Ex ante beoordeling Energietransitie gemeente Den Haag



Gemeente Den Haag

ERAC

Postbus 90102 | 5200 MA 's-Hertogenbosch | +31 (0)73 7000 340 | info@erac.nl | www.erac.nl

Colofon

Opdrachttitel
Ex ante beoordeling Energietransitie Den Haag

Opdrachtgever
Gemeente Den Haag

Projectteam ERAC
Luc van Aart
Julia van Loon
Sander Elemans

Projectnummer
001101

3 november 2023

European and Regional Affairs Consultants
Vughterweg 47a
Postbus 90102
5200 MS ‘s-Hertogenbosch
T. +31 (0)73 7000 340

KICKSTARTERS.
IMPACTMAKERS.
FIXERS.

Inhoudsopgave

Samenvatting **3**

1. Inleiding **7**

1.1. Aanleiding en doelstelling 7

1.2. Ex ante beoordeling 9

1.3. Onderzoeksaanpak 9

1.4. Leeswijzer 10

2. Marktfalen **11**

2.1. Achtergrond 11

2.3. Marktfalen 12

3. Bepaling investeringsgat **13**

3.1. Inleiding 13

3.2. Desk research 14

3.3. Inzichten stakeholders/ experts 15

3.4. Casuïstiek/ projectenpijplijn 18

4. Te realiseren hefboom en omvang programma-bijdrage **20**

4.1. Verwacht hefboomeffect 20

4.2. Omvang programmabijdrage 20

5. Kaderstelling nieuw financieringsinstrument **21**

5.1. Voorgestelde doelgroep 21

5.2. Voorgestelde financiële producten 23

Gedifferentieerde behandeling van investeerders 24

6. Verwachte resultaten: bijdrage aan output-indicatoren **25**

Bijlage 1 26

Bijlage 2 27

Bijlage 3 28

Samenvatting

Aanleiding

Gemeente Den Haag overweegt een deel van de middelen uit het Haags uitvoeringsprogramma 2021-2017 in te zetten voor de kapitalisering van financieringsinstrumenten die het stimuleren van de hernieuwbare energie in de gemeente tot doel hebben.

Om deze ambitie invulling te geven dient ingevolgde de Algemene verordening (EU 2021/1060) een zogenaamde ex ante beoordeling te worden opgesteld, alvorens de beheerautoriteit een programmabijdrage kan verstrekken aan het financieringsinstrument. Deze ex ante beoordeling dient minimaal uit vier onderdelen te bestaan:

- Het voorgestelde bedrag aan programmabijdragen aan het financieringsinstrument, het te verwachte hefboomeffect inclusief een korte motivering daarvan;
- De voorgestelde financiële producten die door de fondsmanager van het financieringsinstrument aan de doelgroep van eindontvangers zullen worden aangeboden inclusief de mogelijke noodzaak van een gedifferentieerde behandeling van investeerders;
- De voorgestelde doelgroep van eindontvangers;
- De verwachte bijdrage van het financieringsinstrument aan het verwezenlijken van de specifieke doelstellingen van het Haags Uitvoeringsprogramma 2021 - 2027.

Deze ex ante beoordeling kent de Ex-ante assessment Warmtefonds Zuid-Holland (PWC, 2015) als ‘onderlegger’. Op verzoek van de programma autoriteit Den Haag is deze in kort tijdsbestek ‘licht getoetst’, er heeft geen uitvoerig, diepgaand onderzoek plaatsgevonden. Qua benaderingswijze is in belangrijke mate aangesloten op de Ex ante assessment onderzoeksmethodologie uit de EU programmaperiode 2014-2020.

Marktfalen

Een financieringsinstrument kan op een structurele en duurzame wijze een belangrijke bijdrage leveren aan het stimuleren van investeringsactiviteiten en daarmee aan een verhoging van het investeringsvolume. Marktfalen - in de vorm van onder meer 'Informatie asymmetrie', 'Instabiele markten' en ‘Overheidsinterventie’ (veranderende wet- en regelgeving) - is een belangrijke factor in de mismatch tussen vraag en aanbod van kapitaal gericht op de stimulering van hernieuwbare energie in het programmagebied Den Haag. In het licht van het voorgaande is het “gelegitimeerd" publieke middelen ten behoeve van de funding van financieringsinstrumenten in te zetten om hierop te acteren.

Investeringsgat

Voor het antwoord op de vraag of er sprake is van een investeringsgat in relatie tot investeringen gericht op de hernieuwbare energie in Den Haag zijn de onderzoeksresultaten uit de Ex ante assessment Warmtefonds Zuid-Holland ‘hoogover’ geactualiseerd. Er is deskresearch uitgevoerd, er zijn bij drie stakeholders/ externe experts interviews afgenomen en er is inzicht verkregen in de actuele projectenpijplijn van Energiefonds Den Haag.

De conclusie van de verschillende analyses luidt dat er inderdaad sprake is van een zeer omvangrijk investeringsgat indien het potentieel van het brede palet aan hernieuwbare energietechnieken wordt

beschouwd. Op basis van deskresearch blijkt dat het jaarlijkse gemiddelde investeringsgat grofweg €50 mln. bedraagt. Dit lijkt een conservatieve inschatting, onder meer mede gelet op:

- Het actuele, concrete investeringsgat in relatie tot de projectenpijplijn van Energiefonds Den Haag ruim €31 miljoen bedraagt;
- Het ingeschatte majeure investeringsgat in relatie tot de aansluitkosten van 'de laatste meter' voor 'overige gebouwen'. Hiermee is bij een eerste grove calculatie een bedrag tussen €60 en €85 mln. gemoeid.

Tegen deze achtergrond is het gerechtvaardigd een EFRO bijdrage van circa €2,9 miljoen beschikbaar te stellen ten behoeve van de kapitalisering van financieringsinstrumenten gericht op opstarten en opschalen van duurzame initiatieven en het bevorderen van hernieuwbare energie in Den Haag.

Verwacht hefboomeffect

De publiek-private hefboom zal waarschijnlijk op dealniveau worden gerealiseerd. Het is de verwachting dat onderhavig financieringsinstrument voor iedere EFRO-Euro:

- Minimaal een hefboomeffect van 1,5 zal kennen[1];
- Vanuit de brede ED projectenfolio gemiddeld een hefboomeffect op dealniveau van xxx opportuun is;
- En specifiek in relatie tot geothermie (bron)projecten een hefboomeffect van 4 kan worden verwacht.

Omvang programmabijdrage

Uit een voorlopige opgave van de zijde gemeente Den Haag per oktober 2023, blijkt dat er via het Haag Uitvoeringsprogramma 2021-2027 naar verwachting €2.980.434 aan EFRO-middelen[2] beschikbaar wordt gesteld voor financieringsinstrumenten in relatie tot:

- Prioriteit 2 Klimaat/Regionaal: Een groener, koolstofarm Europa door de bevordering van een schone en eerlijke energietransitie, groene en blauwe investeringen, de circulaire economie, aanpassing aan de klimaatverandering, risicopreventie en risicobeheer;
- Specifieke doelstelling 2.2: Bevorderen van hernieuwbare energie;
- Actielijn 1: Stimuleren hernieuwbare energieconcepten.

Mede gelet op de verwachting dat het investeringsgat gemiddeld minimaal €50 miljoen op jaarbasis bedraagt is de beoogde maximale EFRO-bijdrage van €2,98 miljoen opportuun.

Kaderstelling nieuw financieringsinstrument

In lijn met de Algemene Verordening (EU2021/1060) en voortbouwend op de eerdere analyse wordt in deze ex ante beoordeling inzicht geboden in drie onderdelen van de investeringsstrategie van een

[1] Tegenover 40% EFRO bijdrage dient immers 60% aan cofinanciering te worden ingebracht

[2] In een up-front (rijks)cofinancieringsbijdrage is niet voorzien. De gemiddelde cofinanciering op individueel projectniveau (eindbegunstigde) bedraagt daarmee tenminste 60%

financieringsinstrument (de kaderstelling). Een nadere verduidelijking dient initieel plaats te vinden in het projectplan dat strekt tot voeding van het financieringsinstrument met EFRO middelen.

A. Voorgestelde doelgroep van eindontvangers

De inzet van de middelen is gericht op de financiële ondersteuning van specifieke doelgroepen. Daarbij zijn alle partijen in beeld die zijn geduid in het Haags uitvoeringsprogramma 2021–2027 – meer in het bijzonder in relatie tot:

- **Prioriteit 2: Klimaat regionaal** 'Een groener, koolstofarm Europa door de bevordering van een schone en eerlijke energietransitie, groene en blauwe investeringen, de circulaire economie, aanpassing aan de klimaatverandering, risicopreventie en risicobeheer';
- **Specifieke doelstelling 2.2**: Bevorderen van hernieuwbare energie;
- **Actielijn 1:** Stimuleren hernieuwbare energieconcepten

Voorgesteld wordt om de doelgroep van eindontvangers als volgt te omschrijven: rechtspersonen, verenigingen, commanditaire vennootschappen en vennootschappen onder firma die via het verstrekken van bijvoorbeeld leningen of participaties investeren in het opstarten of opschalen van projecten, die bijdragen aan het verbeteren van de aanbod- of vraagzijde[3] van hernieuwbare energie in de gemeente Den Haag. Individuele woningeigenaren, al dan niet verenigd in een VVE, behoren niet tot de doelgroep. Evenmin kan worden geïnvesteerd in andere investeringsfondsen dan wel in 'fund of funds' constructies.

Op deze algemene doelgroepomschrijving zijn enkele verbijzonderingen van toepassing.

A. Verbijzondering beleidskaders

De basis van de investeringsstrategie van het nieuwe financieringsinstrument wordt naast voornoemd Haags uitvoeringsprogramma 2021–2027 gelegd door het vigerende beleid. Primair de gemeentelijke inzet is daarbij van belang.

B. Verbijzondering geografische scope

De te verstrekken financieringen moeten primair ten goede komen aan initiatieven binnen de gemeentegrenzen van Den Haag.

C. Verbijzondering vanuit staatssteun

Gezien het beoogde risicoprofiel van projecten op het vlak van hernieuwbare energie zal er regelmatig sprake zijn van staatssteun. Deze kan alleen geoorloofd worden verstrekt, waarbij in de meeste situaties deel 7 van de Algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV)[4] van toepassing is.

In het projectplan dat sterkt tot voeding van het financieringsinstrument, dient een nadere staatssteunanalyse te worden opgenomen.

[3] Ten aanzien van de vraagkant ligt het accent op projecten gericht op de aanleg van 'de laatste meter' (Zie paragraaf 3.3)
[4] EU651/2014

B. Voorgestelde financiële producten

De volgende financiële producten worden voorgesteld:

- Junior leningen
- Senior leningen
- mezzanine financiering
- Participaties
- Garanties

De specifieke financieringscondities en ticketsizes zijn sterk casus specifiek. Maatwerk door de fondsmanager is daarbij een vereiste. EFRO middelen kunnen in voorkomende situaties - ter beoordeling van de fondsmanager - worden ingezet bij wijze van 'first loss'.

C. Gedifferentieerde behandeling van investeerders

De meerwaarde van het preferentieel belonen van investeerders is in de meeste situaties betrekkelijk gering Bij wijze van last resort oplossing zou het preferentieel belonen een goede beweging kunnen zijn, de operationalisering daarvan is evenwel niet eenvoudig. Maatwerk is geboden. Het is aan de betrokken fondsmanager daar op casus niveau een passende invulling aan te geven.

Verwachte resultaten: bijdrage aan outputindicatoren

In het Haags uitvoeringsprogramma 2021-2027 zijn ten aanzien van Prioriteit 2 - Klimaat regionaal - actielijn 1 specifieke outputindicatoren aan de orde..

ID	Indicator	Streefwaarde 2029	Verwachte bijdrage financieringsinstrument per 2029
RC003	Aantal ondernemingen dat steun heeft ontvangen via een financieringsinstrument	XX	6
RC022	Extra productiecapaciteit voor hernieuwbare energie (waarvan: elektriciteit, thermisch)	XX	Thermisch: 55,9 MW

Tabel 1: Verwachte bijdrage aan outputindicatoren

In het projectplan dat strekt tot voeding van het financieringsinstrument dienen de projectwaarden nader te worden onderbouwd.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding en doelstelling

De gemeente Den Haag heeft in het verlengde van de doelstellingen van het Nationale klimaatakkoord in haar Stedelijk Energieplan (2021) en Transitievisie warmte (2022) de belangrijkste uitgangspunten opgenomen voor de energietransitie. Financieringsinstrumenten - in de vorm van een revolverende investeringsfondsen die mede met EFRO zijn gevoed - vervullen een rol bij het realiseren van deze transitiedoelstellingen. Gemeente Den Haag overweegt een deel van de middelen uit het Haags uitvoeringsprogramma 2021-2017 in te zetten voor de kapitalisering van financieringsinstrumenten die het stimuleren van hernieuwbare energie in de gemeente tot doel hebben.

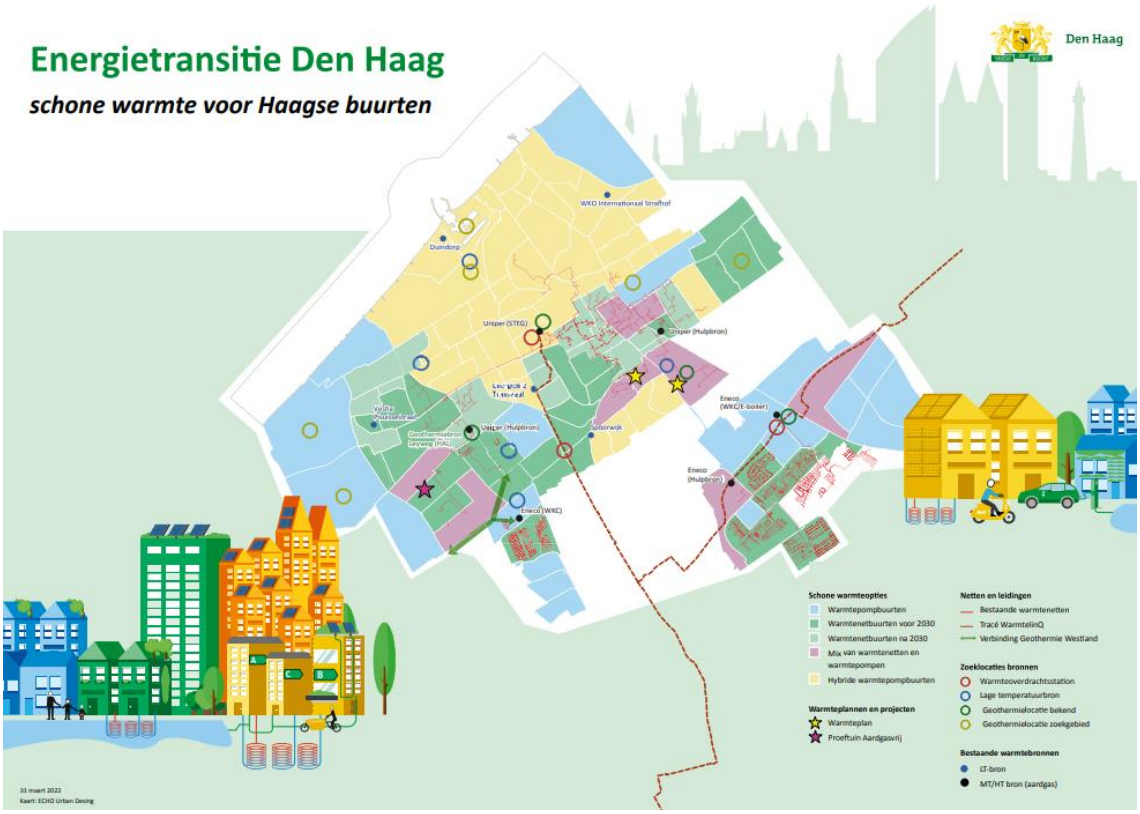
Om deze ambitie invulling te geven dient ingevolgde de Algemene verordening (EU 2021/1060) een zogenaamde ex ante beoordeling te worden opgesteld, alvorens de beheerautoriteit een programmabijdrage kan verstrekken aan het financieringsinstrument. Daarover in paragraaf 1.2 meer.

Achtergrond: Energietransitie Den Haag

Den Haag kiest voor bestaande technieken en voor lokale energiebronnen, namelijk elektrische warmtepompen, geothermie, aquathermie en restwarmte (Stedelijk energieplan, 2020). Daarnaast legt Den Haag de focus op warmtenetten, inclusief 'de laatste meter', warmte- en koude opslag (WKO) en netcongestie. Hierbij staat de bijdrage aan de CO2 reductiedoelstellingen centraal: de gemeente Den Haag heeft als ambitie om in 2040 CO2-neutraal te zijn.

De Transitievisie warmte (2022) werkt de uitgangspunten van het Stedelijk Energieplan Den Haag nader uit in wat voor elke buurt in Den Haag een goede duurzame warmteoptie is. Op termijn wordt uitsluitend nog gebruik gemaakt van warmte, elektriciteit en gas uit schone bronnen. De inzet van de gemeente Den Haag is daarbij primair gericht op de realisatie van collectieve warmtesystemen in de keten bron - netwerk – woning. Zowel lage, midden en hoge temperatuuroplossingen zijn daarbij aan de orde. Met kabels en leidingen wordt deze schone energie op de juiste plekken in de stad getransporteerd. Waar nodig worden zij aangepast, verwijderd of nieuw aangelegd. In de Transitievisie wordt daarnaast aangegeven welke buurten waarschijnlijk voor 2030 een schone warmtevoorziening kunnen hebben en welke waarschijnlijk na 2030 kunnen overgaan op een schone warmtevoorziening. In het nationale Klimaatakkoord is afgesproken dat de Transitievisie warmte iedere vijf jaar wordt herijkt.

Figuur 1: Kansen en ontwikkelingen schone warmte Den Haag (bron: Transitievisie Warmte, gemeente Den Haag 2022)



Achtergrond: Actueel Haags financieringsinstrumentarium

Momenteel beschikt de gemeente Den Haag met Energiefonds Den Haag (ED) over één mede met EFRO gevoed financieringsinstrumenten dat is gericht op het stimuleren van de energietransitie in de stad. ED heeft actueel in belangrijke mate tot doel het energieaanbod in Den Haag te verduurzamen door middel van investeringen in projecten die een substantiële bijdrage leveren aan de transitie naar hernieuwbare energie, zoals investeringen in geothermiebronnen.

Naast ED kent Den Haag twee andere revolverende investeringsfondsen gericht op het stimuleren van energietransitie die niet (langer) mede met EFRO-middelen zijn gevoed. Het betreft:

- Het Duurzaamheidsfonds Verenigingen van Eigenaars Den Haag (VvE). Het VvE-fonds Den Haag biedt in aanvulling op het nationale Warmtefonds kleine VvE's laagdrempelige financiering aan om achterstallig onderhoud betaalbaar te maken en een verduurzamingsslag te slaan;
- Het Ontwikkelfonds Lokaal Initiatievenfonds voor Schone Energie (LISE). LISE financiert een deel van de aanloopkosten voor initiatieven van lokale duurzame energie- of besparingsprojecten. Het gaat hierbij om gemaakte kosten in de (risicovolle) voorfase van een project, wanneer nog niet zeker is of het project doorgaat.

1.2. Ex ante beoordeling

De Europese regelgeving ten aanzien van de opzet en funding van mede met Europese Structuur en Investeringsgelden (ESI, waaronder JTF) gevoede financieringsinstrumenten, is uitvoerig en strikt. Dit komt voort uit de waarborgen die de Europese Commissie (EC) wenst voor de doelmatige besteding van haar middelen. In de basis zijn ze echter niet anders dan gebruikelijk bij een professionele opzet van een financieringsinstrument – bijvoorbeeld in de vorm van een revolverend fonds.

Om deze ambitie invulling te geven dient ingevolge de 'Algemene verordening'[5] artikel 58 lid 3 onder de verantwoordelijkheid van de beheerautoriteit een zogenaamde ex ante beoordeling te worden opgesteld alvorens de beheerautoriteit een programmabijdrage kan verstrekken aan het financieringsinstrument. Daarbij dient het Monitoringscomité in de gelegenheid te worden gesteld de ex ante beoordeling te onderzoeken (artikel 40, lid 1). Idealiter uiteraard voorafgaand aan de publicatie van de subsidiecall.

Deze ex ante beoordeling dient ingevolge artikel 58, lid 3 uit de Algemene verordening, minimaal uit vier onderdelen te bestaan. Omwille van het begrip, zijn deze onderdelen niet letterlijk uit de verordeningstekst overgenomen, maar vertaald naar c.q. toegepast op onderhavige situatie:

- Het voorgestelde bedrag aan programmabijdragen aan het financieringsinstrument, het te verwachte hefboomeffect inclusief een korte motivering daarvan;
- De voorgestelde financiële producten die door de fondsmanager van het financieringsinstrument aan de doelgroep van eindontvangers zullen worden aangeboden, inclusief de mogelijke noodzaak van een gedifferentieerde behandeling van investeerders;
- De voorgestelde doelgroep van eindontvangers;
- De verwachte bijdrage van het financieringsinstrument aan het verwezenlijken van de specifieke doelstellingen van het Haags uitvoeringsprogramma 2021 - 2027.

Het bieden van gefundeerd inzicht in deze vier onderdelen vormt de basis waarop onderhavige ex ante beoordeling is ingericht.

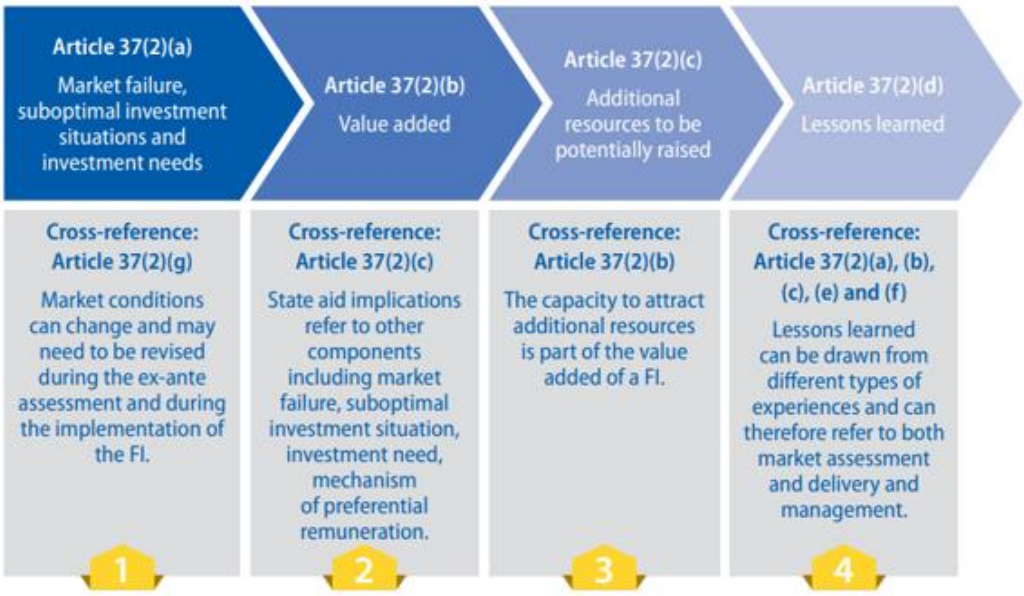
1.3. Onderzoeksaanpak

Methodologie

Zoals zojuist aangegeven dient een ex ante beoordeling uit (minimaal) vier onderdelen te bestaan. Zij kennen op onderdelen belangrijke parallellen met de formele vereisten - en de daarop gebaseerde Ex ante assessment onderzoeksmethodologie[6] - uit de EU programmaperiode 2014-2020. Zij het dat actueel op basis van een minder diepgaande onderzoeksaanpak aan de formele vereisten kan worden voldaan. Op onderdelen is bij wijze van 'guideline' gebruik gemaakt van de principes en systemische benaderingswijze van deze gekende en erkende methodologie (zie figuur 2).

[5] EU 2021/1060
[6] Zie: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/ex_ante_vol1.pdf

Figuur: 2 Elementen ex ante beoordeling deel II (Bron EC/EIB, 2014)



Bronnen

De eerder genoemde Ex ante assessment Warmtefonds Zuid-Holland uit 2015 is op verzoek van het programmabureau Kansen voor West van de gemeente Den Haag als vertrekpunt van de analyse genomen. Deze in kort tijdsbestek 'licht getoetst', er heeft geen uitvoerig, diepgaand onderzoek plaatsgevonden.

De bepaling van de omvang van het eventuele investeringsgat – kortweg het tekort aan het benodigde investeringskapitaal dat voortkomt uit marktfalen – is gebaseerd op drie benaderingswijzen. In beperkte mate heeft deskresearch plaatsgevonden (zie literatuuroverzicht in bijlage 2). Aanvullend daaraan zijn er interviews afgenomen onder stakeholders/ experts. Deze zijn in overleg met de begeleidingsgroep geselecteerd. In bijlage 1 is een overzicht van de interviewpartners opgenomen. Tot slot heeft fondsmanager SVn[7] geanonimiseerd inzicht gegeven in de projectenpijplijn van Energiefonds Den Haag (ED). Met name de pijplijn van dit fonds geeft - gezien de verwachte focus van de voorgenomen inzet van de EFRO call – waardevol inzicht en ook een nadere concretisering/ c.q. onderbouwing van de omvang van de financieringsaanvragen voor de doelgroepen die ook in onderhavige ex ante beoordeling centraal staan.

1.4. Leeswijzer

PM

[7] Stichting volkshuisvesting Nederland

2. Marktfalen

In paragraaf 2.1 wordt ingegaan op de meerwaarde van een financieringsinstrument in relatie tot het leveren van een bijdrage aan de verhoging van het investeringsvolume (suboptimale investeringsniveaus) en het type marktfalen, waarop dit instrument acteert. In paragraaf 2.2 wordt specifiek ingegaan op suboptimale investeringsniveaus, in paragraaf 2.3 op de aard van het marktfalen.

2.1. Achtergrond

De inzet van een financieringsinstrument dat mede met een subsidiebijdrage vanuit EFRO wordt gekapitaliseerd is pas 'legitiem' als er sprake is van marktfalen. Het is daarbij van belang om het onderscheid te verduidelijken tussen suboptimale investeringsniveaus en marktfalen.

- *Suboptimale investeringsniveaus*: verwijst naar ontoereikende investeringsactiviteiten;
- *Marktfalen:* verwijst naar niet-functionerende aspecten van de markt, wat resulteert in een inefficiënte verdeling van middelen. Dit kan leiden tot onder- of overproductie van bepaalde goederen en diensten.

In beide situaties is het relevant te bezien of de inzet van een financieringsinstrument gerechtvaardigd is. Zoals zal blijken uit onderstaande analyse is dat inderdaad het geval.

2.2 Suboptimale investeringsniveaus

Binnen het Haag Uitvoeringsprogramma 2021 - 2027 behoort de inzet van subsidiemiddelen gericht op de funding van financieringsinstrumenten nadrukkelijk tot de mogelijkheden. Het voornemen bestaat daartoe middelen vanuit Prioriteit 2: Klimaat Regionaal in te zetten. Omdat de voorgenomen call evenwel alleen betrekking heeft op 'Haagse' EFRO-middelen, is verbijzondering naar het schaalniveau van de gemeente aan de orde. Hieraan zijn kwantitatieve doelstellingen gekoppeld in termen van outputindicatoren. Meer in het bijzonder zijn van belang:

- RCO03: Aantal ondernemingen dat steun heeft ontvangen via een financieringsinstrument;
- RCO22: Extra productiecapaciteit voor hernieuwbare energie (waarvan: elektriciteit, thermisch).

Deze streefwaarden komen voort uit de in het Haags uitvoeringsprogramma 2021-2027[8] geconstateerde te laag geachte investeringsniveaus. Een financieringsinstrument kan aldus op een structurele en duurzame wijze een belangrijke bijdrage leveren aan de verhoging van het investeringsvolume.

Om de inzet van een financieringsinstrument te onderbouwen, is het een voorwaarde dat het kapitaalmarktfalen wordt aangetoond in een ex-ante beoordeling. Immers, niet in alle situaties waar sprake is van een beperkte toegang tot financiering is er sprake van marktfalen. Individuele business cases zijn bijvoorbeeld niet altijd duurzaam en weloverwogen opgesteld. In deze situatie is het gebrek aan kwaliteit van de businesscase de achterliggende reden voor het niet verkrijgen van financiering. En dus niet (een vorm van) marktfalen.

[8] Nadere invulling van het Operationeel programma Kansen voor West III voor de middelen van de gemeente Den Haag

2.3. Marktfalen

In de ex ante assessment Warmtefonds Zuid-Holland wordt geconcludeerd dat er sprake is van marktfalen in de vorm van negatieve milieu-externaliteiten en (in beperkte mate) kennis spillovers die bijdragen aan de relatieve onaantrekkelijkheid van business cases (pag. 7-8). Er wordt geconcludeerd dat de maatschappelijke baten van warmte projecten gerelateerd aan het verminderen van negatieve milieu-externaliteiten en aan kennis spillovers bij investeringsbeslissingen onvoldoende tot uitdrukking komen (pag. 40). Deze conclusies zijn actueel nog steeds relevant zo blijkt. Door de geïnterviewde experts/ stakeholders wordt tevens aangegeven dat overheidsinterventie - in de vorm de veranderende wet en regelgeving – belemmerend werkt voor de markt[9].

Op basis van het voorgaande kan geconcludeerd worden dat marktfalen een belangrijke factor is in de mismatch tussen vraag en aanbod van financiering gericht op hernieuwbare energie. In het licht van het voorgaande is het gelegitimeerd publieke middelen in te zetten om hierop te acteren.

[9] Actueel wordt bijvoorbeeld de Wet collectieve warmte (ook wel Warmtewet 2 genoemd) opgesteld

3. Bepaling investeringsgat

In dit hoofdstuk zal worden nagegaan of er sprake is van een investeringsgat - en zo ja - wat de omvang daarvan is.

PM

3.1. Inleiding

De bepaling van het (mogelijke) investeringsgat van projecten gericht **op het opstarten en opschalen van duurzame initiatieven en het bevorderen van hernieuwbare energie in Den Haag** vindt op verzoek van het Programmabureau Kansen voor West Den Haag plaats op basis van een 'lichte toets' van de uitkomsten van de Ex ante assessment Warmtefonds Zuid-Holland (PWC, 2015)[10]. Dit op basis van:

1. Deskresearch;
2. Inzichten van stakeholders/ experts;
3. Casuïstiek/ projectenpijplijn revolverende investeringsfonds Energiefonds Den Haag.

Voor een goed begrip is het van belang dat er onderscheid wordt gemaakt tussen de financieringsbehoefte in relatie tot projecten gericht op de aanbodzijde en projecten gericht op de vraagzijde.

Stimuleren van investeringen in aanbod en vraag

Er zijn in het kader van Kansen voor West II in regionaal verband afspraken gemaakt tussen de gemeente Den Haag, de gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland. Ten aanzien van warmte zetten de partners in op energiebesparing, duurzame warmte en benutting van restwarmte om hiermee de gezamenlijke gedragen doelstellingen (lagere emissies en lagere afhankelijkheid fossiele brandstoffen) te kunnen behalen. De middelen werden ingezet voor de financiering van investeringen in hernieuwbare warmte en duurzame restwarmteprojecten in Zuid-Holland. Aan de aanbodzijde werd daaronder verstaan rest- en hernieuwbare warmte vanuit de industrie, bedrijven (MKB), uit kassen en winning van (diepe en ondiepe) aardwarmte. Bij de vraagzijde was de inzet gericht op het wegnemen van financiële belemmeringen van aansluitingen op een warmtenet voor zowel bedrijven als gebouwde omgeving. Ook projecten gericht op slimme uitrol van warmte-infrastructuur, de realisatie van een gezamenlijk distributienetwerk voor duurzame warmte en restwarmte met een open karakter, konden – in aanvulling op een warmtetransportnet - worden ondersteund.

In de Kansen voor West III programmaperiode concentreert de gemeente Den Haag zich ten aanzien van de inzet van de regionale programmamiddelen (met een geografische verbijzondering naar het gemeentelijk schaalniveau – zie paragraaf 2.2) hoofdzakelijk op het stimuleren van de aanbodzijde. Ook ondersteuning van de vraagzijde behoort tot de mogelijkheden. In overleg met de begeleidingscommissie van onderhavige ex ante beoordeling zijn in deze specifiek de investeringen in relatie tot wegnemen van financiële

[10] In dit rapport staat op pag. 47 het volgende aangegeven: 'De bandbreedte voor het berekende jaarlijkse ***regionale*** subsidietekort op basis van duurzame warmte is €50 tot €84 miljoen'. Eventuele subsidietekorten in relatie tot restwarmte benutting, of 'grootschalige investeringen in nieuwe uitkoppeling of transportnetwerken' zijn niet meegenomen. Het totale subsidietekort op basis van duurzame warmte bedraagt in de periode 2015 – 2020 circa €250 - €400 miljoen voor de gehele provincie Zuid-Holland'.

belemmeringen van aansluitingen op een warmtenet voor de gebouwde omgeving (de aanleg van de zogenaamde 'laatste meter tot en met de voordeur') relevant. Zie voor een nadere duiding paragraaf 3.3.

3.2. Desk research

> 'De kosten voor energietransitie zijn zeer hoog. De investeringen die voor de energietransitie in Den Haag zijn voorzien bedragen rond 10 miljard euro. Voor een belangrijk deel – maar zeker niet geheel – worden deze investeringen terugverdiend door besparingen in energie- en onderhoudslasten.'
> Citaat: Bart Teulings, 2017

Bij de (beperkte) desk research is indachtig de 'beperkte toets' het accent gelegd op onderzoeken van redelijk recente datum die zich rechtstreeks focussen op de omvang van het investeringsgat. Waar dus kortweg vraag naar en aanbod van kapitaal – en het ten gevolge van marktfalen daaruit resulterende investeringsgat – integraal zijn onderzocht. Eén onderzoek springt daar uit: 'Financiering van de energietransitie' (Kalavasta en Berenschot, 2021)

Financiering van de energietransitie (Kalavasta en Berenschot, 2021)
Volgens schattingen van Kalavasta en Berenschot (pag. 3) zou er ongeveer €330 miljard nodig zijn om het energiesysteem van vandaag de dag opnieuw te bouwen. Dit bedrag zou kunnen worden geïnterpreteerd als het gevestigde investeringsniveau binnen onze samenleving. Het kan daarmee worden beschouwd als het niveau waarop "vervangingsinvesteringen" noodzakelijk zijn om het huidige systeem te handhaven. Voor de energietransitie zijn er naast 'vervangingsinvesteringen' juist ook 'meerinvesteringen' nodig. Ingeschat wordt dat deze meerinvesteringen in de periode 2015 tot 2050 ruim € 350 miljard bedragen. Daarvan is volgens de auteurs ongeveer € 20 miljard uitgegeven tussen 2015 en 2020. Gemiddeld moet er ongeveer €10 miljard extra per jaar worden geïnvesteerd tot aan 2050. Dit dus naast de 10 miljard "vervangingsinvesteringen" per jaar die reeds als "basis" voortkomen vanuit het huidige systeem (pag. 4).

Nagenoeg alle meerinvesteringen in de energietransitie kennen een business case met een onrendabele top. Dit betekent dat het op dit moment goedkoper is om te blijven investeren in de oude (referentie) technologieën met hoge emissies dan in nieuwere technologieën met lagere emissies (pagina 4). Tegelijkertijd – en dit erkennen Kalavasta en Berenschot ook – is het niet reëel om te betogen dat het volledige bedrag aan meerinvesteringen tegen financieringsrisico's aanloopt: een deel heeft betrekking op bewezen technologieën, met stabiele cash flows en een acceptabel financieel rendement. De finale inschatting van Kalavasta en Berenschot (pag. 39) is daarom dat circa €160 tot €180 miljard van de financiering van de meerinvesteringen voor de energietransitie "at risk" is. Dit betreft dus een indicatie van het investeringsgat voor heel Nederland.

Dit bedrag is een theoretisch uitgangspunt, op basis waarvan een grofmazige inschatting gemaakt kan worden van de kapitaalbehoefte voor het doelgebied. Om de kapitaalbehoefte in de gemeente Den Haag

nader te kwantificeren, rekent ERAC met het percentage hernieuwbaar opgewekte energie[11] in de gemeente Den Haag. Met behulp van CBS-data uit de Regionale klimaatmonitor is het mogelijk om de opwek van duurzame energie voor de gemeente Den Haag te achterhalen en deze af te zetten tegen de landelijke opwek van hernieuwbare energie. Bij beide getallen is uitgegaan van de meest recente data, te weten 2021. Hieruit blijkt dat de gemeente Den Haag in dat jaar 1.060 TJ aan hernieuwbare energie opwekte, tegenover 220.908 TJ voor Nederland als geheel (Regionale klimaatmonitor, 2023). Uitgedrukt als percentage is de regio Den Haag dus verantwoordelijk voor circa 0,48% (afgerond) van de nationale opwerk naar duurzame energie.

Alhoewel de opwek van hernieuwbare energie in de toekomst zal stijgen als gevolg van de energietransitie, is dit een effect dat zowel op Haags als nationaal niveau te verwachten is. Als gevolg hiervan zouden zowel de teller als de noemer in de geschetste vergelijking toenemen. Wanneer de teller/noemer harder stijgt dan zijn tegenhanger, kan het voorkomen dat het gehanteerde percentage niet meer accuraat is. Voor zover ERAC kan inschatten is de kans op dit scenario klein, aangezien ERAC tijdens haar onderzoek geen concrete aanwijzingen heeft gevonden dat de regio Den Haag voor- dan wel achterloopt in de opwek van duurzame energie ten opzichte van Nederland als geheel.

Wanneer het totaal aan meerinvesteringen “at risk” wordt toegespitsts op de gemeente Den Haag op basis van de relatieve opwek van hernieuwbare energie, blijkt dat het investeringsgat van gemeente Den Haag in de periode 2020 tot 2050 circa €816 miljoen betreft. Hierbij gaat het dus om het totale investeringsgat voor gemeente Den Haag op het gebied van meerinvesteringen in duurzame energiebronnen “at risk” om de energietransitie te financieren. Gemiddeld op jaarbasis circa €50 mln.

3.3. Inzichten stakeholders/ experts

In het kader van deze ex ante beoordeling zijn in overleg met de begeleidingsgroep drie stakeholders/ experts benaderd. Op basis van een topiclijst/ vragenset is hen onder meer gevraagd te reflecteren op de ontwikkelingen op de kapitaalmarkt gericht op hernieuwbare energie en de financierbaarheid van investeringsproposities in de gemeente Den Haag.

Ontwikkelingen kapitaalmarkt

Privaat aanbod van kapitaal kan onder meer gevonden worden bij banken, pensioenfondsen, institutionele investeerders en exploitanten van duurzame energiebronnen. Er is in relatie tot energietransitieproject een tendens waarneembaar van de financiering van individuele ‘single assets’ naar systeemintegratie. Bijvoorbeeld in relatie tot de netcongestie problematiek. De kapitaalmarkt is daarbij volgend aan de ontwikkelingen.

Aangegeven wordt dat door de hogere inflatie en – als gevolg hiervan – gestegen rente het private financieringsaanbod voor duurzame opwekkingsprojecten onder druk staat. De hogere rente zorgt ervoor dat investeerders weer een aantrekkelijk alternatief hebben, bijvoorbeeld in de vorm van geldmarktfondsen en staatsobligaties. Deze recente stijging van de risico vrije rente maakt dat de ‘hurdle rate’ (het rendement dat een investeerder minimaal wil behalen) is toegenomen. Dit vormt bijvoorbeeld voor de veelal laag

[11] Hernieuwbare energie definieert het CBS als energie afkomstig uit zon, wind, biomassa, bodem, buitenlucht en water. Dit is ruimer dan hetgeen in Den Haag wordt nagestreefd, maar komt van alle beschikbare data uit de CBS klimaatmonitor het dichtst bij de werkelijkheid die in deze ex ante wordt benaderd.

renderende en meer risicovolle warmteopwekkingsprojecten een probleem. Zij zien daarmee het aanbod van privaat kapitaal vanuit banken, pensioenfondsen en institutionele investeerders teruglopen.

Ter nuancering daarvan wordt geconstateerd dat er niet zozeer een tekort is aan kapitaal voor de energietransitie markt, maar dat er tekort is aan passend kapitaal. Hiermee wordt bedoeld dat het, ondanks het nog steeds relatief grote aanbod, toch moeilijk is financiering te vinden voor specifieke projecten. Dat heeft meerdere oorzaken. Een belangrijke uitdaging is bijvoorbeeld om de beschikbare, beperkt verhaalbare off-balance financiering (vreemd vermogen) samen te brengen met de vaak risicovolle karakteristieken van energietransitieprojecten. Omdat banken bij het verstrekken van vreemd vermogen geen upside kennen, is het voorspelbaar maken van het risicoprofiel essentieel. En dat kan zeker bijvoorbeeld in relatie tot geothermie knellen. Immers daar is onder meer sprake van technische risico's (en daardoor onvoorspelbaarheid van warmteafgifte) en – zeker in de gebouwde omgeving – een volloop risico. Daarom zijn voor hoog risicoprojecten junior kapitaal en mezzanine financiering – in aanvulling op senior vreemd vermogen - van belang. Aangegeven wordt dat het daarbij wel zaak is dat de condities die de aanbieders van junior inzet vragen aansluiten bij de gebruikelijke eisen en wensen van senior verstrekkers. Er moet een balans in eisen en zeggenschap zijn.

De eerder aangehaalde hogere inflatie en rentestanden hebben ook gevolgen voor de beschikbaarheid van privaat kapitaal vanuit exploitanten. Door de inflatie zijn de materiaalkosten sterk gestegen, wat daarmee ook een kosten opdrijvend effect op de business case heeft. In de huidige situatie zijn er vaak contractuele of wettelijke afspraken (NMDA-principe in de Warmtewet) gemaakt over de maximale prijs die een exploitant mag rekenen voor de geleverde warmte, waardoor kostenstijgingen veelal niet één-op-één doorberekend kunnen worden[12]. In lopende projecten zorgt dit voor problemen voor de rentabiliteit van het project en bij nieuwe projecten is de onzekerheid rond de ontwikkeling van materiaalkosten een probleem. In beide gevallen zetten de gestegen materiaalkosten en de onmogelijkheid om dit direct door te rekenen druk op het business model van de exploitant. De bereidheid van exploitant om deel te nemen aan dergelijke projecten neemt daarmee af, wat zodoende ook gevolgen heeft voor de beschikbaarheid van privaat kapitaal vanuit deze hoek.

Er is – en naar verwachting komt – een belangrijk volume aan publiek kapitaal beschikbaar zo wordt aangegeven. Voornamelijk vanuit het rijk. In de vorm van fiscale faciliteiten, subsidieregelingen en investeringsfondsen. In bijlage 3 is een – niet limitatief - overzicht opgenomen van enkele majeure instrumenten met een omvang van minimaal €1 mln.

Tot slot werd aangegeven dat de recentelijk geactualiseerde Algemene Groepsvrijstellingsverordening (EU651/2014, AGVV) meer ruimte biedt om projecten op het vlak van hernieuwbare energie te ondersteunen.

Financierbaarheid investeringsproposities Den Haag

De financieringsbehoefte in relatie investeringsproposities op het gebied van **geothermiebronnen** is majeur, zo werd door eenieder aangegeven. SVn geeft aan dat een 50 – 50% verdeling publiek – private bijdrage

[12] Op dit moment wordt gewerkt aan een nieuwe Warmtewet (2) om de koppeling tussen de gasprijs en de maximale prijs voor warmte (NMDA-principe) los te laten. Het is tot op heden onduidelijk wat leidend zal zijn bij het bepalen van de maximale prijs voor warmte in de toekomst.

essentieel is bij dit type projecten[13]. Energie Beheer Nederland (EBN) en Energiefonds Den Haag (ED) nemen in relatie tot het project Haagse Aardwarmte Leyweg (HAL) het publieke deel voor hun rekening. ED heeft onvoldoende fondskapitaal beschikbaar om ook in relatie tot 2 nieuwe geothermieprojecten op een gelijke wijze te participeren (zie paragraaf 3.4). Mede vanwege het hoge risicoprofiel van dergelijke projecten blijken banken zeer terughoudend om in te stappen. Onder meer gebrek aan bewezen langdurige stabiliteit van de geothermiebronnen, missers bij andere projecten en het feit dat door operators geen prestatiegaranties worden afgegeven dragen negatief bij aan het risicoprofiel.

Majeur zijn ook de investeringen die gepaard gaan met de aanleg van **warmtenetwerken**. Aangegeven wordt dat warmleveranciers zich afwachtend opstellen - mede vanwege de onzekerheden rondom de Warmtewet 2 – en daarmee een belangrijke onzekere factor in businesscases. Ook de Bijdrage aansluitkosten (BAK) is een belangrijke bottleneck. In vrijwel iedere business case van een warmtenet is de post BAK opgenomen. De BAK betreft een bedrag dat de particulier moet betalen voor de **aansluiting op het warmtenet**. En dit vormt vaak een grote belemmering, terwijl ook marktpartijen niet bereid zijn om in te stappen. Juist deze aansluiting is in relatie tot de specifieke invulling van de vraag-focus van onderhavige ex ante beoordeling van groot belang.

Meer specifiek bestaat de BAK uit twee onderdelen:

- Aansluitbijdrage (AB): het gereguleerde tarief voor de kosten van de aansluitleiding vanaf het secundaire distributienet (dit betreft het net in de wijk, oftewel de leiding in de straat) tot in de woning. Het maximumtarief wordt vastgesteld op basis van gemiddelde daadwerkelijke (sector)kosten door de Autoriteit Consument en Markt (ACM);
- Kostendekkingsbijdrage (KDB): voor bepaalde projecten is de gereguleerde aansluitbijdrage niet voldoende om de businesscase sluitend te krijgen. Het warmtebedrijf kan dan een aanvullende kostendekkingsbijdrage in rekening brengen.

In het document 'Aardgasvrij wonen in Den Haag' van ingenieursbureau DWA (2020) is een inschatting gemaakt van de BAK voor verschillende woningtypen in Den Haag[14]. DWA heef de hoogte van de BAK hierbij uitgewerkt aan de hand van twee opties: een warmtenet met een aanvoertemperatuur van 70°C en een warmtenet met een temperatuur van 50°C. De over alle woningtypen berekende gemiddelde BAK bedraagt €5.541 ingeval van een 70°C warmtenet en €7.648 bij warmtenetten met een aanvoertemperatuur van 50°C.

[13] 'De participatie van het ED-fonds is op twee manieren van waarde. Ten eerste kan het ED-fonds door het beschikbaar stellen van achterstallige financiering het risicoprofiel voor private financiering sterk verlagen, waardoor het initiatief tegen sterk gereduceerde financieringsrente kan draaien. Ten tweede biedt de participatie van het ED-fonds de mogelijkheid om te komen tot een publiek-private samenwerking. Daarmee wordt voorkomen dat het natuurlijke monopolie dat een exploitant van een warmtenet op buurtniveau louter in private handen komt'. (Bart Teulings, 2017).

[14] Bij deze inschatting is DWA uitgegaan van de volgende assumpties:
- Een businesscase voor een stadswarmtenet voor 5.000 woningen in een aaneengesloten gebied;
- Een financieel rendement van 6%;
- Maximale warmtetarieven conform het tariefbesluit ACM voor het vastrecht en het GJ-tarief;
- Geothermie als energiebron in Den Haag.

Volgens de Transitievisie Warmte (Den Haag, 2022) staat Den Haag voor een opgave om 27.000 andere gebouwen (c.q. niet zijnde woningen) over te laten gaan op schone energiebronnen[15]. Het is niet bekend hoeveel van het genoemde aantal gebouwen zal worden aangesloten op een warmtenet. Op buurtniveau is deze informatie echter wel aanwezig. Uit de Transitievisie Warmte (Den Haag, 2022) blijkt dat 42 van de in totaal 102 buurten in de toekomst een warmtenet als primaire energiebron zal gebruiken. Indien - omwille van het verkrijgen van het eerste grove beeld van de omvang van de investeringsopgave - er gemakshalve van wordt uitgegaan dat het aantal overige gebouwen per buurt ongeveer gelijk is, zou dit zich vertalen in een financiële opgave tussen de €60 en €85 mln. afhankelijk van de keuze of men overwegend voor 70°C dan wel 50°C warmtenetten kiest. De uitkomsten betreffen de totale BAK kosten voor alle op een warmtenet aan te sluiten 'overige gebouwen'. De inschatting is dus grofmazig, maar tegelijkertijd ook enigszins conservatief. Dit mede omdat in de Transitievisie warmte voor een flink aantal buurten de toekomstige warmteoptie nog onduidelijk is. Een deel van deze categorie stapt mogelijk over op een warmtenet, waarmee de financiële opgave groter zou worden. Daarnaast is, door gebrek aan gegevens, gerekend met een gemiddeld bedrag aan BAK kosten voor woningen. In de casus gaat het echter om overige gebouwen als maatschappelijk vastgoed buurthuizen en bedrijfspanden. Het is aannemelijk dat zij een hogere BAK zouden betalen dan een reguliere woning, in verband met een specifiek type aansluiting en verbruik.

Brede inzet voor het mede met EFRO te financieren financieringsinstrument op **ZON-PV** ligt onder meer vanwege de brede beschikbaarheid van private en publieke financieringsopties onder gunstige voorwaarden over het algemeen minder voor de hand. De businesscases kunnen over het algemeen worden rondgerekend. Uitzonderingen uiteraard daargelaten zo werd aangegeven.

Het beeld bij de interviewpartners in relatie tot de omvang van de financieringsbehoefte ten aanzien van **aquathermie en warmte uit oppervlaktewater** wisselt. Het beeld ontstaat dat het vooralsnog handelt om een beperkt aantal, relatief kleine projecten betreft die vaak zelf in hun financiering hebben kunnen voorzien. Deze situatie kan wellicht op de middellange termijn veranderen.

Projecten op het gebied van **waterstof** zijn eveneens bescheiden in aantal en relatief klein van volume. Voor **batterijopslag** (relevant onder meer in relatie tot netcongestie) is er sprake van een 'fluïde' verdienmodel zo werd aangegeven. Toch blijken er private partijen in de markt.

3.4. Casuïstiek/ projectenpijplijn

SVn is de fondsbeheerder van enkele Haagse investeringsfondsen die zicht richten op hernieuwbare energie. SVn is bereid gevonden op hoofdlijnen inzicht te geven in de projectenpijplijn van Energiefonds Den Haag (ED) . Met name de pijplijn van dit fonds geeft - gezien de verwachte focus van de voorgenomen inzet van de EFRO call – waardevol inzicht en ook een nadere concretisering/ c.q. onderbouwing van de omvang van de financieringsaanvragen voor de doelgroepen die ook in onderhavige ex ante beoordeling centraal staan. Voor de goede orde, het betreft financieringsaanvragen waar de private kapitaalmarkt vanwege marktfalen niet of slechts ten dele in kan voorzien[16].

[15] Particuliere woningen vallen niet onder het investeringsmandaat van ED en zijn zodoende buiten beschouwing gelaten.
[16] Dit betreft uiteraard niet het volledige beeld. Dit vanwege de sterke focus op geothermie. Maar daarnaast bijvoorbeeld ook omdat niet iedere (potentiële) investeringspropositie in beeld is.

ED kent een brede investeringsfocus. Er zijn gedurende de looptijd van het fonds verschillende naar aard en schaal sterk verschillende projecten gefinancierd, de projectenportfolio is divers. Inmiddels kent ED een in de uitvoeringspraktijk ontstane sterke focus op geothermie. En heeft ook duidelijk meerwaarde ten opzichte van andere financiers. Private marktpartijen stellen zich immers terughoudend ten gevolge van door hen gepercipieerde risico's onder meer op het vlak van techniek, wetgeving en potentieel verdienmodel (zie ook paragraaf 3.2). De projectenpijplijn van ED kent zoals uit onderstaande tabel blijkt per oktober 2023 geen investeringsproposities die inzetten op andere technieken.

Tabel 2 betreft een indicatieve opgave van het aantal projecten in de projectenpijplijn per oktober 2023 primair gerubriceerd naar techniek, status, benodigd investeringsbedrag en gevraagde bijdrage ED.

	Techniek	Status (groen/ rijp)[17]	Benodigd investeringsbedrag in mln. Euro's	Gevraagde bijdrage ED in mln. Euro's
Project 1	Geothermie	Rijp	Circa 45	Circa 11,25
Project 2	Geothermie	Rijp	Circa 82,5	Circa 20,50

Tabel 2: Projectenpijplijn Energiefonds Den Haag per oktober 2023 (bron: fondsmanager SVn)

Conclusie investeringsgat

Op basis van deskresearch blijkt dat het jaarlijkse gemiddelde investeringsgat grofweg €50 mln. bedraagt.

Dit lijkt een conservatieve inschatting, mede gelet op:

- Het actuele, concrete investeringsgat in relatie tot de projectenpijplijn van Energiefonds Den Haag ruim €31 miljoen bedraagt;
- Het ingeschatte majeure investeringsgat in relatie tot de aansluitkosten van 'de laatste meter' voor 'overige gebouwen'. Hiermee is bij een eerste grove calculatie een bedrag tussen €60 en €85 mln. gemoeid.

Tegen deze achtergrond is het gerechtvaardigd een EFRO bijdrage van circa €2,9 miljoen beschikbaar te stellen ten behoeve van de kapitalisering van een financieringsinstrument gericht op opstarten en opschalen van duurzame initiatieven en het bevorderen van hernieuwbare energie in Den Haag.

[17] 'Rijp' is de kwalificatie voor projecten die naar verwachting binnen twee jaar 'investor ready' zijn. 'Groen' betreft projecten met een verwachte ontwikkeltijd van meer dan twee jaar.

4. Te realiseren hefboom en omvang programma-bijdrage

Dit hoofdstuk verschaft inzicht in de te verwachten publiek – private en publiek – publieke hefboom van het financieringsinstrument (paragraaf 4.1) en aansluitend in paragraaf 4.2 inzicht in de omvang van programmabijdrage.

4.1. Verwacht hefboomeffect

De ervaring met mede met ESI middelen gevoede energietransitie-fondsen leert dat de een eventuele publiek-private hefboom ook in deze op dealniveau zal worden gerealiseerd. En dus niet op het niveau van het investeringsfonds. In onderhavige situatie zal er naar verwachting wel sprake zijn van een publiek – publieke hefboom op fondsniveau, daar de voorgenomen EFRO bijdrage wordt gecofinancierd door de gemeente Den Haag.

Op basis van de gesprekken met fondsmanager SVn in combinatie met de data die ontleend zijn uit deskresearch en bureaukennis, is het de verwachting dat onderhavig financieringsinstrument voor iedere EFRO-Euro op dealniveau:

- Minimaal een hefboomeffect van 1,5 zal kennen[18];
- Vanuit de brede ED projectenfolio gemiddeld een hefboomeffect op dealniveau van xxx opportuun is;
- En specifiek in relatie tot geothermie (bron)projecten een hefboomeffect van 4 kan worden verwacht.

4.2. Omvang programmabijdrage

Uit een voorlopige opgave van de zijde van het programmabureau van de gemeente Den Haag per oktober 2023, blijkt dat er via het Haag Uitvoeringsprogramma 2021-2027 naar verwachting €2.980.434 aan EFRO-middelen[19] beschikbaar wordt gesteld voor financieringsinstrumenten in relatie tot:

- Prioriteit 2 Klimaat/Regionaal: Een groener, koolstofarm Europa door de bevordering van een schone en eerlijke energietransitie, groene en blauwe investeringen, de circulaire economie, aanpassing aan de klimaatverandering, risicopreventie en risicobeheer;
- Specifieke doelstelling 2.2: Bevorderen van hernieuwbare energie;
- Actielijn 1: Stimuleren hernieuwbare energieconcepten.

Mede gelet op de verwachting dat het investeringsgat gemiddeld €50 miljoen op jaarbasis bedraagt (zie paragraaf 3.4), is de beoogde maximale EFRO-bijdrage van €2,98 miljoen opportuun.

[18] Tegenover 40% EFRO bijdrage dient immers 60% aan cofinanciering te worden ingebracht

[19] Daarnaast is voorzien in een gemeentelijke cofinancieringsbijdrage van een gelijke omvang

5. Kaderstelling nieuw financieringsinstrument

De inzichten uit het Ex ante assessment Warmtefonds Zuid-Holland, in combinatie met de resultaten van de interviews, aanvullende deskresearch en de formele kaders van het Haagse Uitvoeringsprogramma 2021-2027 zijn gezamenlijk kaderstellend voor een mede met EFRO middelen te voeden revolverend financieringsinstrument gericht op opstarten en opschalen van duurzame initiatieven en het bevorderen van hernieuwbare energie.

In dit hoofdstuk wordt in lijn met verordening EU2021/1060 en voortbouwend op de analyse van de voorgaande hoofdstukken inzicht geboden in drie onderdelen van de investeringsstrategie van een financieringsinstrument. Het betreft:

- De voorgestelde doelgroep van eindontvangers (paragraaf 5.1.);
- De voorgestelde financiële producten die door de fondsmanager van het financieringsinstrument aan de eindontvangers zullen worden aangeboden (paragraaf 5.2.);
- De mogelijke noodzaak van een gedifferentieerde behandeling van investeerders (paragraaf 5.3.)

De integrale investeringsstrategie – waarvan bovenstaande elementen dus deel van uitmaken - dient een plaats te krijgen in het projectplan dat strekt tot voeding van het financieringsinstrument met EFRO middelen. Overigens zal de investeringsstrategie finaal door de betrokken fondsmanager worden uitgewerkt. Bijvoorbeeld in de vorm van een investeringsreglement. Dit ingevolge het uitgangspunt dat het financieringsinstrument 'op zakelijke basis' beheerd dient te worden.[20]

5.1. Voorgestelde doelgroep

De inzet van de middelen is gericht op de financiële ondersteuning van specifieke doelgroepen. Daarbij zijn alle partijen in beeld die zijn geduid in het Haags uitvoeringsprogramma 2021–2027 – meer in het bijzonder in relatie tot:

- **Prioriteit 2: Klimaat regionaal** 'Een groener, koolstofarm Europa door de bevordering van een schone en eerlijke energietransitie, groene en blauwe investeringen, de circulaire economie, aanpassing aan de klimaatverandering, risicopreventie en risicobeheer',
- **Specifieke doelstelling 2.2**: Bevorderen van hernieuwbare energie;
- **Actielijn 1:** Stimuleren hernieuwbare energieconcepten

[20] Zij bepalen de investeringsstrategie, -criteria en het voorgenomen tijdschema voor investeringen (EU 651/2014, art. 21 lid 15)

Voorgesteld wordt om de doelgroep van eindontvangers als volgt te omschrijven: rechtspersonen, verenigingen, commanditaire vennootschappen en vennootschappen onder firma die via het verstrekken van bijvoorbeeld leningen of participaties investeren in het opstarten of opschalen van projecten, die bijdragen aan het verbeteren van de aanbod- of vraagzijde[21] van hernieuwbare energie in de gemeente Den Haag. Ter illustratie (niet limitatief):

- Bedrijven die investeren in diepe en ondiepe aardwarmte;
- Bedrijven die investeren in verdere hernieuwbare warmteopties;
- Bedrijven die investeren in het benutten en leveren van restwarmte;
- Bedrijven, verleners van energiediensten en warmteafnemers die aan de 'vraagzijde' investeren in warmteaansluitingen (veelal ter vervanging van gasaansluitingen). Tot deze warmteafnemers kunnen behoren woningbouwcorporaties, maatschappelijke instellingen en overheden (in de rol van facilitator, procescoördinator, launching customer) alsmede onderwijs- en kennisinstellingen.

Individuele woningeigenaren, al dan niet verenigd in een VVE, behoren niet tot de doelgroep. Evenmin kan worden geïnvesteerd in andere investeringsfondsen dan wel in 'fund of funds' constructies.

Op deze algemene doelgroepomschrijving zijn enkele verbijzonderingen van toepassing.

A. Verbijzondering beleidskaders

De basis van de investeringsstrategie van het nieuwe financieringsinstrument wordt naast voornoemd Haags uitvoeringsprogramma 2021–2027 gelegd door het vigerende beleid. Primair de gemeentelijke inzet is daarbij van belang. Niet limitatief wordt de koers bepaald door:

- Haags akkoord 2023 – 2026 (2023);
- Stedelijk Energieplan (2021);
- Transitievisie warmte (2022);
- Economische visie Den Haag+ 2030 (2020).

B. Verbijzondering geografische scope

De te verstrekken financieringen moeten primair ten goede komen aan initiatieven binnen de gemeentegrenzen van Den Haag.

C. Verbijzondering vanuit staatssteun

Een verbijzondering ten aanzien van de doelgroep kan ook vanuit staatssteunoptiek aan de orde zijn. Over het algemeen kan worden geredeneerd dat, wanneer een financiering tenminste pari-passu is met een marktpartij dan wel onder marktconforme voorwaarden wordt verstrekt, er geen sprake is van een steunelement Maar gezien het beoogde risicoprofiel van projecten op het vlak van hernieuwbare energie zal er regelmatig wel sprake zijn van staatssteun. Geoorloofd uiteraard, op basis van de Algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV)[22]. Naast hoofdstuk 1 zijn met name diverse artikelen uit deel 7 in deze het meest van belang. Artikel 41 bijvoorbeeld handelt over 'Investeringssteun ter bevordering van

[21] Ten aanzien van de vraagkant ligt het accent op projecten gericht op de aanleg van 'de laatste meter' Zie paragraaf 3.3)
[22] EU651/2014

energie uit hernieuwbare energiebronnen'. In relatie tot deze artikelen is een verbijzondering van de doelgroep aan de orde. In laatste instantie – in geval noch op basis van marktconforme ondersteuning noch de AGVV 'staatssteunproof' financiering kan worden verstrekt - kan eventueel worden geopteerd voor zogenaamde de-minimissteun.[23]

In het projectplan dat sterkt tot voeding van het financieringsinstrument, dient een nadere staatssteunanalyse te worden opgenomen.

5.2. Voorgestelde financiële producten

Instrumentering

De Ex ante assessment Warmtefonds Zuid-Holland geeft aan dat het voorkeursinstrument een instrument is dat zich richt op het verminderen of dragen van risico's omdat dat een optimale hefboom genereert op investeringsniveau. Tegen deze achtergrond, in combinatie met de analyse van de actuele projectenpijplijn van Energiefonds Den Haag, de interviews met de stakeholders/experts en aanvullende deskresearch worden de volgende financiële producten voorgesteld:

- Junior leningen (zie hieronder);
- Senior leningen[24];
- Mezzanine financiering;
- Participaties;
- Garanties.

De specifieke financieringscondities en ticketsizes zijn sterk casus specifiek. Maatwerk is een vereiste. Looptijden, aflossingsschema's, momenten van conversie etc., etc. laten zich niet op voorhand bepalen en worden door de fondsmanager per project bepaald (afgestemd op o.a. de economische en/of technische levensduur van de betrokken investering, de financieringsbehoefte en andere relevante en gebruikelijke criteria). Van een professionele fondsmanager worden verwacht dat deze een optimale mix nastreeft van de type financieringen en financieringsvoorwaarden, ticketsizes, etc., etc. Dit mede gelet op de investeringsstrategie en de risicopositie.

First loss positie

EFRO-middelen kunnen in voorkomende situaties - ter beoordeling van de fondsmanager - worden ingezet bij wijze van 'first loss'. De first loss positie kan op individueel dealniveau worden gerealiseerd. Er is daarmee sprake van 'gelaagd' financieren, waarbij EFRO junior wordt ingezet. Hoewel door de geraadpleegde experts wordt aangegeven dat gezien de omvang van de te verwachten investeringsproposities - afgezet tegen de omvang van de EFRO bijdrage - een first loss positie relatief weinig gewicht in de schaal legt, werd aangeven dat het toch wenselijk is deze optie open te houden.

De first loss optie kan op verschillende wijzen worden geoperationaliseerd. Nadere uitwerking en concretisering dient in het fondsplan plaats te vinden. De meest voor de hand liggende optie betreft

[23] EU1407/2013.

[24] Hoewel een (senior-)lening volgens de Ex-ante assessment Warmtefonds Zuid-Holland, minder aansluit bij de problematiek, blijkt daar in de praktijk wel degelijk behoefte aan te zijn.

kwijtschelding. Deze optie is met name relevant in geval er sprake is van een dreiging van 'default'[25]. Indien een fondsmanager concludeert dat er sprake is van een dreigende default, kan de fondsmanager ertoe besluiten om de EFRO-financiering kwijt te schelden. Ook is het in deze situatie bijvoorbeeld mogelijk een achtergestelde lening te converteren in participaties. Daarmee wordt bereikt dat de prioritaire positie van een achtergestelde lening ten opzichte van een participatie komt te vervallen. Hiertoe kan de fondsmanager alleen overgaan indien daarmee een reëel perspectief op continuering van het project mag worden verwacht.

Gedifferentieerde behandeling van investeerders

Op basis van de interviews onder de experts en deskresearch, kan worden geconcludeerd dat de meerwaarde van het preferentieel belonen van investeerders in de meeste situaties betrekkelijk gering is. Bij wijze van 'last resort' oplossing zou het preferentieel belonen een goede beweging kunnen zijn, de operationalisering daarvan is evenwel niet eenvoudig. Maatwerk is geboden. Het is aan de betrokken fondsmanager daar op casus niveau een passende invulling aan te geven.

[25] In geval van daadwerkelijke default worden immers alle 'terms' van de financieringen heronderhandeld. In de praktijk is daarbij van prioriteitsvolgorde tussen de financieringsvormen nauwelijks sprake meer.

6. Verwachte resultaten: bijdrage aan output-indicatoren

In dit (laatste) onderdeel van de ex ante beoordeling wordt ingegaan op de verwachte resultaten van het financieringsinstrument in termen van de bijdrage aan de outputindicatoren.

In het Haags uitvoeringsprogramma 2021-2027 zijn ten aanzien van Prioriteit 2 - Klimaat regionaal - actielijn 1 specifieke outputindicatoren aan de orde. Onderstaand een overzicht van de relevante indicatoren, de streefwaarden en de verwachte bijdrage van het ('project') financieringsinstrument daarbij.

ID	Indicator	Streefwaarde 2029	Verwachte bijdrage financieringsinstrument per 2029
RC003	Aantal ondernemingen dat steun heeft ontvangen via een financieringsinstrument	XX	6
RC022	Extra productiecapaciteit voor hernieuwbare energie (waarvan: elektriciteit, thermisch)	XX	Thermisch: 55,9 MW

Tabel 3: Verwachte bijdrage aan outputindicatoren

Deze verwachte bijdragen zijn gebaseerd op:

- RC003:
  - Een EFRO-bijdrage van in totaal €2.98 miljoen;
  - Een gemeentelijke cofinancieringsbijdrage van gelijke omvang
  - Gemiddelde ticketsize van € 1 mln.[26].
- RC022:
  - Verwachte opbrengt van de twee investeringsproposities uit projectenpijplijn.

In het projectplan dat strekt tot voeding van het financieringsinstrument dienen de projectwaarden nader te worden onderbouwd.

[26] Gebaseerd op de gemiddelde omvang van de investeringen die Energiefonds Den Haag heeft gerealiseerd. Bron: Managementrapportage Stichting HEID, 2e kwartaal 2023

Bijlage 1

Interviewpartners

- Henry Terlouw: Gemeente Den Haag:
- Nico van Est: Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten;
- Roderik Wuite: Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten;
- Rutger te Grotenhuis: Rebel group.

Bijlage 2

Literatuuroverzicht

- Aardgasvrij wonen in Den Haag (DWA, 2020);
- Duurzaam en resultaatgericht (Bart Teulings, 2017);
- Ex-ante assessment Warmtefonds Zuid-Holland (PWC, 2015);
- Financiering van de energietransitie (Kalavasta en Berenschot, 2021);
- Haags Uitvoeringsprogramma 2021 – 2027 (gemeente Den Haag, 2021);
- Investeringskader voor inzet EFRO-middelen low carbon warmte Kansen voor West 2014 – 2020 (gemeente Den Haag, gemeente Rotterdam, provincie Zuid-Holland, 2017);
- Onderzoek naar de Jessicafondsen FRED, ED, SOFIE (Lysias, 2021);
- Regionale klimaatmonitor, CBS (2023);
- Stedelijk Energieplan (gemeente Den Haag, 2021);
- Transitievisie Warmte (gemeente Den Haag, 2022).

Bijlage 3

Beknopt overzicht publiek instrumentarium

(budgetomvang minimaal €1 mln., niet limitatief overzicht)

Subsidieregelingen

Naam regeling	Niveau	Omvang budget	Resterend budget	Ticket size	Cofinancieringspercentage
Subsidieregeling duurzaam maatschappelijk vastgoed (DUMAVA)	Nationaal	€1.9 mrd. (tot 2030)	Onbekend	€5.000 - €2.500.000	30-50%
Stimuleringsregeling aardgasvrije huurwoningen (SAH)	Nationaal	€195.000.000	€90.891.525	Max. €5.000	30-40%
Subsidieregeling Coöperatieve Energieopwekking (SCE)	Nationaal	€150.000.000	€114.900.000	Business case afhankelijk	Business case afhankelijk
SVVE: subsidie voor verduurzamingsmaatregelen	Nationaal	€48.500.000	Onbekend	Max. €28.858	Maatregel afhankelijk
Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE)	Nationaal	Voor 2023: €560.000.000	Voor 2023 €213.000.000	Maatregel afhankelijk	Maatregel afhankelijk
Warmtenetten Investeringssubsidie (WIS)	Nationaal	€150.000.000	Onbekend	Max. €20.000.000	Max. 55%
SDE++	Nationaal	€8.mrd	Onbekend	Business case afhankelijk	Business case afhankelijk

Revolverende investeringsfondsen

Het warmteparticipatiefonds Zuid-Holland (WPF) is een investeringsfonds met een primaire focus op de ontwikkeling van een open warmtenet in Zuid-Holland en de opwekking van duurzame warmte. De omvang bedraagt € 65 miljoen, de minimale projectbijdrage bedraagt 1 miljoen euro;

.