

## BELEIDSNOTITIE

**Datum** 4 mei 2018

**Referentie** N3728

**Betreft** ESCo financiering

Een Energy Service Company (ESCo) ondersteunt mkb'ers in het opzetten en uitvoeren van energiebesparingsprojecten en maakt het mogelijk dit off-balance te financieren. Deze beleidsnotitie wil informatie verschaffen over hoe en onder welke voorwaarden banken ESCo's kunnen financieren en wat er vanuit het Rijk gedaan kan worden om de financiering van ESCo's te bevorderen.

### **Inleiding**

In september 2013 sloten de Nederlandse overheid, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties het Energieakkoord voor duurzame groei. In dit akkoord leggen de partijen zich vast op de verduurzaming van onze samenleving en economie.

### **Green deal**

Al bij het sluiten van het akkoord was duidelijk dat er knelpunten zijn die de financiering van duurzame energie- en besparingsprojecten belemmeren. Daarom heeft de NVB met de (toenmalige) ministeries van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu een Green Deal getekend om deze knelpunten weg te nemen: de 'Green Deal expertisecentrum financiering duurzame energieprojecten'.

Energiebesparing is een van de thema's uit het Energieakkoord waarop nog veel moet gebeuren om de gestelde doelen te bereiken. Een aanzienlijk besparingspotentieel is te vinden in het midden- en kleinbedrijf (mkb). Energieverbruik kan hier worden verminderd door relatief eenvoudige besparingsmaatregelen, zoals (dak)isolatie en ledverlichting, maar ook door ingrijpendere maatregelen die gevolgen hebben voor het productieproces.

### **Complexe markt**

Tot dusver komen grootschalige besparingsprojecten in het mkb echter nauwelijks van de grond. Investerings- en energie-efficiency worden vaak niet gedaan omdat energiebesparing niet tot de prioriteiten van de mkb'er behoort. Het window of opportunity voor verduurzaming van met name vastgoed is bij mkb'ers vaak kort; een verbouwing of verhuizing. Verduurzaming buiten dit window raakt veelal hun primaire proces. Anderzijds kunnen mkb'ers ook verduurzamen door naar hun mobiliteitsoplossingen of productieproces/waardeketen te kijken. Tot nu toe lijkt dit laatste iets minder in scope voor het ESCo-model. De meeste ESCo's zijn gericht op het verduurzamen van (in de breedste zin) het vastgoed van mkb'ers.

Doorgaans is het voor ondernemers lastig een weg te vinden in de nieuwe en complexe markt van energiebesparing met zijn woud aan technische mogelijkheden, regelingen en aanbieders. (zie kader)

### **Off-balance**

Veel bedrijven en instellingen hebben te maken met conflicterende investeringsprioriteiten, waarbij investeringen in hun kerntaken vaak begrijpelijkerwijze de voorrang krijgen boven energiebesparende investeringen. Soms is financiering uit eigen kasstroom of 'on-balance' met hulp



van de huisbankier opportuin, maar in veel gevallen is off-balance van besparingsprojecten gewenst.

### **ESCo**

Een Energy Service Company (ESCo) biedt hier uitkomst. Een ESCo is een derde partij die op zijn eigen balans investeert in passende energiebesparingsmaatregelen bij een (groep van) mkb'ers. De investering is daarmee voor de mkb'er 'off-balance'. In plaats van elke maand 100% van zijn huidige energiekosten aan de energieleverancier te blijven betalen, kan de mkb'er de door besparingsmaatregelen vrijkomende kasstroom benutten voor een maandelijkse lease-vergoeding. De besparingsmaatregelen kunnen daardoor kasstroom-neutraal gerealiseerd worden, zonder dat dit de kredietruimte van de mkb'er aantast. Na afloop van de leaseperiode kan de mkb'er profiteren van de netto besparing.

De ESCo heeft meestal de vorm van een zo geheten Special Purpose Vehicle. In de ideale vorm biedt een ESCo ondernemers een pakket van duurzame maatregelen aan waarbij de ondernemer garanties krijgt ten aanzien van de effectiviteit van voorgenoemde maatregelen, vastgelegd in een Energie Prestatie Contract (EPC).

Het ondersteunen van het mkb bij het opzetten en uitvoeren van energiebesparing en het beschikbaar stellen van off-balancefinanciering kan een belangrijke impuls geven aan het bereiken van de doelen uit het energieakkoord.

### **Financiering**

De off-balancefinanciering via een ESCo vraagt van financiers de bereidheid te investeren in zeer diverse projecten die zijn omhangen met specifieke onzekerheden. Presteert de besparingstechnologie inderdaad zoals geschetst? En kunnen de deelnemende mkb'ers daarmee uit de besparing inderdaad de leasefee betalen? Wanneer vastgoed wordt verkocht, is de nieuwe eigenaar dan gehouden de gefinancierde installaties inclusief leaseovereenkomst te behouden? Wat gebeurt er als teveel aan één ESCo deelnemende mkb'ers failliet gaan? De investeringen die de ESCo heeft gedaan zitten vaak aard en nagelvast of grotendeels in/aan de gebouwen (isolatie, besparing, opwekking) en vallen dus niet te gelde te maken.

Dat betekent dat financiers zich genoodzaakt zien bijzondere voorwaarden te stellen aan onder meer de kwaliteit van de Energie Prestatie Contracten, de financiële omvang van de ESCo en de minimale debt service coverage ratio.

Deze beleidsnotitie schetst in vijf punten de contouren van de voorwaarden waaraan ESCo's moeten voldoen om voor financiering in aanmerking te komen. Tot slot wordt ingegaan op de manier waarop het Rijk zou kunnen bijdragen aan het vergroten van de zekerheden voor financiers en daarmee een snellere groei van de energiebesparingsmarkt via ESCo's.

### **Complexe markt**

- Energiebesparingsprojecten kennen een grote diversiteit door variatie in: besparingstechnieken, investeringskosten, onderhoudskosten, proceskosten, looptijd, besparing (cashflow), meetprotocol, technische garanties, eigendom / huur, split-incentive ja/nee, etc.
- Binnen deze grote diversiteit in besparingsprojecten zijn verschillende projecttypen te onderscheiden: bijvoorbeeld techniek-specifieke projecten (zoals zon-pv, LED, etc.), kleine besparingsprojecten (investeringsom € 50.000), middelgrote besparingsprojecten (€ 50.000 tot € 500.000) en grote besparingsprojecten (groter dan € 500.000).
- Bij deze projecttypen passen verschillende soorten financiering: bijvoorbeeld (off-balance) product lease (financial versus operational), (off-balance) projectfinanciering, bancaire bedrijfskrediet of bancaire hypothecaire krediet.

## VOORWAARDEN VOOR FINANCIERING VAN ESCO'S DOOR BANKEN

### 1. Hoe ziet bancaire financiering eruit? Hoe kijkt een bank naar financiering?

Banken kijken algemeen bij een financieringsaanvraag naar de kwaliteit en zekerheid van de cashflow en naar de zekerheden die er zijn om in geval van het uitblijven van cashflows de lening terug te krijgen. Hiertoe stellen banken zekerheden op basis waarvan cashflows gewaarborgd kunnen worden of op basis waarvan de lening kan worden terugbetaald door verkoop van hetgeen gefinancierd wordt.

De financiering van ESCo's brengt specifieke risico's met zich mee. Energiebesparing heeft een hoger risico dan een energie-opwekproject. Waar leveranciers bij energie-opwekprojecten altijd nog kunnen gaan leveren op het net, zijn ze bij energiebesparing afhankelijk van de afnemer(s). ESCo's voor energiebesparing bevatten als activa de pakketten met maatregelen die zijn genomen om tot een bepaalde energiebesparing te komen. Vaak zijn deze maatregelen verweven met of onderdeel geworden van het gebouw dat wordt verduurzaamd. Valt een afnemer om, dan verdwijnt de cashflow. Dat maakt de afweging voor de financier lastig. Meer zekerheden ontstaan wanneer de ESCo een portefeuille heeft met meerdere projecten bij meerdere afnemers. Daarmee is het risico gespreid.

Het business plan van de ESCo dient goed weer te geven op welke wijze klanten worden gefinancierd en het prognosemodel moet een gevoeligheid voor wanbetaling opnemen; wat kan de business case aan?

Een standaardvoorwaarde van banken bij financiering is de aanwezigheid van een recht van opstalcontract. Bij verduurzaming van vastgoed kan dit opstalrecht soms moeilijk worden gevestigd. Enerzijds doordat sommige onderdelen van de verduurzaming onderdeel van een gebouw worden, zoals isolatie. Anderzijds omdat het gebouw al door een andere bank kan zijn gefinancierd, waardoor deze bank een eerste hypothecaire inschrijving op het pand heeft, inclusief bijvoorbeeld het dak waarop zonnepanelen geplaatst kunnen worden. In het laatste geval moeten de ESCo-financierende bank en de hypotheek-financierende bank tot een rangwisseling komen, hetgeen in de praktijk soms lastig blijkt.

Dat maakt deze voorwaarde bij ESCo-financiering complex. Wellicht kan in de toekomst gebruik gemaakt worden van het standaardcontract recht van opstal zoals dat nu ook in ontwikkeling is voor de ZON-branche. Hierin is onder meer vastgelegd dat de financier die een eerste hypothecaire inschrijving heeft op een pand accepteert dat een andere financier een opstalrecht krijgt over de zonnepanelen op het dak.

Het standaard regelen van een dergelijke rangwisseling zou in de toekomst wellicht ook voor ESCo-financiering uitkomst kunnen bieden.

De mogelijke opties worden op dit moment onderzocht.

### 2. Op welk moment kan een bank instappen in een ESCo?

De bank stapt in de regel pas in tijdens de groeifase van een ESCo. De startfase van een ESCo kent voor de bank te veel risico, omdat een ESCo doorgaans start met een gering aantal, vaak kleine projecten. Risico's kunnen daardoor niet worden gespreid. Het wel of niet slagen van de projecten is met name afhankelijk van de deskundigheid en kwaliteit van de ondernemers. De ESCo dient de opstartfase dan ook met eigen middelen, en/of met risicokapitaal van derden te financieren.

Als de ESCo onderneming een grotere portefeuille opbouwt, projecten bundelt en deze laat groeien in een BV (de Special Purpose Vehicle) kan deze SPV voldoende omvang krijgen om door de banken geherfinancierd te worden. De ESCo speelt daarmee eigen vermogen vrij om weer nieuwe projecten te starten.

### 3. Wat is de minimale grootte van een ESCo voor banken?

ESCo's komen in aanmerking voor financiering wanneer de investeringsbehoefte, minimaal € 3 miljoen is. Onder dit bedrag wegen de kosten van de benodigde documentatie, adviezen en rentelasten niet op tegen de baten van bancaire financiering.

Om het risico van het niet afbetalen van de lening door omvallende mkb'ers te verkleinen, vraagt de bank om ESCo's met een portefeuille van enige omvang. Door bundeling van mkb'ers kan een ESCo daarop inspelen. Ideaal gezien zou de bank graag een financieringsbehoefte van enkele tientallen miljoenen zien. In deze beginfase is dat nog niet realiseerbaar en is vijf à tien miljoen eerder het optimum. Het minimum is drie miljoen.

### 4. Hoeveel zijn banken bereid te financieren (gearing)? En welke zekerheden zouden moeten worden verstrekt?

Banken kijken bij de bepaling van het deel dat ze willen financieren naar de verhouding tussen vreemd en eigen vermogen. Uitgangspunt daarbij is de minimale Debt Service Coverage Ratio (DSCR). Dit geeft een beeld van de betalingscapaciteit van een onderneming ten opzichte van zijn betalingsverplichting. Een DSCR van 1,3 betekent bijvoorbeeld dat er dertig procent meer binnenkomt dan de onderneming aan de bank moet betalen aan rente en aflossing. Hiermee bouwt de bank dus een bepaalde zekerheid in.

De minimale DSCR die financiers eisen verschilt per project. Voor ZON-projecten is 80-85% financiering algemeen gangbaar; met een minimale DSCR van 1,2 in de prognose. Bij WKO-projecten is de minimale DSCR hoger - 60-70% financiering, en een minimale DSCR van 1,4-1,5 – omdat de risico's ook groter zijn. Een WKO-installatie ligt in de grond. Wanneer de exploitant van een WKO-installatie niet meer aan zijn verplichtingen kan voldoen, kan de bank de installatie niet komen ophalen.

Banken realiseren zich dat zekerheden lastig te verkrijgen zijn bij een ESCo. Bij energiebesparingsprojecten zijn de risico's immers vergelijkbaar met die van Warmte-Koudeopslag (WKO)-projecten. Ook hier zit de besparing aan energie vaak vast aan het pand (denk aan isolatie) of is deze verankerd in het productieproces. De financiering staat of valt met de zekerheid van de verwachte kasstromen die voortkomt uit de hoogte van de kredietwaardigheid van de mkb'er en de kwaliteit van de ESCo en het onderliggende EPC. Zeker in de beginfase waarbij een ESCo een wat kleiner aantal afnemers heeft, liggen de risico's zelfs nog hoger dan bij WKO-projecten.

Voor een ESCo zal de minimale DSCR dan ook rond de 1,5 liggen, met een financiering van 60-70%, vergelijkbaar met de financiering van WKO installaties.

Daarmee waarborgt de bank dat ook als de energiebesparing minder oplevert dan was voorzien en/of een deel van de deelnemende mkb'ers failliet gaat de ESCo de lening kan afbetalen.

Banken zijn bereid te investeren in energiebesparingsprojecten met een minimale Debt Service Coverage Ratio (DSCR) van 1,4 tot 1,6 in de prognose.

De bank zal reguliere zekerheden vestigen, waaronder (niet uitputtend) :

- verpanding bedrijfsvoorraden, inventarisgoederen, machines en installaties van de ESCo;
- verpanding alle roerende zaken die verband houden met de ESCo en die toebehoren aan Kredietnemer (de ESCo);
- verpanding van de vorderingen voortvloeiend uit projectcontracten afgesloten tussen ESCo en tegenpartijen als pandgever[s];
- een hypotheek op het eigendomsrecht en/of opstalrecht en/of erfpachtrecht met betrekking tot het project;
- verpanding van de aandelen in het kapitaal van de kredietnemer (de ESCo).

Een aanvullende voorwaarde is bovendien dat banken (of een namens hen aangewezen partij) een instapmogelijkheid krijgen in het Energie Prestatie Contract (EPC). Dit dekt het risico af dat

de ESCo/EPC-partij failliet kan gaan. Als banken kunnen instappen, kunnen ze na zo'n faillissement nog steeds de maandelijkse ESCo-vergoeding rechtstreeks bij de deelnemende mkb'ers innen.

#### 5. **Standaardisering van Energie Prestatie Contracten**

De kwaliteit van het Energie Prestatie Contract (EPC) is een randvoorwaarde voor financiering. Hierin zal een aantal zaken goed geregeld moeten zijn. Bijvoorbeeld ten aanzien van de betalingen, het onderhoud, de minimale prestatie garantie en hoe deze wordt bepaald en de wijze waarop de ESCo en de ondernemer zich tot elkaar verhouden ten aanzien van het pakket van duurzame maatregelen dat wordt verstrekt en geëxploiteerd.

Het Energie Prestatiecontract tussen ESCo en klant, de mkb'er, is hierbij van wezenlijk belang. In dit prestatiecontract zijn meerjarige afspraken vastgelegd over onder meer de besparingsdoelen. Daarnaast kan het prestatiecontract bepalingen bevatten over bijvoorbeeld de kwaliteit van het te realiseren binnenklimaat en het onderhoud van de installaties.

Banken zoeken een reputable partij, die prestatiegaranties kan verstrekken en daar vervolgens ook voor kan instaan. Hierbij wordt gekeken naar de technische kennis en kwaliteit van de EPC-partij (niet zijnde de mkb'er) en zijn diensten, alsmede naar de financiële gegoedheid van deze partij. Eventueel kan een deel van de risico's van de EPC-partij afgedekt worden met een verzekering.

Kwaliteitscertificering van besparingsprojecten (Investor Confidence Project) en standaardisatie en bundeling van EPC-contracten kunnen off-balance financiering van energiebesparing makkelijker maken.

### **AANBEVELINGEN / ACTIEPUNTEN**

#### ***Beleidsaanbevelingen***

ESCo-financiering kan voor mkb'ers een belangrijke drempel bij energiebesparing wegnemen. Zij kunnen daarmee energiebesparingsprojecten realiseren op basis van kasstroomneutraliteit - het kost ze niets extra's en toch realiseren ze een duurzame ambitie - en zonder dat dit hun financieringsruimte aantast. Stimuleren van deze vorm van off-balancefinanciering kan bijdragen aan het realiseren van de doelen uit het Energieakkoord.

Nog grotere impact kan worden bereikt, wanneer het Rijk haar instrumentarium verruimt en/of vernieuwt om daarmee ESCo-financiering voor energiebesparing in het mkb te stimuleren. Dit in het kader van het huidige Energieakkoord en de nieuwe plannen voor het Klimaat Akkoord.

Twee concrete instrumenten kunnen daarbij van doorslaggevend belang zijn:

- **Fiscaal instrumentarium – EIA:**

Aanvragen voor Energie Investeringsaftrek in ESCo's worden op dit moment niet in het hele land consequent beoordeeld; sommige belastingkantoren stemmen daarmee in, andere wijzen de aanvragen af. Het verdient aanbeveling de ESCo-vorm op zichzelf geen reden te laten zijn om een EIA-aanvraag af te wijzen en de fiscus deze regel in het hele land eenduidig toe te laten passen.

- **Borgstellingsregelingen - BMKB:**

Met name in de eerste fase van een ESCo met relatief weinig deelnemende mkb'ers is het zogenaamde cumulatierisico op slecht of niet betalende opdrachtgevers groot. Naarmate er meer opdrachtgevers vanuit de ESCo gefinancierd worden, neemt het risico relatief steeds verder af. In de opstartfase van de vreemd vermogen financiering zou de Borgstelling MKB Kredieten (BMKB) een welkome tijdelijke overbrugging kunnen vormen ter dekking van dit cumulatierisico. Het verdient aanbeveling dit beleidsinstrument zodanig aan te passen, dat ESCo's – uiteraard na de gebruikelijke zorgvuldigheidstoetsing – ook van de BMKB gebruik

kunnen maken. Een variant of aanvulling kan zijn een speciale Klimaat Borgstellingsregeling of first loss garantie regeling voor ESCo's of vergelijkbare energiebesparingsdoelstellingen.

#### **Verdere aanbevelingen/opmerkingen**

- Er bestaat bij ESCO ondernemers een behoefte aan risico-kapitaal (equity), vooral in de 1<sup>e</sup>, proof of concept en de vroege groei fase. Equity verstrekkers kunnen hier een belangrijke rol spelen. Een landelijke dekking is daarbij wenselijk. Bij verschillende regionale energiefondsen bestaat interesse om deze rol van vroege risicokapitaal verstrekking aan ESCo's te vervullen.
- Financiële instellingen kunnen de beoogde opschaling financieren door het beschikbaar stellen van herfinanciering met vreemd vermogen en het beschikbaar hebben van institutioneel geld bij grote volumes EPC's.
- Bundeling is belangrijk in het slagen. Een ESCo kan waarschijnlijk alleen voldoende rendement leveren bij grote aantallen klanten en maatregelen die grote besparingen op de energielasten opleveren.
- Standaardisering van EPC's in de ESCo-markt - en certificering van de processen om EPC's tot stand te brengen – zijn een voorwaarde voor opschaling en daarmee voor financiering. Het NVB Expertisecentrum zal daartoe blijvende afstemming houden met relevante marktpartijen, zodat 'best practices' met bewezen resultaten daarin gedeeld en opgeschaald kunnen worden.
- Technische assistentie, goede voorbeelden en standaarden (bijv. standaardstatuten voor samenwerkingsverbanden) kunnen marktpartijen helpen tot betere voorstellen te komen.
- Kannibalisatie van off-balance financiering van energiebesparing met reguliere financieringsproducten kan worden vermeden door banken te betrekken bij de totstandkoming van off-balance financieringen tegen bemiddelingsvergoedingen en renteopbrengsten uit herfinanciering van SPV.
- Gericht advies kan helpen om verduurzaming op de agenda van mkb'ers te krijgen.
- Verzamelen en delen van best practices kan de onbekendheid wegnemen en het enthousiasme onder mkb'ers om ook energiebesparingsprojecten te starten doen toenemen. Het NVB Expertisecentrum zal blijvende afstemming houden met relevante marktpartijen, zodat 'best practices' met bewezen resultaten kunnen worden gedeeld en opgeschaald.
- De term ESCo is in Nederland onbekend en onduidelijk, energiebesparingslease is wellicht een beter te begrijpen term.