

**MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

**DATUM: 30 APRIL 2014**

## **ZIENSWIJZE**

van:

# **International Project Finance Association**

Vertegenwoordigd door:

**ALLEN & OVERY LLP**

Amsterdam

Ten aanzien van de

## **CONCEPT REGELING WINDENERGIE OP ZEE 2015**

Zoals gepubliceerd op <http://www.internetconsultatie.nl>

## **1. INLEIDING**

- 1.1 De International Project Finance Association (**IPFA**) heeft met belangstelling kennis genomen van de concept Regeling windenergie op zee 2015 (**Concept Regeling**), die gepubliceerd is op de internetsite [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl). IPFA is een onafhankelijke, non-profit organisatie die de belangen van de publieke en private sector op het gebied van projectfinanciering wereldwijd vertegenwoordigt. Haar leden bestaan uit belangrijke spelers uit de infrastructuur en energie industrie, waaronder financiële instellingen, project sponsors, advocatenkantoren en bouwbedrijven.
- 1.2 IPFA en haar leden onderschrijven de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de Concept Regeling. Om de ontwikkeling van offshore windparken te versnellen, de kosten van deze ontwikkeling te reduceren en onzekerheden bij de verkrijging van de noodzakelijke subsidie voor de ontwikkeling van offshore windparken zo veel mogelijk weg te nemen is het nodig de vergunningverlening en subsidieverlening op elkaar af te stemmen.
- 1.3 Onder haar leden stelt IPFA de verwachting vast dat externe financiers de aankomende jaren bereid zijn om de ontwikkeling van offshore windparken te financieren, maar tegelijkertijd zijn deze financiers pas bereid zijn om financiering te verstrekken aan ontwikkelaars van offshore windparken als zo veel mogelijk externe risico's zijn uitgesloten.
- 1.4 In deze zienswijze hebben wij, namens een aantal leden van IPFA, enkele aandachtspunten op een rij gezet met betrekking tot de Concept Regeling. Deze aandachtspunten leiden nog tot onzekerheid bij de ontwikkeling van offshore windparken, in het bijzonder bij de subsidiëring en daarmee de financierbaarheid van deze projecten. Het verdient aanbeveling duidelijkheid te scheppen ten aanzien van deze onderwerpen.

## **2. AANDACHTSPUNTEN**

- (a) Continuïteit regelgeving
  - 2.1 Voorop staat dat het van belang is dat de regelgeving tijdens de ontwikkeling van de offshore windmolenparken (zoveel mogelijk) ongewijzigd blijft om onzekerheid en vertraging in de ontwikkeling van het relevante windenergiegebied, de Concept Regeling ziet op windenergiegebied Borsselle, te voorkomen.
  - 2.2 Het belang van continuïteit in regelgeving geldt zeker ook voor de relevante kavelbesluiten. Aanvragen voor subsidie moeten volgens de Concept Regeling in principe voor 31 maart 2016 worden ingediend, terwijl de minister volgens de

laatste planning in november 2015 de kavelbesluiten voor Borssele zal nemen. Als de beschikbare beroepsgang in beschouwing genomen wordt, kan deze timing kan tot gevolg hebben dat het kavelbesluit nog niet onherroepelijk is op de datum van de subsidiebeschikking. Als het kavelbesluit na de datum van de subsidiebeschikking alsnog wordt gewijzigd, kan dat gevolgen hebben voor de subsidieonderbouwing van de aanvrager.

- 2.3 Op grond van de uitvoeringsovereenkomst kan de aanvrager in dat geval weliswaar een verzoek tot intrekking van de subsidie indienen, maar er bestaat geen recht om het subsidiebedrag aan te passen en op die manier tijd en kosten te besparen. De aanvrager moet worden beschermd tegen de gevolgen van wijzigingen van het (nog niet onherroepelijke) kavelbesluit. Daarvoor kan bijvoorbeeld een mechanisme worden opgenomen in de uitvoeringsovereenkomst waarbij de hoogte van de subsidie wordt aangepast.

(b) Eigen vermogen aanvrager

- 2.4 IPFA stelt vast dat haar leden over het algemeen positief staan tegenover het stellen van voorwaarden wat betreft de financiële soliditeit van de aanvrager van de subsidieverlening. Zij vragen zich daarbij wel af of de eis dat het eigen vermogen van de aanvrager minimaal 5% van de totale investeringskosten moet zijn, zoals geformuleerd in artikel 5 sub a van de Concept Regeling, daarvoor het juiste middel is.

- 2.5 In dit verband speelt allereerst de vraag wat moet worden verstaan onder het begrip “aanvrager”. In de praktijk ziet men vaak dat de aanvrager van een subsidie een zgn. “special purpose vehicle” (SPV) is, welke is opgericht voor een bepaald project en waarmee verschillende aandeelhouders gezamenlijk een project kunnen uitvoeren. Het eigen vermogen van de SPV zelf is daardoor vaak geen goede graadmeter wat betreft de financiële soliditeit van de aanvrager. Toch bepaalt de Concept Regeling dat een aanvraag op basis van deze eis kan worden toegewezen of afgewezen. Daarnaast speelt het praktische punt dat een SPV vaak nog geen jaarverslag zal kunnen overleggen om haar eigen vermogen aan te tonen, omdat zij ten tijde van de aanvraag pas net is opgericht. De leden van IPFA stellen voor dat in de Concept Regeling rekening wordt gehouden met deze, in de praktijk zeer gebruikelijke, constructie.

- 2.6 Daarnaast is het ook de vraag of het voldoen aan deze eis wel aantoont dat de aanvrager voldoende financieel solide is. De grens van 5% relatief laag in vergelijking met de hoeveelheid eigen vermogen die in de praktijk vaak wordt aangewend ter financiering van een off shore windpark. Dat is in de ervaring van

IPFA's private leden gemiddeld genomen 30% aan eigen vermogen en 70% aan vreemd vermogen.

- 2.7 De eis van 5% aan eigen vermogen toont bovendien niet aan of aanvrager ook over de liquiditeit beschikt om daadwerkelijk een minimaal bedrag aan eigen vermogen in te leggen. Dit zou bijvoorbeeld wel aangetoond kunnen worden door te bepalen dat de aanvrager door middel van een verklaring van een financiële instelling moeten aantonen dat zij daadwerkelijk beschikt over de vereiste minimale inbreng aan eigen vermogen, of nog een stap verder, dat de aanvrager door een intentieverklaring moet aantonen dat zij daadwerkelijk een bepaald percentage aan eigen vermogen zal aanwenden voor de ontwikkeling van het offshore windmolen park.
- 2.8 Het verdient aanbeveling om de eis aan het eigen vermogen van de aanvrager te verduidelijken of verder toe te lichten, om er voor te zorgen dat deze eis daadwerkelijk het beoogde effect en aansluit op de praktijk.

(c) Financiële onderbouwing

- 2.9 Op grond van artikel 5 sub b van de Concept Regeling wordt aan de subsidieverlening de eis gesteld dat de bouw en exploitatie van het windpark financieel haalbaar is (dit geldt ook voor de vergunningaanvraag). Daarbij wil de minister met artikel 13 sub a van de Concept Regeling de eisen aan deze financiële onderbouwing verlichten, namelijk door de eis te schrappen dat een intentieverklaring van een financier voor de financiering van het windpark overlegd moet worden. Reden hier voor zou zijn dat deze intentieverklaringen op het moment van het aanvragen van de subsidie nog niet beschikbaar is, bovendien zou de eis aan het eigen vermogen de financiële haalbaarheid van het project voldoende waarborgen.
- 2.10 Wij benadrukken het belang van een deugdelijke financiële onderbouwing van de subsidieaanvraag, niet alleen wat betreft het eigen vermogen van de aanvrager, maar juist ook voor het vreemd vermogen dat nodig is om het windpark te realiseren. Het is op grond van de Concept Regeling niet duidelijk waar de minister rekening mee zal houden bij de beoordeling van de financiële onderbouwing. IPFA's leden voorzien dat het ministerie daardoor ook een substantieel aantal biedingen zal ontvangen die achteraf onrealistisch blijken te zijn, maar waarvan de beoordeling wel veel tijd (en dus geld) kost.
- 2.11 Als de minister de aanvrager voldoende tijd biedt om een deugdelijk financieringsplan op te stellen, kan de financiële haalbaarheid van een voorgestelde ontwikkeling beter onderbouwd worden door de aanvrager en vervolgens ook beter

gecontroleerd worden door het ministerie. Tijd en kosten worden op deze manier gespaard.

- 2.12 Er zijn verschillende wijzen denkbaar om deze financiële onderbouwing verder in te richten. Zo kan de aanvrager van een subsidie wel degelijk inzicht geven in het eigen vermogen én een intentieverklaring van een financier voor het project regelen als zij daar voldoende tijd voor krijgt. De geplande aanvangsdatum voor de exploitatie van het windpark hoeft daarvoor niet op te schuiven. Als samen met de subsidieaanvraag een deugdelijk financieringsplan wordt ingediend, kan de periode tussen de subsidietoekenning en financial close namelijk aanzienlijk worden bekort.
- 2.13 Daarnaast zijn leden van IPFA voorstander van het aantonen van de financiële haalbaarheid van een project door de aanvrager een zgn. ‘uncommitted term sheet’ te laten indienen. Op die manier wordt aangetoond hoe het eigen vermogen is opgebouwd en door wie, en op welke voorwaarden, het vreemd vermogen wordt verschafte. Ongefundeerde en onrealistische tendervoorstellen worden op deze manier vermeden.
- 2.14 Een ander voorstel is om het selectieproces in verschillende fases in te delen, om op deze manier de kwaliteit van de aanvraag en de financiële onderbouwing te bevorderen. Het selectieproces kan bijvoorbeeld zo worden ingericht dat, zoals gebruikelijk is bij bijvoorbeeld DBFM (Design Build Finance and Maintenance)-projecten, eerst een (snelle) selectie wordt gemaakt van drie aanvragers, die vervolgens een volledige financiële onderbouwing moeten aanleveren waarmee zij aantonen ook over voldoende vreemd vermogen te beschikken. Het selectieproces en de daarin ingebouwde waarborgen voor de financiële haalbaarheid worden op deze manier effectiever.
- 2.15 Een combinatie van bovenstaande ideeën is ook denkbaar. Voorop staat dat de leden van IPFA zich zorgen maken dat procedure zoals nu opgenomen in de Concept Regeling in de praktijk zal leiden tot onnodige kosten en vertragingen vanwege de lage drempel voor het onderbouwen van de financiële haalbaarheid van de subsidie aanvraag.

(d) Bankgarantie

- 2.16 In de Concept Regeling wordt daarnaast voorgesteld om de financiële haalbaarheid van het project te waarborgen door middel van de bankgarantie die op grond van die uitvoeringsovereenkomst gesteld moet worden.
- 2.17 IPFA stelt vast dat onder haar leden het gevoel bestaat dat deze bankgarantie de financierbaarheid van het windpark niet voldoende waarborgt. De gevraagde bankgarantie van eerst €5 miljoen en later €25 miljoen wordt gezien als laag en

daarom wellicht niet effectief, ook niet in combinatie met de mogelijke boete van €5 miljoen. Deze bedragen worden ervaren als relatief laag in vergelijking met met de mogelijke investering in de ontwikkeling van een windpark. Dit zou kunnen leiden tot een groot aantal aanvragen die slecht zijn voorbereid en/of risicovol zijn, maar door toch te voldoen aan de gevraagde bankgarantie wel oor het selectieproces komen of in ieder geval waarvan de beoordeling (en afwijzing) veel tijd in beslag neemt bij het ministerie.

2.18 Het gaat eigenlijk om twee garanties: één garantie die als een bid bond functioneert (dat is een echte garantie die bij indiening van de aanvraag moet worden gesteld en die kan worden getrokken indien bij gunning de aanvraag niet gestand kan worden gedaan). Deze bid bond is vooral bedoeld om zekerheid te bieden voor verhaal van de schade aan de kant van de overheid te vergoeden bij niet-gestanddoening van de aanvraag. Om de financiële gegoedheid van de aanvrager te beoordelen zou – net als bij DBFM(O)-overeenkomsten – gedacht kunnen worden aan een soort Letter of Comfort van een bank die verklaart zich ervan te hebben vergewist dat de desbetreffende aanvrager in staat zal zijn het benodigde eigen vermogen te kunnen stellen (zeg 30% van het te financieren bedrag).

(e) Verplichting tot ingebruikname & vertragingen

2.19 De Concept Regeling bevat een verplichting tot ingebruikname binnen 5 jaar (dan wel 6 jaar onder specifieke omstandigheden) na de datum van de subsidiebeschikking. De term ‘ingebruikname’ kan op verschillende manieren geïnterpreteerd worden. Dit zorgt voor rechtsonzekerheid. Daarnaast stellen de leden van IPFA vast dat uit de uitvoeringsovereenkomst blijkt dat vertragingen die van invloed zijn op de ingebruikname door middel van boetes voor rekening en risico van de aanvrager komen, ongeacht de oorzaak van de vertraging.

2.20 Vertragingen kunnen bijvoorbeeld veroorzaakt worden door een wijziging in het kavelbesluit. De aanvrager heeft in zulke omstandigheden op grond van de Concept Regeling geen recht op bijvoorbeeld uitstel van ingebruikname of vergoeding van meerkosten. Dit kan de financierbaarheid van het project aanzienlijk bemoeilijken en de kosten van financiering, en daarmee het tenderbedrag, opdrijven.

### **3. TOT SLOT**

3.1 Indien u vragen heeft, aarzelt u dan niet om contact met één van ons op te nemen. Onze contactgegevens zijn hieronder weergegeven.

Arent van Wassenaer, T. +31 (0) 20 674 1360, E. [arent.vanwassenaer@allenoverly.com](mailto:arent.vanwassenaer@allenoverly.com)

Kathelijn Noordzij, T. +31 (0) 20 674 1382, E. [kathelijn.noordzij@allenoverly.com](mailto:kathelijn.noordzij@allenoverly.com)

Deze zienswijze is mede gebaseerd op inbreng van de volgende leden van IPFA:

- Sumitomo Mitsui Banking Corporation Europe Limited, Amsterdam Branch
- Macquarie Capital (Europe) Limited
- Stibbe N.V.
- Turner & Townsend
- ING Bank N.V.
- Allen & Overy LLP

---

Deze zienswijze is opgesteld door Arent van Wassenaer en Kathelijn Noordzij van Allen & Overy LLP, Apollolaan 15 (1077 AB) Amsterdam, telefoon: 020 674 1594, fax: 020 674 1027.

