

Bijlage Toetsingskader risicoregelingen Nationaal Groenfonds

Inleiding

De financiering van groene projecten komt door marktfalen (te) beperkt van de grond. De projecten krijgen bij het reguliere bankwezen geen of zeer moeilijk financiering omdat ze voor banken (nog) te klein, te bewerkelijk/specialistisch en te nieuw (en daarmee te risicovol) zijn, en voor banken een te laag financieel rendement hebben. In dit markthiaat opereert de stichting Nationaal Groenfonds met haar revolverend fonds. Het Nationaal Groenfonds pakt economisch levensvatbare projecten op die banken laten liggen en verstrekt aan deze projecten onder marktconforme voorwaarden risicodragende financieringen (achtergestelde leningen). Door deze risicodragende financieringen daalt het risicoprofiel van de projecten naar een voor banken veelal acceptabel niveau waardoor deze bereid zijn te co financieren.

Het instrument van een garantiestelling draagt via Nationaal Groenfonds bij aan het mogelijk maken van in de kern gezonde maatschappelijke investeringsprojecten. Nationaal Groenfonds werkt additioneel aan banken en verstrekt leningen onder marktconforme voorwaarden (en is daarmee niet marktverstoring), en gemiddeld leidt elke door Nationaal Groenfonds gefinancierde euro tot € 4,60 private cofinanciering. Andere investering bevorderende instrumenten zoals subsidies leiden tot een eenmalige impuls en zijn eerder staatssteungevoelig.

Op basis van extern onderzoek door EY en daarop gebaseerde advisering van Houthoff is bepaald dat de premie 0,73% bedraagt. De premie is hiermee kostendekkend en marktconform. Hiermee ontstaat op het niveau van Nationaal Groenfonds geen staatssteun. Nationaal Groenfonds berekent de premie niet door aan eindgebruiker, maar zal de premie zelf bekostigen. Echter, omdat de financieringen van het Groenfonds qua rentetarief marktconform zijn, vloeit er ook geen staatssteun door naar de eindgebruiker.

Van Nationaal Groenfonds zal worden gevraagd dat ze circa 10 jaar na het ingaan de garantieregeling op eigen kosten een evaluatie van haar revolverend fonds, van waaruit ze de leningen verstrekt, zal laten uitvoeren door een onafhankelijk bureau. Bij die evaluatie dient de werking en effectiviteit van de garantiestelling te worden meegenomen. De opzet van de evaluatie dient voorafgaand aan de opdrachtverlening te worden besproken met LNV.

Conform het beleidskader risicoregelingen worden nieuwe garanties getoetst aan de hand van een toetsingskader.

TOETSINGSKADER RISICOREGELINGEN GARANTIESTELLING NATIONAAL GROENFONDS

Probleemstelling en rol van de overheid

1. Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleidsvoorstel?

In het Klimaatakkoord staat het volgende aangegeven: *‘Het ministerie van LNV stelt aan het Nationaal Groenfonds een garantiefaciliteit beschikbaar van 70 miljoen euro. Daarmee trekt het Groenfonds extra geld aan voor de financiering van projecten die een bijdrage leveren aan de klimaatdoelstellingen van de sector Landbouw en Landgebruik.’*

Nederland staat voor een grote maatschappelijke opgave op het terrein van klimaat. De uitstoot van broeikasgassen zal fors omlaag moeten. Voor de sector Landbouw en Landgebruik ligt er een taakstelling van ten minste 3,5 Mton CO₂-equivalenten emissiereductie in 2030. Als onderdeel van de aanpak van de klimaatopgave zet het kabinet in op een omslag naar kringlooplandbouw en, daarmee samenhangend, een betere verbinding tussen landbouw en natuur. Voor het bereiken van de beoogde resultaten op de drie terreinen (klimaat en in relatie daarmee kringlooplandbouw en verbinding van landbouw en natuur) zijn kleine en innovatieve projecten wezenlijk; zij zorgen voor ‘vernieuwing van onderaf’ en zijn de successen van morgen.

Echter de financiering van deze projecten komt door marktfalen (te) beperkt van de grond. De projecten krijgen bij het reguliere bankwezen geen of zeer moeilijk financiering omdat ze voor banken (nog) te klein, te bewerkelijk/specialistisch en te nieuw (en daarmee te risicovol) zijn, en voor banken een te laag financieel rendement hebben. In dit markthiaat opereert de stichting Nationaal Groenfonds met haar revolverend fonds. Ze pakt economisch levensvatbare projecten op die banken laten liggen en verstrekt aan deze projecten onder marktconforme voorwaarden risicodragende financieringen (achtergestelde leningen). Door deze risicodragende financieringen daalt het risicoprofiel van de projecten naar een voor banken veelal acceptabel niveau waardoor deze bereid zijn te cofinancieren.

Nationaal Groenfonds heeft op deze manier in de periode 2010-2019 vanuit haar Revolverend fonds in totaal € 151,93 mln. aan leningen verstrekt en daardoor vele projecten mogelijk gemaakt. Alleen al de in 2019 gefinancierde projecten leveren een CO₂-reductie op van ruim 1,63 Mton. Nationaal Groenfonds verstrekt de financieringen vanuit een Revolverend fonds dat ultimo 2019 een omvang had van € 64,7 mln, voor het overgrote deel bestaande uit eigen vermogen dat is opgebouwd uit jaarlijks behaalde positieve bedrijfsresultaten.

Dit investeringsvermogen is nu volledig aangewend. De middelen die met aflossing van de leningen terugvloeien naar het Groenfonds en de verkregen rentebaten over uitgezette leningen zijn niet toereikend om te kunnen blijven voldoen aan de groeiende vraag uit de markt naar financiering. Om aan te kunnen blijven sluiten bij de maatschappelijke behoeften en daarmee zoveel mogelijk de maatschappelijke opgaven verder te helpen brengen, is een versterking van het investeringsvermogen nodig.

In 2018 (bij aanvang van de gesprekken over de garantie) verwachtte Nationaal Groenfonds voor de periode van 2019-2021 een vraag van € 132 mln. aan financieringen, dus circa € 70 mln. meer dan de toenmalige omvang van het Revolverend fonds. Een herberekening in 2019 bevestigt dat de vraag naar financieringen ook voor 2020-2022 rond de € 132 mln. zal bedragen. Dat staat voor een totaal investeringsvolume van ca. € 600 mln., omdat de afgelopen jaren in de praktijk is gebleken dat het multipliereffect van de door het Groenfonds verstrekte leningen aanzienlijk is (zie bij 3). Deze investeringen staan voor een geschat totaal van 2,0 tot 3,0 Mton CO₂-reductie. Om aan deze financieringsvraag te kunnen voldoen is een versterking van het investeringsvermogen van Nationaal Groenfonds nodig van € 70 mln.

2. Waarom rekent de centrale overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

De klimaatopgave is een maatschappelijke opgave die het kabinet van groot belang acht en waar de ministeries van LNV (sector Landbouw en Landgebruik), EZK en I&W veel inzet op plegen. Het realiseren van deze opgave heeft alleen kans van slagen als er voor maatschappelijke investeringen op deze terreinen voldoende private financiering beschikbaar is. Door marktimperfecties wordt hierin onvoldoende voorzien (zie onder 1). Dat legitimeert een rol van de overheid in het financierbaar maken van de gewenste investeringen. Ze kan dit doen via het versterken van het investeringsvermogen van Nationaal Groenfonds. Het vraagstuk van het

investeringsvermogen van Nationaal Groenfonds ligt op het niveau van de rijksoverheid omdat Nationaal Groenfonds landelijk opereert en een rol vervult op landelijke beleidsthema's.

3. Is het voorstel voor de risicoregeling:

a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt?

Ja, banken zijn niet bereid de risico's te dekken die verbonden zijn met het beschikbaar stellen van financiering aan Nationaal Groenfonds. Een garantie neemt die risico's voor banken weg; ze biedt banken voldoende zekerheid waardoor ze wel bereid zijn Nationaal Groenfonds van kapitaal te voorzien.

b) en/of het beste instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd ten opzichte van andere beleidsinstrumenten?

Het instrument van een garantiestelling draagt via Nationaal Groenfonds bij aan het mogelijk maken van in de kern gezonde maatschappelijke investeringsprojecten. Nationaal Groenfonds werkt additioneel aan banken en verstrekt leningen onder marktconforme voorwaarden (en is daarmee niet marktverstoring), en gemiddeld leidt elke door Nationaal Groenfonds gefinancierde euro tot € 4,60 private cofinanciering. Andere investeringsbevorderende instrumenten zoals subsidies leiden tot een eenmalige impuls en zijn eerder staatssteun gevoelig.

4. Op welke wijze wordt het nieuw aan te gane risico gecompenseerd door risico's vanuit andere risicoregelingen binnen de begroting te verminderen?

Er vindt geen compensatie plaats aangezien het door het Rijk nieuw aan te gane risico laag is (zie onder 5c).

Risico's en risicobeheersing

5. Wat zijn de risico's van de regeling voor het Rijk:

a. Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond?

Het totaalrisico dat het Rijk loopt met de garantiestelling is maximaal € 56 mln. (= 80% van de € 70 mln. aan leningen die banken onder de garantiestelling aan Nationaal Groenfonds verstrekken).

b. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?

Het risico van de garantiestelling is beperkt (zie hieronder bij 5c) en er zal een jaarlijkse marktconforme garantiepremie in rekening worden gebracht om de kosten te dekken. Met de garantiestelling kan € 70 mln. aan extra leningen door Nationaal Groenfonds worden verstrekt aan vernieuwende projecten op het terrein van klimaat en daaraan gerelateerde kringlooplandbouw, inclusief verbinding landbouw en natuur. In totaal is daarmee, mede door private cofinanciering, circa € 322 mln. aan investeringen gemoeid. Zonder de garantiestelling zouden deze investeringen niet of zeer moeilijk financierbaar zijn.

c. Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate

Het risico voor het Rijk is laag. Ten eerste omdat Nationaal Groenfonds een zeer degelijk trackrecord heeft als het gaat om defaults en afboekingen op financieringen. In de 25 jaar bestaan van het Groenfonds is bij slechts 5 projecten een oninbaar restsaldo afgeboekt van in totaal circa € 811.000,- op een totaal van € 431,8 mln. aan verstrekte leningen. Een default-percentage van slechts 0,18 %¹. Ten tweede houdt het Groenfonds op basis van de risico's in zijn debiteurenportefeuille een bestemmingsreserve en indien noodzakelijk een voorziening kredietrisico's aan (voorziening ultimo 2019: € 4,42 mln.) Bij eventuele verliezen op uitgezette leningen kan Groenfonds zijn betalingsverplichtingen jegens de banken hieruit voldoen. Mocht dat niet dekkend zijn, dan kan Groenfonds het deel van zijn investeringsvermogen aanspreken dat bestaat uit het (overige) eigen vermogen (ultimo 2019: € 64,7 mln.). Het invoeren van de garantiestelling behelst daarmee ten hoogste een voorfinanciering tot dat door aflossing van leningen voldoende kapitaal beschikbaar is.

¹ De genoemde defaults hebben betrekking op de gehele portefeuille van het Groenfond, bestaande uit leningen voor vernieuwende projecten die zijn verstrekt vanuit zowel het eigen vermogen/revolverend fonds (in totaal € 121,1 mln.) als vanuit aangetrokken vreemd vermogen (in totaal € 259,2 mln.).

De blootstellingsduur is 13 jaar gelijk aan de looptijd van de leningen die Nationaal Groenfonds bij de banken met behulp van de garantiestelling gaat aantrekken. De looptijd van die leningen houdt verband met dat Groenfondsleningen een looptijd hebben van maximaal 10 jaar (en gemiddeld 7,8 jaar). De eerste drie jaar zal het Groenfonds de leningen bij banken in tranches opnemen, over welke periode het risico voor het Rijk toeneemt tot maximaal 56 mln (zie bij 5a). Gedurende de daaropvolgende 7 jaar zal het Groenfonds de leningen niet of beperkt aflossen, waardoor het risico voor het Rijk over die jaren constant blijft of beperkt daalt. In de laatste drie jaar lost het Groenfonds de leningen volledig af en daalt het risico voor het Rijk tot € 0,0.

6. Welke risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen worden getroffen om het risico voor het Rijk te minimaliseren? Heeft de budgettaire verantwoordelijke minister voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's, ook als de regeling op afstand van het Rijk wordt uitgevoerd?

Groenfonds heeft een stevig kredietrisicobeleid en kredietrisicomanagementsysteem. De gebruikelijke bancaire regels en processen zijn ook van kracht bij het Groenfonds. De projecten die het Groenfonds financiert zijn gegroepeerd in branches en sectoren. Per branche en sector kent Groenfonds limieten (d.i. een maximaal toegestaan percentage uitgezette leningen ten opzichte van het beschikbare investeringsvermogen). Waar nodig is een nadere onderverdeling gemaakt naar subsectoren aan de hand van het criterium dat een externe verandering (bv. wijziging regelgeving) geen domino-effect c.q. 'kruislingse infectie' mag hebben naar de andere (sub)sectoren. Aan elke individuele financiering is een risicoprofiel-classificatie gekoppeld uitgedrukt in 'low, medium, high of critical'. Deze classificatie komt tot stand door een combinatie van de score op zekerheidspositie en risicoclassificatie. Ook per risicoclassificatie zijn er limieten (normpercentages) gesteld. De risicoclassificatie is verder mede bepalend voor het bepalen van de klant-rente en van de intensiteit van het kredietrevisie-beheer.

Financieringsaanvragen worden achtereenvolgens beoordeeld door twee kredietbeoordelaars en een kredietcommissie. Een due diligence maakt veelal deel uit van het kredietproces. Bij aanvragen boven € 1 mln. is goedkeuring van de Financiële Commissie van het bestuur vereist. Op basis van de risico's in de debiteurenportefeuille worden jaarlijks een bestemmingsreserve voor insolventie en indien noodzakelijk de voorziening kredietrisico's gevoed (zie 5c). Ultimo 2019 werd € 14,8 mln. als bestemmingsreserve aangehouden.

In de Uitvoeringsovereenkomst (2002) die het ministerie van LNV (en de gezamenlijke provincies) heeft gesloten met het Groenfonds, zijn verslag-, informatie- en controleverplichtingen vastgelegd. De bepalingen van deze overeenkomst hebben ook betrekking op het revolverend fonds van het Groenfonds. Er is bepaald dat Groenfonds per kwartaal aan LNV een balans, verliesen winstrekening over het afgelopen kwartaal en een liquiditeitsoverzicht overlegt. Voorts is in de statuten van het Groenfonds bepaald dat het Groenfonds jaarlijks een jaarverslag voorzien van een door een externe accountant goedgekeurde jaarrekening toezendt aan LNV. Ook is in de statuten en de hiervoor genoemde Uitvoeringsovereenkomst bepaald dat Groenfonds jaarlijks aan LNV een ontwerp-werkprogramma en een ontwerp-begroting zendt alvorens deze vast te stellen. De statuten kunnen alleen gewijzigd worden met voorafgaande goedkeuring van het ministerie van LNV en de provincies. Ten slotte heeft LNV een waarnemer benoemd die de vergaderingen van het bestuur van het Groenfonds bijwoont.

7. Bij complexe risico's: hoe beoordeelt een onafhankelijke expert het risico van het voorstel en de risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen van Rijk?

De kredietkwaliteit van Nationaal Groenfonds als kredietnemer is beoordeeld door een extern bureau EY en de daarop gebaseerde advisering van Houthoff om de hoogte van de premie te kunnen bepalen (zie onder 8).

Vormgeving

8. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Is deze premiekostendekkend en marktconform. Zo nee, hoeveel budgettaire ruimte wordt door het vakdepartement specifiek ingezet?

Op basis van extern onderzoek door EY en daarop gebaseerde advisering van Houthoff is bepaald dat de premie 0,73% bedraagt. De premie is hiermee kostendekkend en marktconform. Hiermee ontstaat op het niveau van Nationaal Groenfonds geen staatssteun. Nationaal Groenfonds berekent

de premie niet door aan eindgebruiker, maar zal de premie zelf bekostigen. Echter, omdat de financieringen van het Groenfonds qua rentetarief marktconform zijn, vloeit er ook geen staatssteun door naar de eindgebruiker.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

LNV reserveert de van het Groenfonds ontvangen premie in een te vormen begrotingsreserve voor de duur van de garantieregeling. Deze voorziening is een last resort/betreft voorfinanciering: er geldt namelijk de afspraak (zie onder 5c) dat het Groenfonds bij eventuele verliezen op leningen zijn eigen vermogen aanspreek.

10. Welke horizonbepaling wordt gehanteerd (standaardtermijn is maximaal 5 jaar)?

De looptijd van de garantie is 13 jaar gelijk aan de looptijd van de leningen die het Groenfonds onder deze garantie gaat aantrekken (zie 5c).

11. Wie voert de risicoregeling uit en wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

Het LNV-beleidsdepartement voert de regeling uit. De uitvoeringskosten zullen minimaal zijn (minder dan € 50.000). Er hoeft slechts eenmalig één of enkele (gelijk het aantal participerende banken) garantiebeschikkingen te worden opgesteld.

12. Hoe wordt de regeling geëvalueerd, welke informatie is daarvoor relevant en hoe wordt een deugdelijke evaluatie geborgd?

Van Nationaal Groenfonds zal worden gevraagd dat ze circa 10 jaar na het ingaan de garantieregeling op eigen kosten een evaluatie van haar revolverend fonds, van waaruit ze de leningen verstrekt, zal laten uitvoeren door een onafhankelijk bureau. Bij die evaluatie dient de werking en effectiviteit van de garantiestelling te worden meegenomen. De opzet van de evaluatie dient voorafgaand aan de opdrachtverlening te worden besproken met LNV.