



Brussel, 17.7.2017
C(2017) 4933 final

OPENBARE VERSIE

Dit document is een intern document van de Commissie dat louter ter informatie is bedoeld.

Betreft: Steunmaatregel SA.47416 (2017/N) — Nederland — Garantierегeling voor energietransitie

Excellentie,

1. PROCEDURE

- (1) Op 12 mei 2017 heeft Nederland, na prenotificatiecontacten, de bovengenoemde garantierегeling voor energietransitie omwille van de rechtszekerheid aangemeld als steunvrije maatregel. Op 28 juni en 5 juli 2017 heeft het verdere toezeggingen aangemeld.

2. BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL

- (2) De Nederlandse autoriteiten zijn voornemens een staatsgarantierегeling, de zogenaamde Energietransitie financieringsfaciliteit (ETFF), goed te keuren waarvan zij verwachten dat deze een rol zal spelen in het beleid van de Nederlandse overheid van transitie naar een duurzamere economie. Op basis van marktonderzoek stellen de Nederlandse autoriteiten dat de vraag naar financiering van dit soort risicovolle projecten (bv. aardwarmte of energiebesparing in energie-intensieve industrieën) het aanbod dat banken kunnen doen, overtreft. Beoogd wordt om zo met de ETFF de financiering van deze nieuwe projecten in niet-mature markten te versnellen.
- (3) Ondernemingen die deze projecten initiëren, zouden een special purpose vehicle (SPV) oprichten dat de volgende financieringsstructuur zou hebben: ten minste 15% eigen vermogen (te verstrekken door de initiator van het project),

Zijne Excellentie de Heer Bert Koenders
Minister van Buitenlandse Zaken
Bezuidenhoutseweg 67
NL – 2500 EB Den Haag

tot 15% achtergesteld vreemd vermogen (te verstrekken door een bank) en de rest (ca. 70%) senior leningen, te verstrekken door andere kredietverstrekkers. De tranche achtergesteld vreemd vermogen zou voorgaan op de eigenvermogenstranche in de hiërarchie van verlies/risicoblootstelling bij insolventie van het SPV. Volgens de Nederlandse autoriteiten is deze structuur (30% eigen vermogen en quasi-eigen vermogen en 70% senior financiering) gebaseerd op de standaard marktvereisten voor soortgelijke risicovolle projecten met een rating B+ of lager.

- (4) Elk project zou over zijn eigen SPV beschikken, en met de financiële middelen die aan deze SPV worden verstrekt, zal dus slechts één bepaald project worden gefinancierd.
- (5) De staatsgarantieregeling dient voor het garanderen van de achtergestelde leningen die door banken aan een dergelijk SPV worden verstrekt. De regeling zou tot 80% van het bedrag van de achtergestelde lening garanderen. Zodra de hoofdsom van de lening metertijd gaat afnemen als gevolg van de gedeeltelijke terugbetaling van de hoofdsom, zou het gegarandeerde bedrag proportioneel afnemen. De garantie zal – na beoordeling – worden afgegeven voor individuele achtergestelde leningen en niet voor het leningportfolio onder de ETFF.
- (6) De regeling zou van kracht zijn tot eind 2022. Het budget voor de eerste twee jaar bedraagt 80 miljoen EUR. De omvang van de gegarandeerde leningen zou tussen 750 000 EUR en 25 miljoen EUR bedragen en de looptijd van de achtergestelde leningen zou ten hoogste 15 jaar bedragen.

Deelnemende banken

- (7) Tijdens de eerste twee jaar van de looptijd van de regeling - die worden beschouwd als een pilotfase van de ETFF - zal de Nederlandse regering garanties afgeven voor achtergestelde leningen die worden toegekend aan diverse in aanmerking komende projecten voor energiebesparing en hernieuwbare energie die worden gefinancierd door promotionele instellingen die een bankvergunning hebben op grond van artikel 2:11, lid 1, van de Wet op het financieel toezicht en voldoen aan de definitie van kredietinstelling van artikel 4, lid 1, punt 1, van Verordening (EU) nr. 575/2013¹: de overheidsbanken Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) en de Nederlandse Waterschapsbank (NWB).
- (8) Volgens de aanmelding zal de beperking van de regeling tot de achtergestelde leningen van deze overheidsbanken alleen van toepassing zijn in de pilotfase.
- (9) Vanaf het derde jaar dat de regeling operationeel is, zal iedere andere bank in aanmerking komen voor cofinanciering van een bepaald SPV-project door het verstrekken van achtergestelde leningen die door de Nederlandse Staat zouden worden gegarandeerd.

Vergoeding van de achtergestelde lening

¹ Verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 (PB L 176 van 27.6.2013, blz. 1).

- (10) De Nederlandse autoriteiten bevestigen dat de prijsstelling van de achtergestelde leningen die door BNG, NWB en andere banken voor het ETFF-project zullen worden verstrekt, er zal komen na een marktgebaseerde beoordeling van de kredietwaardigheid van de kredietnemer, hetgeen tot uitdrukking zal komen in de marktconforme rente van de leningen. Er wordt geen specifieke korting in vergelijking met het normale tariefbeleid toegepast op die leningen.
- (11) De bank die een staatsgarantie aanvraagt, moet ook haar prijsstelling indienen bij de kredietcommissie van de overheid die de leningen evalueert, voordat zij oordeelt over het al dan niet toekennen van de garantie en de vraag of de lening correct beprijsd is. Die commissie kan de bank vragen om de kredietvoorwaarden aan te passen. BNG, NWB en de andere banken zullen hun prijszetting bepalen volgens een gestandaardiseerde benadering (cf. Basel III) die is gebaseerd op alle door Nederlandse banken verstrekte achtergestelde leningen.
- (12) Voorts heeft Nederland toegezegd ervoor te zorgen dat de rente die BNG, NWB en de andere bij de regeling betrokken banken over de achtergestelde leningen berekenen, ten minste 200 basispunten hoger zal liggen dan de vergoeding van de aan hetzelfde SPV verstrekte senior lening (in het geval van meerdere leningen, ten minste 200 basispunten hoger dan de senior lening met de hoogste vergoeding).

Vergoeding van de staatsgarantie

- (13) De vergoeding van de staatsgarantie bestaat uit twee componenten. De eerste is een periodieke garantieprovisie en de tweede is een mogelijke eenmalige afsluitprovisie.
- (14) De door de bank aan de Staat te betalen periodieke garantieprovisie zou worden berekend op basis van de werkelijke rente die de bank het SPV in rekening brengt. Meer bepaald zou de vergoeding als volgt worden berekend: de door de bank aan het SPV toegekende achtergestelde lening zou een rente hebben; deze rente, verminderd met de fundingkosten van de bank en de liquiditeitsdekking (deze kosten worden voor iedere lening individueel vastgesteld), verminderd met een extra 0,05% per procent fundingkosten (deze elementen blijven stabiel voor alle leningen) en verminderd met 1,2% beheer- en administratiekosten, zou resulteren in een jaarlijkse garantieprovisie voor de totaliteit van de lening. De bank zou 80% van dat bedrag (of proportioneel lager in geval van een garantie voor minder dan 80%) aan de Staat betalen als vergoeding voor de garantie op de lening.
- (15) Ter illustratie: een garantie van 80% op een lening tegen een rente van 7% zou dus - bij fundingkosten van 1,0% per jaar - resulteren in een jaarlijkse garantieprovisie van 4,75% van het gegarandeerde bedrag, wat overeenkomt met 3,8% van het volledig bedrag van de lening (7% rente minus 1,05% funding- en liquiditeitsopslag minus 1,2% beheers- en administratiekosten is gelijk aan 4,75%; 80% van dat percentage is 3,8%).
- (16) Naast de periodieke vergoeding betaalt de bank 50% van de afsluitprovisie aan de Staat als de totale door de kredietnemer betaalde afsluitprovisie hoger is dan 0,5% van het leningbedrag.

- (17) Na de risicobeoordeling door de kredietverlenende banken zal de transactie vervolgens door de Nederlandse autoriteiten worden geëvalueerd door middel van een onafhankelijke beoordeling van de te garanderen onderliggende leningen. Daarnaast evalueert ook een adviesraad die beoordeling.
- (18) De Nederlandse autoriteiten zullen regelmatig nagaan of de regeling zelf-financierend is. Bij het verifiëren of de regeling zelf-financierend is, zullen de Nederlandse autoriteiten a) de ontvangen premies vergelijken met b) de som van 1) de vergoedingen betaald aan banken die de garantie hebben geactiveerd, 2) de vergoeding van een virtueel kapitaal van 48 basispunten per jaar, en 3) hun administratie-/beheerskosten van het uitvoeren van de regeling. Zij zullen ervoor zorgen dat a) altijd hoger blijft dan b).

3. BEOORDELING VAN DE MAATREGEL

- (19) Naast de staatsgarantie op de achtergestelde leningen zullen de overheidsbanken BNG en NWB tijdens de pilotfase - en nadien - achtergestelde leningen verstrekken. Elk van deze beide soorten maatregelen wordt hier achtereenvolgens geanalyseerd.

Achtergestelde leningen verstrekt door twee overheidsbanken

- (20) In de eerste plaats moet worden nagegaan of, los van de staatsgarantie, er sprake zou kunnen zijn van staatssteun op grond van het enkele feit dat de achtergestelde leningen door BNG en NWB zullen worden verstrekt.
- (21) De Nederlandse autoriteiten hebben bevestigd dat de prijsstelling van achtergestelde leningen (voor zover die door BNG en NWB worden verstrekt) volgens een marktgebaseerde beoordeling van de kredietwaardigheid van de leningnemer zal verlopen (zie de punten 10 en 11).
- (22) Ook hebben de Nederlandse autoriteiten de toezegging gedaan (zie punt 12) dat over achtergestelde leningen die in het kader van de regeling zullen worden verstrekt, een vergoeding zal worden berekend die ten minste 200 basispunten hoger ligt dan senior leningen aan hetzelfde SPV. De Commissie tekent aan dat de senior leningen aan het SPV niet door de overheidsgarantie worden gedekt. Bijgevolg wordt met de rente daarover een relevante benchmark bepaald voor marktconforme tarieven voor de senior lening aan de specifieke kredietnemer. Het feit dat de Nederlandse autoriteiten toezeggen dat de rente over de achtergestelde lening aanzienlijk hoger (plus 200 basispunten) zal zijn dan de rente over de senior lening, biedt dus een afdoende garantie dat de rente die over de achtergestelde lening wordt berekend, niet zal worden vastgesteld op een niveau dat onder de marktrente voor dit soort risico ligt. De Commissie merkt bijvoorbeeld op dat volgens de mededeling referentiepercentages² voor leningen met lage zekerheidsstelling die worden verstrekt aan kredietnemers met een rating "Bevredigend (BB)", de vergoedingen 180 basispunten hoger moeten liggen dan voor leningen verstrekt aan dezelfde kredietnemers, maar met normale zekerheidsstelling (respectievelijk EURIBOR + 400 basispunten en EURIBOR + 220 basispunten). Ingeval van wanbetaling door het SPV zullen bij de senior leningen eerst de activa van het in wanbetaling verkerende SPV worden

² Mededeling van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld (PB C 14 van 19.1.2008, blz. 6).

aangesproken. Achtergestelde leningen kunnen dus worden geacht tot de categorie met lage zekerheidsstelling te behoren, terwijl senior leningen geacht zouden worden een normale zekerheidsstelling te hebben.

- (23) Subsidiair merkt de Commissie nog op dat BNG en NWB, ondanks het feit dat zij overheidsbanken zijn, geen door de Staat "gegarandeerde" banken zijn, d.w.z. dat de Staat of een andere publieke entiteit de crediteuren van de bank in geval van insolventie niet garandeert. In de tweede plaats merkt de Commissie op dat deze beide banken onderworpen zijn aan alle regelgevende en prudentiële vereisten die van toepassing zijn op commerciële banken. Zij genieten derhalve geen lichtere regelgevende vereisten of behandeling. Ten derde constateert de Commissie dat zij de laatste zeven jaar steeds winstgevend waren, ondanks het feit dat die jaren moeilijk waren voor de banksector in het algemeen³.
- (24) Aangezien geen van beide banken een speciaal voordeel geniet dat haar door de Staat wordt verleend en aangezien ze structureel winstgevend blijven, is er dus geen bewijs dat de leningen die ze verstrekken, worden verstrekt tegen een rente die onvoldoende is om hun kosten te dekken en winst te genereren. Daarom is er geen voordeel verbonden aan de door deze banken verstrekte leningen.

³ Zowel BNG als NBW zijn onderworpen aan CRR/CRD en BRRD/SRMR en staan onder toezicht van het SSM. Ze zijn de afgelopen jaren winstgevend geweest:

BNG	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nettowinst (in miljoen EUR)	278	257	256	332	283	126	226
Rendement op eigen vermogen (%)	12%	11%	13%	12%	8%	4%	6%
Dividend (in miljoen EUR)	139	128	64	83	71	32	57
NWB	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nettowinst (in miljoen EUR)	57	91	75	40	34	49	95
Rendement op eigen vermogen (%)	5%	8%	6%	3%	3%	4%	7%
Dividend (in miljoen EUR)	40	23	0	0	0	0	0

Bovendien is de voorzitter van de Raad van Commissarissen van BNG ook voorzitter van de Raad van Commissarissen van NL Healthcare en lid van de Raad van Commissarissen van De Friesland/FBTO Zorgverzekeringen. De vicevoorzitter is Oud-Chief Financial Officer en lid van de Raad van Bestuur van AEGON NV en daarnaast lid van de Raad van Commissarissen van TMG NV (media) en van Rabobank en Robeco Groep NV (beleggingsgroep). Van de overige commissarissen hebben er vijf financiële instellingen geleid en momenteel zijn ze lid van de Raad van Commissarissen van dit soort instellingen, is één commissaris burgemeester en een ander Commissaris van de Koning.

Bij NWB is de voorzitter van de Raad van Commissarissen een voormalig bewindvoerder van het IMF, terwijl bij de vijf overige commissarissen drie voormalige bankiers zijn (vicevoorzitter EBRD, Chief Risk Officer RABO Bank, CEO de Volksbank NV), is één commissaris een voormalig ziekenhuisdirecteur en een ander een watergraaf (overheidsfunctie).

Beide banken worden in hoofdzaak bestuurd door mensen die de nodige ervaring in de particuliere sector hebben om een bank economisch verantwoord te leiden.

- (25) Kortom, de achtergestelde leningen verstrekt door BNG en NWB houden geen staatssteun aan ondernemingen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna "VWEU" genoemd)⁴ in.

Staatsgarantie op de achtergestelde leningen aan het SPV

- (26) De Nederlandse autoriteiten streven ernaar om de staatsgarantieregeling op achtergestelde leningen uit te voeren als een regeling "geen steun". In punt 3.4 van de garantiemededeling⁵ worden de voorwaarden voor steunvrije garantieregelingen uiteengezet.

Punt 3.4, onder a), van de garantiemededeling: De regeling staat niet open voor kredietnemers in financiële moeilijkheden

- (27) De Nederlandse autoriteiten hebben bevestigd dat kredietnemers in moeilijkheden niet in aanmerking komen voor de garanties. Bovendien zullen de SPV's, aangezien het gaat om nieuw opgerichte entiteiten (met ten minste 15% van hun financiering met eigen vermogen bestaande uit vers kapitaal) die nieuwe projecten financieren, zelf niet in moeilijkheden verkeren.

Punt 3.4, onder b), van de garantiemededeling: De omvang van de garanties valt goed te meten op het tijdstip van toekenning. Dit betekent dat de garanties met welbepaalde financiële transacties verband moeten houden, een vast maximumbedrag moeten betreffen en in de tijd beperkt moeten zijn

- (28) De omvang van de garanties kan goed worden gemeten wanneer ze worden afgegeven, omdat ze gekoppeld zijn aan een specifieke lening die op haar beurt gekoppeld is aan een project (de garanties hebben ook een vast maximumbedrag en zijn beperkt in de tijd (15 jaar)).

Punt 3.4, onder c), van de garantiemededeling: De garantie wordt verleend tot een maximum van 80% van de waarde van de uitstaande achtergestelde lening

- (29) De Nederlandse autoriteiten beperken de garantie tot maximaal 80% van de achtergestelde lening. De bank die de lening verstrekt, behoudt ten minste 20% van het risico op pari-passu-basis en 80% van het risico wordt door de Staat gedragen als garant. Het toegekende bedrag zal afnemen in lijn met de geleidelijke terugbetaling van de hoofdsom.

Punt 3.4, onder d), van de garantiemededeling: Dankzij de door de begunstigde ondernemingen betaalde premies financiert de regeling zichzelf en punt 3.4, onder f), van de garantiemededeling: Om als "conform de marktprijzen" te kunnen worden beschouwd, dienen de premies ten minste te dekken: het garantierisico, de beheerskosten en een jaarlijkse vergoeding van kapitaal

⁴ Deze conclusie is in lijn met de conclusie die in eerdere zaken is bereikt (Besluit sociale huisvesting E 2/2005 - N 642/2009, PB C 31 van 9.2.2010, blz. 6), waarbij de door BNG verstrekte leningen werden behandeld als gewone commerciële leningen.

⁵ Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen [107] en [108] [VWEU] op staatssteun in de vorm van garanties (PB C 155 van 20.6.2008, blz. 10).

- (30) De Nederlandse autoriteiten hebben bevestigd dat de rente die door de kredietverlenende bank wordt aangerekend, gebaseerd zal zijn op de eigen ratingbeoordeling door de banken van het gefinancierde SPV/project. Dit is relevant aangezien de garantiopremie die aan de Staat wordt betaald, wordt berekend als een deel van de rente over de achtergestelde lening (zie de punten (14) en (15) voor een beschrijving van de methode). De garantiopremie zal gelijk zijn aan de rente op de achtergestelde lening na aftrek van de fundingkosten van de bank, de liquiditeitsopslag, de beheer- en administratiekosten. Zoals vermeld in punt 17, evalueren de Nederlandse autoriteiten de risicobeoordeling van de kredietverlenende banken.
- (31) Kortom, de garantiopremie wordt direct afgeleid van een marktprijs, namelijk de kredietrisicopremie die de bank voor de lening berekent (omdat de kredietverlenende bank de kredietrisicopremie op de niet-gegarandeerde 20% van de lening behoudt en het kredietrisico op het gegarandeerde deel van de lening aan de Staat overdraagt). Daarom kan vooraf worden geconcludeerd dat deze prijsstellingsmethode voor de garantie resulteert in een marktconforme prijs en het mogelijk maakt dat de regeling naar alle waarschijnlijkheid zichzelf financiert, zoals vereist volgens punt 3.4, onder d), van de garantiemededeling.

Punt 3.4, onder e), van de garantiemededeling: Voortdurende beoordeling of de regeling zichzelf financiert

- (32) De Commissie vertrouwt erop dat de Nederlandse autoriteiten achteraf regelmatig zullen nagaan of de regeling inderdaad zelf-financierend is en eventueel de beprijzing zullen aanpassen. De Commissie acht het positief dat de Nederlandse autoriteiten in het kader van deze controle een vergoeding van virtueel kapitaal van 48 basispunten willen hanteren. Wanneer een overheid een garantie afgeeft, moet de vergoeding die de Staat ontvangt, om vrij te zijn van steun, de kosten van het kapitaal op dezelfde manier dekken als een particuliere garant zou eisen. De garantiemededeling eist minimaal 32 basispunten voor garantieregelingen op senior leningen (berekend als een kapitaalvereiste van 8% op de uitstaande garantie vergoed tegen een risicopremie van 4%). Aangezien het risico van een garantieregeling voor achtergestelde schuld hoger is dan het risico van een schuldgarantieregeling voor senior schuld, lijkt het logisch om aan te nemen dat een garant in een markteconomie meer kapitaal zou aanhouden en/of de gevraagde vergoeding op het aangehouden kapitaal zou verhogen. De Nederlandse autoriteiten zijn voornemens een hogere virtuele kapitaalvergoeding te hanteren (48 basispunten). Dit zou bijvoorbeeld overeenkomen met een virtueel kapitaal van 12% vergoed tegen een risicopremie van 4% per jaar, of een kapitaalratio van 8% vergoed tegen een risicopremie van 6%. De door de Nederlandse autoriteiten voorgestelde methode lijkt derhalve in overeenstemming te zijn met wat een garant in een markteconomie zou eisen om tot uitdrukking te brengen dat de regeling achtergesteld risico in plaats van senior risico dekt.
- (33) De Nederlandse autoriteiten bevestigden dat de ETFF één jaar na het begin van de regeling zal worden geëvalueerd om de garantiopremie eventueel aan te passen zodat de regeling zichzelf kan blijven financieren. De beheerskosten worden daarbij ook aangepast. Voorts zal per kwartaal worden gerapporteerd over de prestaties van de ETFF (benutting ervan). In 2019 zou er een evalueerend onderzoek komen, met onder meer: i) een kwantitatieve analyse: aantal leningen, rentebaten, defaults, portfolio at risk; ii) een kwalitatieve analyse: de mate waarin via ETFF gefinancierde projecten bijdragen aan de energietransitie in Nederland,

en iii) een evaluatie van de marktmaturiteit om soortgelijke projecten zonder ETFF te ondersteunen.

- (34) De Commissie komt tot de conclusie dat de regeling voldoet aan de voorwaarden van punt 3.4, onder e), aangezien de Nederlandse autoriteiten voorzien in zelf-financiering van de regeling, met name door deze te beoordelen op basis van een adequaat virtueel kapitaal.

Punt 3.4, onder g), van de garantiemededeling: Om transparantie te garanderen, dient de regeling de voorwaarden te bepalen waarop in de toekomst garanties zullen worden verstrekt, zoals ratings en, waar van toepassing, sector en grootte van de in aanmerking komende ondernemingen, maximumbedrag en looptijd van de garanties

- (35) De Nederlandse autoriteiten voorzien dat garanties met een looptijd van maximaal 15 jaar zullen worden afgegeven en de gegarandeerde leningen tussen 750 000 EUR en 25 miljoen EUR zullen liggen. Zij voorzien dat deze alleen worden verstrekt aan SPV's die energietransitieprojecten uitvoeren. Leningen aan ondernemingen in moeilijkheden zullen niet worden gegarandeerd en garanties zullen worden beprijsd afhankelijk van de risico's van projecten.
- (36) De Commissie concludeert dat de regeling voldoet aan de voorwaarden van punt 3.4, onder g).

Conclusie met betrekking tot de staatsgarantie op de achtergestelde leningen aan SPV's

- (37) De door de Nederlandse autoriteiten voorgestelde maatregel voldoet aan de cumulatieve criteria die zijn vermeld in de garantiemededeling om vrij te zijn van steun. Derhalve moet worden geconcludeerd dat de maatregel geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU inhoudt.

4. BESLUIT

De Commissie heeft dienovereenkomstig besloten:

- Dat de aangemelde regeling geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU inhoudt.

Ingeval deze brief vertrouwelijke gegevens mocht bevatten die niet mogen worden bekendgemaakt, wordt u verzocht de Commissie daarvan binnen vijftien werkdagen vanaf de ontvangst van dit schrijven in kennis te stellen. Ontvangt de Commissie binnen de vastgestelde termijn geen met redenen omkleed verzoek, dan neemt zij aan dat u instemt met mededeling aan derden en bekendmaking van de volledige tekst van dit schrijven in de authentieke taal op Internet: <http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>.

Uw verzoek moet elektronisch naar het volgende adres worden gezonden:

Europese Commissie
Directoraat-generaal Concurrentie
Griffie Staatssteun
B-1049 Brussel
Stateaidgreffe@ec.europa.eu

Hoogachtend,
Voor de Commissie

Margrethe VESTAGER
Lid van de Commissie

VOOR GELIJKLUIDEND AFSCHRIFT
Voor de secretaris-generaal

Jordi AYET PUIGARNAU
Directeur van de Griffie
EUROPESE COMMISSIE