

GEFRA



Ex-Ante-Untersuchung: NRW.BANK/EU.Wärmeinfrastrukturkredit (Wärmeinfrastrukturfonds)

**Kurzfassung des aktualisierten Endberichts an das
Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft,
Natur- und Verbraucherschutz
des Landes Nordrhein-Westfalen**

Vorgelegt von
GEFRA – Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen, Münster
Kovalis – Dr. Stefan Meyer, Bremen

Februar 2016



IHRE ANSPRECHPARTNER:

Dr. Björn Alecke

GEFRA - Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen
Ludgeristr. 56
D-48143 Münster

Tel.: (+49-251) 263 9312

Fax: (+49-251) 263 9319

Email: alecke@gefra-muenster.de

Dr. Stefan Meyer

Kovalis
Am Wall 174
28195 Bremen

Tel.: 0421-27639871

Email: meyer@kovalis.de

KURZFASSUNG / EXECUTIVE SUMMARY

Vorbemerkung

Zur Erreichung der klima- und energiepolitischen Ziele auf Ebene von Land, Bund und EU möchte die nordrhein-westfälische Landesregierung das große Potenzial der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) in NRW intensiver nutzen. Für die Finanzierung von förderpolitischen Maßnahmen stehen im neuen Operationellen Programm des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (OP EFRE) des Landes daher entsprechende Mittel bereit. Um einen möglichst effizienten Einsatz knapper Programmmittel zu gewährleisten, soll mit dem Wärmeinfrastrukturfonds ein revolvinges Finanzinstrument gemäß Titel IV der Verordnung für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (im Folgenden ESIF-VO)¹ eingerichtet werden.

Eine neue Voraussetzung für den Einsatz von Finanzinstrumenten in der Förderperiode 2014-2020 ist eine spezifische Ex-Ante-Bewertung für diese Instrumente. Die Ex-Ante-Bewertung muss vorliegen, wenn dem betreffenden Finanzinstrument ein Beitrag aus dem OP zugewiesen werden soll. Wesentliche Aufgabe der Evaluierung ist es, mit Blick auf die Investitions- und Förderbedarfe der jeweils adressierten Politikfelder und thematischen Ziele eine Marktschwäche oder suboptimale Investitionssituationen nachzuweisen.²

Vor diesem Hintergrund hat das Land Nordrhein-Westfalen, vertreten durch das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MKULNV), die Bietergemeinschaft von GEFRA – Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen, Münster und Kovalis – Dr. Stefan Meyer, Bremen mit der Durchführung einer „Ex-Ante-Bewertung: NRW.BANK/EU.Wärmeinfrastrukturkredit (Wärmeinfrastrukturfonds)“ beauftragt, die in Übereinstimmung mit den Vorgaben der ESIF-VO durchgeführt werden sollte.

In der vorliegenden Kurzfassung werden die zentralen Bewertungsergebnisse für den Einsatz des geplanten Wärmeinfrastrukturfonds dokumentiert.

HINTERGRUND UND BEWERTUNGSGEGENSTAND

Energiewende und Klimaschutz als Handlungsfelder des OP EFRE in NRW

Die Umsetzung der Energiewende und die Reduktion der Treibhausgasemissionen stellen das Land Nordrhein-Westfalen (NRW) vor große Herausforderungen. Um die auf Ebene von Land, Bund und EU festgelegten Ziele zu erreichen, sind die klimaschutz- und energiepolitischen Bemühungen in NRW weiter zu intensivieren. Dies spiegelt sich im OP EFRE 2014-2020 des Lan-

¹ VERORDNUNG (EU) Nr. 1303/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.

² ESIF-VO Art. 37.

des wider, in dem das thematische Ziel „Verringerung der CO₂-Emissionen“ eine hervorgehobene Stellung einnimmt: mit einem Anteil von 25% der entsprechenden Prioritätsachse 3 „Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO₂-Emissionen“ an den EFRE-Mitteln geht das Programm über die verordnungsseitigen Vorgaben hinaus.

Eine besondere Zielstellung im Rahmen der Klima- und Energiepolitik der nordrhein-westfälischen Landesregierung sind der Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) und die Vernetzung, Verdichtung und Erweiterung von Fernwärme. Aufgrund seiner siedlungsstrukturellen Gegebenheiten werden in NRW im Bereich von KWK und Fernwärme erhebliche Potenziale zur Einsparung von Treibhausgasemissionen gesehen. Im OP EFRE findet der intendierte Ausbau von KWK und Fernwärme seinen Niederschlag in der Investitionspriorität IP 4 (g) „Förderung des Einsatzes hocheffizienter Kraft-Wärme-Kopplung auf der Grundlage des Nutzwärmebedarfs“ und dem zugehörigen spezifischen Ziel 10 „Effizientere Nutzung von KWK in Verbindung mit Wärme- und Kältenetzen“. Als Maßnahmen sind dort der Ausbau der Nah- und Fernwärmeinfrastruktur sowie die Errichtung, Umrüstung und der Ausbau von KWK-Anlagen vorgesehen.

Der NRW.BANK/EU.Wärmeinfrastrukturkredit als Förderinstrument

Mit dem NRW.BANK/EU.Wärmeinfrastrukturkredit bzw. Wärmeinfrastrukturfonds sollen Darlehen zur Verfügung gestellt und der Ausbau und die Vernetzung von Fernwärmenetzen unterstützt werden, um ineffiziente dezentrale Heizungssysteme durch hocheffiziente und CO₂-sparende Fernwärme zu ersetzen.³ Zu diesem Zweck ist vorgesehen, dass der Wärmeinfrastrukturfonds langfristige Finanzierungen zu zinsgünstigen Konditionen gewährt. Zielgruppe des Wärmeinfrastrukturfonds sind Unternehmen in ihrer Eigenschaft als Betreiber von Fernwärmenetzen.

Konkrete Fördergegenstände sind dabei

- zum einen die Verbindung und Verdichtung bestehender Fernwärmenetze sowie die Erweiterung der Netze in Randgebieten unabhängig vom Nenndurchmesser des Medienrohres und
- zum anderen die Verlegung von Leitungsrohren mit einem Nenndurchmesser von DN > 300 sowie besondere Anlagenelemente (z.B. Regelungstechnik, Fördertechnik (Pumpen), Spitzen- oder Havariewärmeerzeuger) von Fernwärmenetzen.

Aus dem Wärmeinfrastrukturfonds werden – gemäß dem derzeitigen Planungsstand – zinsgünstige Darlehen im Hausbankverfahren heraus vergeben. Die Ausreichung der Darlehen soll beihilfefrei, d.h. ohne Brutto-Subventionsäquivalent, erfolgen. Die Darlehen können sich auf bis zu 100% der förderfähigen Investitionskosten belaufen. Der maximale Darlehenshöchstbetrag beträgt 20 Mio. €, das Mindestvolumen 250 T€ je Antragssteller. Den Hausbanken kann hierbei eine Haftungsfreistellung bis zu 50% des Darlehens gewährt werden. Die Laufzeit der Darlehen,

³ Da eine präzise Unterscheidung des Begriffspaars Nah- und Fernwärme nicht möglich ist, umfasst der Begriff Fernwärme im Folgenden auch die manchmal als Nahwärme bezeichnete Übertragung von Wärme über nur verhältnismäßig kurze Strecken. Ein Fernwärmenetz wird in Anlehnung an die Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen aus dem „Programm Rationelle Energieverwendung, Regenerative Energien und Energiesparen (progres.nrw) – Programmbereich Wärme- und Kältenetze“ definiert als Einrichtungen zur leitungsgebundenen Versorgung mit Wärme, die eine Ausdehnung über die Grundstücksgrenze des Standorts der einspeisenden Erzeugungsanlage hinaus haben. Darüber hinaus können durch den Fonds per definitionem sowohl Wärme- als auch Kältemaßnahmen adressiert werden. Letztere stellen aber einen Ausnahmefall dar, so dass aus sprachlichen Gründen im Folgenden nicht von Wärme- und Kältenetzen sondern nur von Wärmenetzen die Rede ist. Der Evaluierung des KWKG zufolge, wurden bundesweit bislang keine Kältenetze mit einem KWG-Zuschlag gefördert (Prognos, Fraunhofer, IREES, BHKW-Consult (2014, S. 168)). Während in NRW die Länge der Fernwärmenetze bei rund 4.700 km liegt, beträgt die Netzlänge bei der Fernkälte lediglich 5 km. Anzumerken ist, dass aus physikalischer Sicht in Kältenetzen ebenfalls Wärmeenergie transportiert wird.

die der Wärmeinfrastrukturfonds für die langfristig orientierten Netzinfrasturkturinvestitionen zur Verfügung stellt, liegt zwischen 10 und 30 Jahren. Sie kann flexibel an den Bedürfnissen des Einzelprojekts ausgerichtet werden.

Im Rahmen der derzeitigen Planungen für den Wärmeinfrastrukturfonds ist über dessen Gesamtlaufzeit bis Ende 2023 ein Fondsvolumen von 80,0 Mio. € vorgesehen, welches zu 50% aus EFRE-Mitteln gespeist wird. Mit dem Fondsmanagement soll die NRW.BANK betraut werden, die als Förderbank für Nordrhein-Westfalen das Land bei seinen struktur- und wirtschaftspolitischen Aufgaben unterstützt und im öffentlichen Auftrag agiert. Dabei ist vorgesehen, dass die NRW.BANK die nationale Kofinanzierung der Fondsmittel bereitstellt. Auf Fondsebene sind keine weiteren Investitionen von öffentlicher und / oder privater Seite zugunsten des NRW.BANK/EU.Wärmeinfrastrukturkredits geplant.

Förder- und beihilferechtliche Grundlagen

Das OP EFRE sieht vor, den großen Investitions- und Ausbaubedarf der Fernwärmenetze in NRW und das spezifische Ziel einer effizienteren Nutzung von KWK in Verbindung mit Wärme- und Kältenetzen mittels einer Förderung abzudecken, die sowohl zuschuss- wie auch darlehensbasierte Instrumente umfasst.⁴ Die zentrale förderrechtliche Grundlage des Landes NRW, um den kombinierten Einsatz von Zuschuss- und Darlehensförderung im Einzelfall zu regeln, ist die Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen aus dem „Programm Rationelle Energieverwendung, Regenerative Energien und Energiesparen (progres.nrw) – Programmbereich Wärme- und Kältenetze“. Mit dieser Richtlinie (im Folgenden Fernwärme-Richtlinie) werden zwar direkt Regelungen nur für die Vergabe von nicht rückzahlbaren Zuschüssen getroffen. Allerdings trifft die Fernwärme-Richtlinie auch wichtige Aussagen zu Fällen, in denen Darlehen mit Zuschüssen kombiniert oder eben nicht kombiniert werden können. Indirekt werden damit auch der mögliche Einsatzbereich und Fördergegenstände für den NRW.BANK/EU.Wärmeinfrastrukturkredit festgelegt.

Nach den gegenwärtigen Planungen sollen die Darlehen mit einem beihilfefreien Zins ausgestattet werden. Falls die Darlehen allerdings ein Bruttosubventionsäquivalent aufweisen sollten, so wären neben der Fernwärme-Richtlinie auch die beihilferechtlichen Grundlagen für den geplanten Wärmeinfrastrukturfonds zu beachten. Zu nennen ist hier zum einen die Verordnung zu den De-minimis-Beihilfen.⁵ Zum anderen ist die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO)⁶ zu berücksichtigen, mit der die Freistellung von einer Notifizierung für die Vergabe von Umweltschutzbeihilfen im Allgemeinen und von Investitionsbeihilfen für energieeffiziente Fernwärme und Fernkälte im Besonderen geregelt wird.

⁴ Das OP EFRE (S. 60) formuliert hierzu, dass „durch eine abgestimmte Kombination aus Krediten und Zuschüssen Anreize für private Investitionen in den Fernwärmeausbau geschaffen werden [sollen]. Ziel der kombinierten Förderung ist es, die jeweils bestehende Rentabilitätslücke zu schließen“.

⁵ Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen.

⁶ AGVO – Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

Überblick: NRW.BANK/EU.Wärmeinfrastrukturkredit (Wärmeinfrastrukturfonds)

	NRW.BANK/EU.Wärmeinfrastrukturkredit (Wärmeinfrastrukturfonds)
Zielgruppe	Betreiber von Fernwärmenetzen: Unternehmen (unabhängig von ihrer Größe) sowohl der gewerblichen Wirtschaft wie auch mit mehrheitlich öffentlichem Gesellschaftshintergrund
Finanzierungsgegenstand	Verbindung und Verdichtung bestehender Fernwärmenetze sowie Erweiterung der Netze in Randgebieten; Leitungsrohre mit einem Nenndurchmesser von DN > 300 sowie besondere Anlagenelemente (z.B. Regelungstechnik, Fördertechnik, etc.)
Finanzierungsvolumen	250.000 € bis 20 Mio. €, bis zu 100% der förderfähigen Investitionskosten
Fördervoraussetzungen	Erfüllung der genehmigungsrechtlichen Voraussetzungen; der Investitionsort muss in NRW liegen; die Finanzierung von Umschuldungen und Nachfinanzierungen ist nicht möglich
Zins	Risikogerechtes Zinssystem (RGZS), beihilfefreier Zins
Sicherheiten	Bankübliche Besicherung, ggf. bis zu 50% Haftungsfreistellung
Laufzeiten	Zwischen 10 bis 30 Jahre; maximal 10 Tilgungsfreijahre, flexibel an den Bedürfnissen des Einzelprojekts ausgerichtet
Mittelvolumen	80,0 Mio. € (50% EFRE + 50% nationale Kofinanzierung), nationale Kofinanzierung durch NRW.BANK
Investitionsphase	2. Hälfte 2016 bis Ende 2023
Förderrechtliche Grundlage	Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen aus dem „Programm Rationelle Energieverwendung, Regenerative Energien und Energiesparen (progres.nrw) – Programmbereich Wärme- und Kältenetze“; RdErl. des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen VII-5 – 38–10 v. 7.11.2014.
Beihilferechtliche Grundlage	Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen Art. 46 der AGVO – Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union („Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung“)

Eigene Darstellung nach Angaben der NRW.BANK.

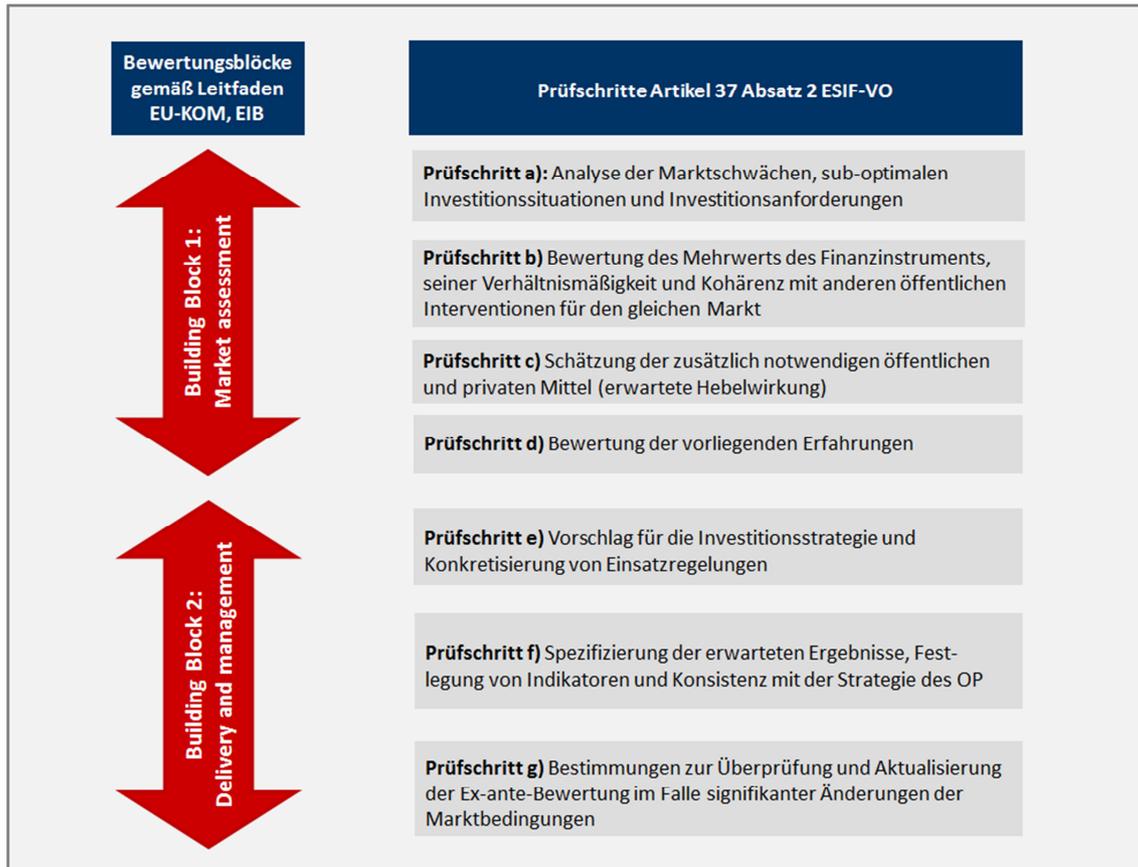
ERGEBNISSE DER BEWERTUNG

Der Bewertungsprozess erfolgte entlang der in Art. 37 Abs. 2 der ESIF-VO festgelegten Reihenfolge der Prüfschritte. Damit wurde auch der „blockweisen“ Systematik des methodischen Leitfadens zur Ex-Ante-Bewertung von Seiten der Europäischen Kommission gefolgt, der die sieben Prüfschritte in die zwei Bewertungsblöcke

- Market assessment (Prüfschritte a) bis d))
- Delivery and management (Prüfschritte e) bis g))

zusammenfasst. Vor diesem Hintergrund ergibt sich die in der folgenden Abbildung dargestellte Grundstruktur des Untersuchungsansatzes.

Untersuchungs- und Prüfschritte der Ex-ante-Bewertung



Schwerpunkt der Bewertung sind die Markt- und Bedarfsanalyse (Untersuchung von „Marktversagen“ und des Vorliegens einer „suboptimalen Investitionssituation“) und die Kohärenzanalyse. Weitere Untersuchungspunkte sind der Mehrwert, die Hebeleffekte, die bisherigen und die erwarteten Ergebnisse, die Investitionsstrategie und die Anlässe für eine Aktualisierung der Bewertung. In dieser Kurzfassung werden die wesentliche Untersuchungsschritte und ihre Ergebnisse dargestellt.

Suboptimale Investitionssituation, Bedarf und Kohärenz

Den strategischen Ausgangspunkt der Ex-ante-Bewertung bildet die „Analyse der Marktschwächen, suboptimalen Investitionssituationen und Investitionsanforderungen“ gemäß Art. 37 Abs. 2 a) ESIF-VO. Die Markt- und Bedarfsanalyse wird durch die Untersuchung der bestehenden öffentlichen Angebote („Kohärenzanalyse“) ergänzt. Zentrales Anliegen ist insgesamt, die Angebotslücke zu bewerten, die den Einsatz des geplanten Darlehensinstruments rechtfertigt. Dazu wurden

-
- der besondere Bedarf für die Förderung von Investitionen in die Fernwärmenetze, der in NRW im Hinblick auf die Klimaschutz- und energiepolitischen Ziele besteht, und das Vorliegen einer suboptimalen Investitionssituation in NRW empirisch hergeleitet,
 - die bestehenden Investitions- und Förderbedarfe in NRW und die konkrete, zu erwartende Nachfrage nach den Darlehen des Wärmeinfrastrukturfonds sowie
 - das bestehende öffentliche Förderangebot

untersucht. Zusammengefasst führte die Untersuchung zu folgenden Einschätzungen:

- Der Ausbau der Fernwärmenetze ist aus Klimaschutz- und energiepolitischer Perspektive eine effektive und effiziente Maßnahme, um erhebliche CO₂-Vermeidungspotenziale in NRW zu heben. Allerdings verhindert ihre mangelnde Eigenwirtschaftlichkeit die Finanzierung und Durchführung von gesamtwirtschaftlich sinnvollen Investitionsvorhaben über Marktprozesse. Von einem Marktversagen und dem Vorliegen einer suboptimalen Investitionssituation kann somit ausgegangen werden. Die Ursache hierfür sind zum einen die negativen Umweltexternalitäten von CO₂-Emissionen, zum anderen weitere marktliche Koordinations- und Allokationsmängel, die aus der großen Planungsunsicherheit und dem hohen Komplexitätsgrad der Investitionsvorhaben, Netzwerkexternalitäten sowie positiven externen Effekten für den strom- und wärmeseitigen Systemverbund resultieren.
- In Anbetracht der regionalen Ausgangslage in NRW und vorliegender Studienergebnisse kann auf einen hohen Investitions- und Förderbedarf geschlossen werden. Investitions- und Förderbedarf sind jedoch voneinander zu unterscheiden: Ersterer bezeichnet die Kosten, die für den Ausbau der Wärmenetze aufzubringen sind, letzterer die Wirtschaftlichkeitslücke, die sich aus den Investitionskosten abzüglich der in der Betriebsphase anfallenden (abgezinsten) Deckungsbeiträge ergibt. Für die gesamten Investitionskosten kann angenommen werden, dass diese deutlich im dreistelligen Millionenbereich liegen. Für den Förderbedarf, sprich die in der Summe potenzieller Investitionsvorhaben zu erwartende Wirtschaftlichkeitslücke, erscheint eine Größenordnung von 65 bis 110 Mio. € plausibel. Die Planungen zum Volumen des Wärmeinfrastrukturfonds in Höhe von 80 Mio. € sind vor dem Hintergrund der Unsicherheit über den Umfang des künftigen Investitions- und Förderbedarfs und der in Ergänzung zur Darlehensförderung durch den Wärmeinfrastrukturfonds geplanten Zuschussförderung als angemessen zu beurteilen.
- Weil das Gros der Nachfrage sich auf wenige große Projekte verteilt, bleiben jedoch Risiken bestehen. Aus diesem Grund scheint es ratsam, den Abfluss des Fondsvolumens während seiner Laufzeit kontinuierlich zu beobachten. Falls die Nachfrage nach den Darlehen sich nicht wie erwartet entwickeln sollte, wären die vorhandenen Steuermöglichkeiten für den Fonds zu nutzen.
- Ein wichtiger Gesichtspunkt für die Fondssteuerung sind die derzeitigen Regelungen im Rahmen der Fernwärme-Richtlinie. Aus Gutachtersicht ist die hiermit verbundene Trennung der Zuschuss- und Darlehensförderung in Teilen der Richtlinie aus ökonomischer Sicht nicht nachvollziehbar. Die Regelungen führen dagegen dazu, dass ein großer Teil des Investitionsbedarfs für den Ausbau der Fernwärme nicht durch Darlehen adressiert werden kann. Dies schränkt die möglichen Liquiditätseffekte der Förderung und die Spielräume des NRW.BANK/EU.Wärmeinfrastrukturkredits für eine Unterstützung von Fernwärmeprojekten unnötig ein. Die Gutachter empfehlen den Richtlinien text anzu passen und für Einzel- und Verbundprojekte eine Möglichkeit zur Förderung mit Darlehen aus dem Wärmeinfrastrukturfonds zu eröffnen. Die Flexibilität und Wirksamkeit des gesamten EFRE-Mitteleinsatzes für das spezifische Ziel einer effizienteren Nutzung von KWK in Verbindung mit Wärme- und Kältenetzen des OP EFRE in NRW könnte auf diese Art und Weise signifikant verbessert werden.

-
- Für die Darlehen aus dem Wärmeinfrastrukturfonds bestehen in unterschiedlichem Ausmaß Schnittmengen zu bestehenden Darlehensprogrammen von Seiten der NRW.BANK und der KfW. Während die Überschneidungen des Wärmeinfrastrukturkredits mit den beiden KfW-Darlehensprogrammen bei näherer Prüfung eher als gering eingestuft werden können, ist die Schnittmenge mit den Darlehen aus dem Programm NRW.BANK.Energieinfrastruktur groß – grundsätzlich können Investitionen in die Fernwärmenetze auch mit den Energieinfrastrukturdarlehen gefördert werden. Wesentliches Differenzierungsmerkmal der Darlehen aus dem Wärmeinfrastrukturfonds ist die Möglichkeit einer 50%igen Haftungsfreistellung.
 - Da die Darlehen aus dem Wärmeinfrastrukturfonds – neben den Zuschüssen, die im Rahmen der Richtlinie „progres.nrw“ für den Programmbereich Wärme- und Kältenetze vergeben werden – im Rahmen des KWK-Impulsprogramms des Landes NRW das zentrale förderpolitische Instrument sind, um Investitionen in den Neu- und Ausbau von Fernwärmenetzen in NRW auszulösen, wird empfohlen, die Konditionen des Wärmeinfrastrukturkredits noch vorteilhafter auszugestalten. Aufgrund der großen Bedeutung, die der Zinssatz beim Konditionenvergleich aus Sicht der Kreditnehmer besitzt, wird empfohlen, eine stärkere Zinsvergünstigung zu gewähren.
 - Unabhängig von der weiteren konkreten Ausgestaltung des Wärmeinfrastrukturfonds ist jedoch zu konstatieren, dass aus dem Nebeneinander von zwei oder mehreren gleichrangigen öffentlichen Darlehensprodukten sich nicht zwingend die negative Einschätzung einer „Förderkonkurrenz“ ergibt. Bei der Markt- und Bedarfsanalyse wurde herausgearbeitet, dass im Prinzip ein hoher Investitions- und Förderbedarf für den Ausbau der Fernwärmenetze in NRW besteht. Sollten die Empfehlungen mit Blick auf die Regelungen in der Fernwärmerichtlinie bezüglich der Kombination von Zuschüssen und Darlehen angepasst werden, ist in der Tendenz eher mit dem Fall zu rechnen, dass das Volumen des Wärmeinfrastrukturfonds über die Gesamtlaufzeit nicht für eine vollständige Ausfinanzierung aller klimaschutzpolitisch gewünschten Investitionsvorhaben in die Wärmenetze ausreicht. Angesichts dieser Situation wäre die Tatsache, dass mit den Darlehen aus dem Programm NRW.BANK.Energieinfrastruktur oder den KfW-Programmen ergänzend Finanzierungslücken geschlossen werden können, die die Möglichkeiten des Wärmeinfrastrukturfonds überschreiten, positiv zu werten.

Insgesamt sind Bedarf und Angebotslücke für die Darlehen aus dem Wärmeinfrastrukturfonds in NRW eindeutig gegeben. Mit dem NRW.BANK/EU.Wärmeinfrastrukturkredit wird ein zielführender Beitrag geleistet, um die Realisierung und Finanzierung von klimaschutz- und energiepolitisch wünschenswerten Investitionen sicherzustellen. Der Mittelansatz für die Förderung ist grundsätzlich gerechtfertigt.

Erwartete Ergebnisse, Hebeleffekte und Mehrwert

Für den Wärmeinfrastrukturfonds ist ein Fondsvolumen von 80 Mio. € geplant, davon sollen 40 Mio € aus EFRE-Mitteln eingespeist werden. Aufgrund der im Einzelfall teils sehr großen Investitionsvorhaben bzw. Darlehenssummen ist damit zu rechnen, dass über die Gesamtlaufzeit des Wärmeinfrastrukturfonds nicht mehr als 15-25 Darlehen vergeben werden. Das erwartete durchschnittliche Darlehensvolumen der Investitionsvorhaben wird somit zwischen 3,2 Mio. € bis 5,3 Mio. € liegen. Die rechnerisch gemäß der Vorgaben der Europäischen Kommission bestimmten Hebeleffekte unter Berücksichtigung der EFRE-Mittel können in einem Bereich von 2,0 bis 3,0 verortet werden.

Mit den Darlehen aus dem Fonds wird ein Beitrag zur Finanzierung von Investitionen im Umfang von etwa 133 Mio. € in den Ausbau der Fernwärmenetze in NRW geleistet. Bei vollständiger Umsetzung des Wärmeinfrastrukturfonds sind CO₂-Minderungen im Umfang von rund 667.000 bis 1.000.000 Tonnen möglich. Dies sind rund 44 bis 67% des für die Investitionspriorität insgesamt angestrebten Wertes von 1.500.000 Tonnen. Insgesamt ist daher zu erwarten,

dass der NRW.EU-Wärmeinfrastrukturkredit ein zentraler Baustein für die Erreichung der Klimaschutzziele des Operationellen Programms des EFRE in der Förderperiode 2014-2020 sein wird. Der Beitrag zum spezifischen Ziel ist unmittelbar und – in der ex-ante Betrachtung – von hoher Relevanz.

Insgesamt kann dem geplanten Finanzinstrument NRW.BANK/EU.Wärmeinfrastrukturkredit nicht zuletzt auch wegen seines revolvingen Charakters ein erheblicher Mehrwert attestiert werden. Durch die Darlehensförderung entsteht ein positiver Finanzierungsimpuls, der, teils im Zusammenspiel mit der zuschussbasierten Förderung, quasi als „deal maker“ für das Zustandekommen einer gesicherten Finanzierung und damit auch Realisierung der Vorhaben sorgt. Aufgrund der spezifischen beihilferechtlichen Vorgaben sind Mitnahmeeffekte praktisch ausgeschlossen. Mit der öffentlichen Darlehensfinanzierung zur Unterstützung des Ausbaus von Wärmenetzen gehen zudem weitere indirekte klimaschutz- und energiepolitische Effekte (Erhöhung der Flexibilität und Versorgungssicherheit in den Systemverbänden) und auch indirekte regionalwirtschaftliche Effekte (Kreislaufeffekte) einher.

Investitionsstrategie

Die Investitionsstrategie des NRW.BANK/EU.Wärmeinfrastrukturkredit ist insgesamt als schlüssig und adäquat zu bewerten. Die Vergabe der Darlehen erfolgt im Hausbankverfahren. Mit dem Fondsmanagement ist die NRW.BANK betraut. In seinen zentralen Kernelementen (Zielgruppe, Fördergegenstände, Konditionen) ist der Fonds so ausgestaltet, dass der Bedarf gedeckt werden kann, eine ausreichende Nachfrage entstehen wird und eine Kohärenz mit anderen öffentlichen Angeboten besteht.

Im Rahmen des Evaluierungsprozesses wurden verschiedene Details und Ergänzungen der Investitionsstrategie diskutiert. Insbesondere wird empfohlen, die Konditionen des Wärmeinfrastrukturkredits noch vorteilhafter auszugestalten, um seine Rolle als zentrales förderpolitisches Instrument innerhalb des KWK-Impulsprogramms der Landesregierung für den Neu- und Ausbau von Fernwärmenetzen in NRW hervorzuheben. Konkret wird empfohlen, eine stärkere Zinsvergünstigung zu gewähren und die Regelungen zu den Darlehenslaufzeiten flexibler zu gestalten.

Im Hinblick auf das institutionelle Setting als wichtiges Element der Investitionsstrategie im Sinne von Artikel 38 der ESIF-VO lassen sich die folgenden Punkte festhalten:

- Bei den möglichen Optionen der Einsatzregelung ist es naheliegend bereits bewährte Umsetzungsstrukturen fortzuführen. Aus diesem Grund erscheint die Betrauung der NRW.BANK adäquat und angeraten.
- Der NRW.BANK/EU.Wärmeinfrastrukturkredit als Darlehensinstrument ist ein sinnvolles Finanzprodukt. Ein Finanzinstrument zur Vergabe von Garantien oder Risikokapital kommt angesichts der Zielgruppe (Betreiber von Fernwärmenetzen) und des Finanzierungsgegenstands (langfristige, zumeist nicht eigenwirtschaftliche Investitionen in Wärmenetze einschließlich zugehöriger Netzanlagen) nicht in Frage.
- Die breite Abgrenzung der Zielgruppe ist plausibel. Die Selektion von im Sinne der Förderziele und des Förderzwecks geeigneten Endbegünstigten findet nicht über eine a-priori Einschränkung des Kreises an Antragsstellern sondern über die Definition des Fördergegenstandes statt.
- Der große Investitions- und Förderbedarf, der im Zusammenhang mit dem Ausbau der Fernwärmenetze in NRW besteht, soll über eine sich ergänzende Förderung von Zuschüssen und Darlehen (mit-)abgedeckt werden. Das konkrete Zusammenspiel von zuschuss- und darlehensbasierter Förderung auf Grundlage der Fernwärmerichtlinie kann nach Einschätzung der Gutachter verbessert werden. Die strikte Trennung der Zuschuss- und Darlehensförderung in Teilen der Richtlinie (Ziffern 2.1 bis 2.5) verhindert

einen bezüglich der Rentabilitäts- und Liquiditätseffekte optimierten Förderansatz, der bei den Verbundprojekten gemäß Ziffer 2.6 durch die explizit ermöglichte Kombination von Zuschüssen und Darlehen gerade erreicht wird. Die in der Konsequenz resultierende Einschränkung der Fördergegenstände für die Darlehen aus dem Wärmeinfrastrukturfonds erhöht das Risiko, dass die Mittel des Fonds nicht voll verausgabt werden können. Aus diesem Grund empfehlen die Gutachter den Richtlinienentwurf in Ziffer 5.3. anzupassen und nicht nur für die Ziffer 2.6 sondern auch für die anderen Ziffern der Fernwärmerichtlinie eine Möglichkeit zur Förderung mit Darlehen aus dem Wärmeinfrastrukturfonds zu eröffnen.

Fazit

Die Untersuchung zeigt insgesamt, dass ein Bedarf und eine Angebotslücke für den NRW.BANK/EU.Wärmeinfrastrukturkredit bestehen. Insgesamt ist der Wärmeinfrastrukturfonds ein geeignetes und effizientes Förderinstrument, um mit der langfristigen Finanzierung von Investitionsvorhaben in den Aus- und Neubau von Fernwärmenetzen in NRW einen nachhaltigen Beitrag zu den energie- und Klimaschutzpolitischen Zielen des Landes zu leisten.