Energiebesparing als voorwaarde bij subsidies

Onderzoek naar de mogelijkheden van het opnemen van de energiebesparingsplicht als voorwaarde bij het verstrekken van subsidies ten aanzien van verduurzaming



Versie: 2.0
Datum: 12 augustus 2025

Sira Consulting

Energiebesparing als voorwaarde bij subsidies

Onderzoek naar de mogelijkheden van het opnemen van de energiebesparingsplicht als voorwaarde bij het verstrekken van subsidies ten aanzien van verduurzaming

Sira Consulting
12 augustus 2025

Auteurs
Stefan Prij
Marinus Winters

Sira Consulting B.V. is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoeksresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Sira Consulting B.V. aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoud

1 Inleiding 5
1.1 Aanleiding 5
1.2 Aanpak op hoofdlijnen 6
1.3 Leeswijzer 6

2 Werkwijze en uitgangspunten 7
2.1 Werkwijze 7
2.2 Uitgangspunten 9
2.3 Afbakening 10

3 Varianten van voorwaarden energiebesparingsplicht 11
3.1 Variant 1: Reguliere controlecyclus als basis voor subsidieverlening 11
3.2 Variant 2: Willekeurige controle tijdens de beoordeling van de aanvraag 12
3.3 Variant 3: Steekproefsgewijze controle in de looptijd van de subsidie 12

4 Beoordeling varianten 13
4.1 Beschrijving beoordelingscriteria 13
4.2 Toepassing beoordelingscriteria op varianten 14
4.3 Reflectie uit de focussessie 18

5 Conclusies en aanbevelingen 21
5.1 Conclusies 21
5.2 Aanbevelingen 23

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Bedrijfs- en instellingenlocaties met een jaarlijks energieverbruik vanaf 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m^3 aardgas(equivalenten) zijn verplicht om energiebesparende maatregelen uit te voeren met een terugverdientijd van vijf jaar of minder. Deze energiebesparingsplicht is sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 voor activiteit gebonden maatregelen vastgelegd in artikel 5.15 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en voor gebouw gebonden maatregelen in artikel 3.84 van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Daarnaast zijn bedrijven en instellingen verplicht om aan de toezichthoudende omgevingsdienst iedere vier jaar informatie te verschaffen dat zij voldoen aan de energiebesparingsplicht. Met betrekking tot de activiteit en gebouw gebonden maatregelen moeten de middelgrote energie-intensieve bedrijven en instellingen dit doen via respectievelijk de informatieplicht van artikel 5.15a Bal en artikel 3.84a van het Bbl. De zeer grote energie-intensieve bedrijven en instellingen moeten met betrekking tot de activiteit gebonden maatregelen een uitgebreid onderzoek doen naar energiebesparingsmogelijkheden voor procesenergie en hierover rapporteren via de onderzoeksplicht van artikel 5.15b Bal.

Tot december 2023 voldeed slechts 15-36% van de bedrijven aan de energiebesparingsplicht.[1] De lage naleving heeft geleid tot Kamervragen tijdens de commissiedebatten van de vaste Kamercommissie voor Klimaat en Groene Groei van 26 september en 18 december 2024.[2,3] Tijdens deze debatten uitte Kamerlid Kröger zorgen over het risico dat bedrijven die niet voldoen aan de energiebesparingsplicht verduurzamingssubsidies ontvangen, waardoor oversubsidiëring zou plaatsvinden. Minister Hermans heeft in haar reactie toegezegd in een Kamerbrief toe te zullen lichten of, en in welke mate, de energiebesparingsplicht als voorwaarde kan worden opgenomen bij verduurzamingssubsidies. Uit recente cijfers blijkt dat circa 50% van de doelgroep een informatieplichtrapportage heeft ingediend, en 67% van de doelgroep een onderzoeksplichtrapportage.[4]

Om aan de eerder genoemde toezegging gevolg te geven, heeft de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) in samenwerking met het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) door Sira Consulting laten onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om de energiebesparingsplicht op te nemen als voorwaarde voor het verstrekken van subsidies ten aanzien van verduurzaming. De achterliggende principiële vraag is of bedrijven en instellingen aanspraak mogen maken op een verduurzamingssubsidie als zij zich niet houden aan de wettelijke energiebesparingsplicht. Een andere aanleiding voor het onderzoek is de vraag of de naleving van de energiebesparingsplicht mogelijk verbetert als deze naleving een voorwaarde is om in aanmerking te komen voor subsidie.

[1] Algemene Rekenkamer, Energiebesparingsplicht 2008-2023: Hoge ambities, onbekend resultaat. Den Haag, november 2024
[2] Kamerstukken II, 2024/25, 32 813, nr. 1421
[3] Kamerstukken II, 2024/25, 32813, nr. 841
[4] Kamerstukken II, 2025, 30 196, nr. 850

1.2 Aanpak op hoofdlijnen

Tijdens de eerste fase van het onderzoek hebben wij een gedegen brononderzoek uitgevoerd, om inzicht te krijgen in enerzijds voorbeelden van bestaand normerend beleid en varianten van voorwaarden in subsidieregelingen en anderzijds de huidige praktijk van de energiebesparingsplicht en informatieplicht. Tijdens deze fase hebben wij in samenspraak met de opdrachtgever de criteria vastgesteld waarlangs de verschillende mogelijke varianten van de energiebesparingsvoorwaarde worden beoordeeld. In fase 2 hebben wij de inzichten vanuit overheidsperspectief opgehaald door middel van diepte-interviews met verschillende deskundigen van beleid, uitvoering en toezicht. In fase 3 hebben wij de inzichten vanuit praktijkperspectief opgehaald bij branche- en belangenverenigingen, bedrijven en instellingen die moeten voldoen aan de energiebesparingsplicht en subsidieaanvragers. In fase 4 is besproken wat er bij uitvoerende en controlerende instanties nodig is om de varianten te realiseren en welke eisen en succesfactoren hierbij bepalend zijn. Hiervoor hebben we een focussessie georganiseerd met alle betrokken stakeholders. De opgedane inzichten zijn gepresenteerd in het voorliggende rapport met daarin de voor- en nadelen van het opnemen van de energiebesparingsplicht als voorwaarde voor het verstrekken van verduurzamingssubsidie.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van de onderzoeksaanpak. In dit hoofdstuk zijn de uitgevoerde werkzaamheden samengevat en staan de vooronderstellingen die ten grondslag hebben gelegen aan het identificeren van verschillende varianten van de energiebesparingsvoorwaarde. Hoofdstuk 3 bevat een uiteenzetting van drie varianten van de energiebesparingsvoorwaarde. Het gaat hierbij om de voorkeursvarianten die uit de gegevensverzameling en -analyse als meest kansrijk naar voren zijn gekomen en die daarom tegen het eind van het onderzoek zijn besproken in de focussessie. In hoofdstuk 4 is beschreven welke beoordelingscriteria zijn gebruikt om de varianten op waarde te schatten. Vervolgens zijn deze criteria daadwerkelijk toegepast, waarbij de drie varianten zijn beoordeeld per type subsidie. Daarnaast schetst dit hoofdstuk de uitkomsten van de focussessie inclusief enkele concrete mogelijkheden voor het opnemen van de energiebesparingsvoorwaarde. In hoofdstuk 5 zijn de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek opgenomen.

2 Werkwijze en uitgangspunten

2.1 Werkwijze

In het onderstaande figuur is de onderzoeksaanpak schematisch samengevat.

Figuur 1. Schematische weergave werkwijze



Fase 1

Tijdens de eerste fase is in een startgesprek het onderzoek afgebakend en de werkwijze vastgesteld. Daarbij hebben wij brononderzoek uitgevoerd om inzicht te verschaffen in de huidige praktijk van normerend beleid in subsidieregelingen, van de energiebesparingsplicht en informatieplicht. In een verdiepend gesprek met RVO hebben we de mogelijkheden van de energiebesparingsplicht als voorwaarde verder verkend.

Fase 2

Gedurende de tweede fase is inzicht verkregen in de mogelijke werking van varianten vanuit het perspectief van beleidsmakers en uitvoeringsorganisaties. Hiertoe hebben wij verschillende (groeps)interviews afgenomen bij beleidsmakers van het ministerie van KGG, de Auditdienst Rijk (ADR), RVO en omgevingsdiensten (zie tabel 1). Op basis van deze gesprekken hebben wij, aan de hand van de eerder geformuleerde criteria, een eerste beoordeling gemaakt van de varianten. De eerste tussentijdse resultaten hebben wij besproken met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie.

Tabel 1. Geïnterviewde partijen

Geïnterviewde partijen	Aantal
Beleidsmedewerkers KGG (ISDE, OWE, SDE++, EIA, Topsector Energie, Maatwerkafspraken)	5
Portefeuillehouders subsidieregelingen RVO (ISDE, SDE++, OWE, EIA, Maatwerkafspraken, VEKI)	4
Portefeuillehouders energiebesparingsplicht RVO	2
Omgevingsdiensten	3
ADR	1

Fase 3

Tijdens de derde fase hebben we 7 mondelinge interviews uitgevoerd met bedrijven en branche- en belangenorganisaties. Van één bedrijf hebben wij schriftelijke input ontvangen. Tijdens de gesprekken hebben wij het perspectief van bedrijven op de energiebesparingsplicht en de varianten besproken. De inzichten die zijn opgehaald, hebben wij verwerkt in een overzicht van voor- en nadelen per variant en in een beschrijving van hoe de variant kan worden opgenomen in regelingen voor verduurzamingssubsidies.

Tabel 2. Geïnterviewde partijen

Geïnterviewde partijen	Aantal
Belangengroepen en brancheverenigingen	3
Bedrijven	4

Fase 4

Om een eenduidig antwoord te formuleren op de centrale onderzoeksvraag, hebben we in de laatste fase een focussessie georganiseerd met brancheorganisaties en overheidsorganisaties, waarin de verschillende varianten nogmaals zijn behandeld. Tabel 3 geeft een overzicht van de deelnemers aan de focussessie. De resultaten uit de focussessie zijn opgenomen in het eindrapport. Wij hebben het rapport na twee afstemrondes overgedragen aan de opdrachtgever.

Tabel 3. Deelnemers focussessie

Organisatie
KGG (Energiebesparing, Verduurzaming Industrie, ISDE, Maatwerkafspraken)
RVO (Energiebesparingsplicht, SDE++, EIA)
Omgevingsdiensten (RUD Utrecht, Omgevingsdienst IJmond)
VNO-NCW/MKB NL (Klimaat en Energie en Waterbeschikbaarheid)
Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE)

2.2 Uitgangspunten

- Het huidige wettelijk kader is leidend. Dat wil zeggen dat we ervan uitgaan dat, indien de energiebesparingsplicht als voorwaarde bij verduurzamingssubsidies wordt opgenomen, deze niet gaat gelden voor bedrijven die nu niet onder de energiebesparingsplicht vallen.
- Het introduceren van de energiebesparingsplicht als subsidievoorwaarde is alleen opportuun als de aanvrager het belang van de subsidie groter acht dan de door de aanvrager verwachte extra uitgaven voor het naleven van de energiebesparingsplicht. Deze verwachte extra uitgaven kunnen voor aanvragers die nog niet voldoen aan de energiebesparingsplicht bestaan uit investeringen om de verplichting alsnog na te leven, en de administratieve lasten om te voldoen aan de informatieverplichting ten aanzien van de naleving van de energiebesparingsplicht. Als het grootste deel van de doelgroep afhaakt vanwege verwachte hoge extra uitgaven, schiet de voorwaarde haar doel voorbij. De aanvrager zal dan namelijk geen subsidie aanvragen, waardoor de naleving van de energiebesparingsplicht niet verbetert en bovendien het doelbereik van de subsidie in het gedrang komt. De gewenste situatie is juist dat bedrijven en instellingen de energiebesparingsplicht als voorwaarde zullen accepteren en door de voorwaarde zich niet zullen laten afschrikken. Zo wordt het doelbereik van de energiebesparingsplicht vergroot én belemmert de voorwaarde het doelbereik van de subsidieregeling niet.
- Het oordeel of een bedrijf of instelling de energiebesparingsplicht naleeft, is niet altijd zo zwart-wit als het op het eerste oog lijkt. Volgens RVO ontstaat er regelmatig discussie over of een bedrijf of instelling voldoet aan de energiebesparingsplicht.
- Er bestaat ruimte voor interpretatie bij het beantwoorden van de vraag of een bedrijf onder de energiebesparingsplicht valt. Hoewel er duidelijke criteria voor de verplichting zijn, kunnen er discrepanties bestaan tussen adressen, locaties en de energiebesparingsplichtige activiteiten. Zo kan een bedrijfslocatie meerdere energiebesparingsplichtige activiteiten hebben.
- In de voorwaarde wordt aangesloten op het toepassingsbereik van de energiebesparingsplicht. Dit betreft het niveau van de bedrijfslocatie. De voorwaarde zal daarmee gelden voor de locatie en niet voor een heel concern. De afweging hierin is dat het onhaalbaar is om bij een aanvraag op concern niveau tot 28 omgevingsdiensten de opdracht te geven voor (extra) controles voor de subsidieaanvraag voor één locatie. Daarnaast is het de vraag of het proportioneel is om aan een concern geen subsidie te verlenen voor een verduurzamingstraject indien op één locatie aan één maatregel niet wordt voldaan. Geen van de gesproken respondenten vindt dit proportioneel.

2.3 Afbakening

De hoofdvraag van het onderzoek is: Welke mogelijkheden zijn er voor het opnemen van een energiebesparingsplicht als voorwaarde bij het verstrekken van verduurzamingssubsidies ? Op basis hiervan is het onderzoek als volgt afgebakend:

- Het gaat om een voorwaarde voor het ontvangen van subsidies gericht op bovenwettelijke maatregelen die dus niet vallen onder de verplichte maatregelen ter naleving van de energiebesparingsplicht. Het is immers een ondoelmatige besteding van overheidsmiddelen om subsidie te verstrekken voor het voldoen aan wettelijke verplichtingen en daarom zijn ze uitgesloten van de subsidieregelingen.
- Het onderzoek richt zich op het subsidie-instrument, niet op andere beleidsinstrumenten om de naleving van de energiebesparingsplicht te bevorderen. Hooguit kan in verkennende zin ter sprake komen welke mogelijkheden van flankerend of alternatief beleid er zijn. Te denken valt aan bijvoorbeeld voorlichting (m.n. bedrijven met een informatieplicht geven aan onvoldoende op de hoogte te zijn van het bestaan van de energiebesparingsplicht) en versterking van toezicht en handhaving. Maar ook aan de inzet van de energiebesparingsvoorwaarde bij andere beleidsinstrumenten (zoals verlening van vergunningen of toegang tot het net).
- Het onderwerp van onderzoek heeft in potentie betrekking op duurzaamheidssubsidies in den brede. Het gaat hierbij om subsidies gericht op duurzaamheid van bedrijven en instellingen. Ten behoeve van de uitvoerbaarheid van dit onderzoek focussen we in het onderzoek op de KGG-subsidieregelingen in de onderstaande tabel. Hierin zijn verschillende subsidievormen te identificeren die in beginsel breder toepasbaar zijn, ook buiten KGG-subsidies.

Tabel 4. Overzicht KGG-subsidies/regelingen met categorisering naar type

Nr.	Regeling	Type subsidie
1	Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE)	Investeringssubsidie
2	Subsidieregeling (grootschalige) productie volledig hernieuwbare waterstof via elektrolyse (OWE)	Investeringssubsidie/ exploitatiesubsidie
3	SDE++	Exploitatiesubsidie
4	Garantieregeling geothermie	Garantieregeling
5	Warmtenetten Investeringssubsidie (WIS)	Investeringssubsidie
6	Energie-investeringsaftrek (EIA)	Fiscale aftrekregeling
7	Topsector Energie	
	- DEI+	Investeringssubsidie
	- VEKI	Investeringssubsidie
	- MOOI	Innovatiesubsidie
	- TSE Industrie studies	Innovatiesubsidie
	- EKOO	Innovatiesubsidie
	- KIA CE	Innovatiesubsidie
8	Maatwerkaanpak verduurzaming industrie	Maatwerksubsidies

3 Varianten van voorwaarden energiebesparingsplicht

We bespreken in dit hoofdstuk de mogelijke varianten waarmee invulling kan worden gegeven aan de energiebesparingsplicht als voorwaarde bij verduurzamingssubsidies. Voorwaarden kunnen variëren op de volgende aspecten:

- Tijd van toetsing van de voorwaarde: voorafgaand aan de aanvraag, tijdens de beoordeling van de aanvraag of tijdens de looptijd van de subsidie.
- Wie verantwoordelijk is voor de toetsing (RVO, omgevingsdiensten).
- Mate van toetsing/handhaving: 100% versus steekproefsgewijze toetsing. Wordt aangesloten bij de bestaande toetsing van de energiebesparingsplicht of vindt een (mogelijk) extra toetsingsmoment plaats in het kader van de subsidie?
- De consequentie van het niet voldoen aan de subsidievoorwaarde: hierbij kan worden gedacht aan een (gedeeltelijke) terugvordering, maar ook uitsluiting voor de ontvangst van subsidie in de eerste plaats.

Op basis van de interviews met beleidsmedewerkers van KGG, uitvoerders van subsidieregelingen (RVO), omgevingsdiensten, belangen- en brancheorganisaties en bedrijven hebben we de meest waarschijnlijke varianten hieronder uitgewerkt. In hoofdstuk 4 beoordelen we deze varianten onderbouwd aan de hand van vooraf opgestelde criteria.

3.1 Variant 1: Reguliere controlecyclus als basis voor subsidieverlening

In deze variant wordt aangesloten op de reguliere controlecyclus en bestaande toezichtspraktijk door de omgevingsdiensten. RVO vraagt in deze variant advies aan de omgevingsdienst indien voor een locatie van een bedrijf of instelling subsidie wordt aangevraagd. Dit betekent dat het om een controle vooraf gaat en dat de fysieke controle, of eigenlijk het door de omgevingsdienst opgestelde rapport naar aanleiding van de fysieke controle, de basis vormt van de toetsing. De omgevingsdiensten zijn daarmee leidend in de organisatie van de beoordeling of aan de energiebesparingsplicht wordt voldaan in het kader van een subsidieaanvraag en RVO gebruikt het advies van de omgevingsdiensten om tot een inhoudelijk oordeel te komen over de subsidieverlening. Bedrijven die nog niet zijn gecontroleerd in het kader van de energiebesparingsplicht, worden op dit criterium niet afgewezen voor ontvangst van de subsidie. Er vindt in beginsel derhalve binnen deze variant geen extra controle plaats als gevolg van de subsidievoorwaarde. De consequentie voor het niet voldoen aan de voorwaarde is dat de bedrijfslocatie wordt uitgesloten van de verduurzamingssubsidie.

Alle bedrijven die in de controlepoule van de omgevingsdiensten zitten, worden binnen de reguliere controlecyclus elke 4 jaar gecontroleerd. Indien subsidieaanvragers meer dan 1 jaar geleden een controle hebben gehad en toen niet voldeden aan de energiebesparingsplicht, dienen zij alsnog de mogelijkheid te krijgen om de omgevingsdienst uit te nodigen voor een hernieuwde controle. Dit zorgt ervoor dat bedrijven die recent zijn gaan verduurzamen en hebben gehandeld in lijn met de energiebesparingsplicht de mogelijkheid krijgen om subsidie te ontvangen voor bovenwettelijke duurzaamheidsmaatregelen. Alleen zo kan de voorwaarde ook een stimulerend effect hebben voor bedrijven om te voldoen aan de energiebesparingsplicht en dus effectief zijn in het verhogen van de naleving. Indien de mogelijkheid om de omgevingsdienst uit te nodigen niet wordt geboden, bereikt deze variant mogelijk een tegengesteld effect: bedrijven

die zouden kunnen bijdragen aan de beleidsdoelstellingen, gaan niet verder verduurzamen. Als bedrijven de mogelijkheid om de omgevingsdienst uit te nodigen wel geboden krijgen, kan de subsidie een prikkel opleveren om de naleving van de energiebesparingsplicht te bevorderen.

3.2 Variant 2: Willekeurige controle tijdens de beoordeling van de aanvraag

Deze variant betreft een willekeurige controle tijdens de beoordeling van de subsidieaanvraag. Afhankelijk van de subsidieregeling wordt de subsidieaanvraag beoordeeld in een periode van 8 – 13 weken. Nadat de aanvraag is ontvangen door RVO, wordt de omgevingsdienst die verantwoordelijk is voor de aanvragende bedrijfs- of instellingslocatie door RVO gevraagd om een fysieke controle uit te voeren voor de betreffende locatie. Dit vindt plaats op basis van een willekeurige aanwijzing van bedrijven waarvan wordt verwacht dat ze onder de energiebesparingsplicht vallen.[5] Dit betekent ook dat er bedrijven zijn die subsidie zullen ontvangen zonder controle.

Als de omgevingsdienst in de 12 maanden voorafgaand aan de subsidieaanvraag al een fysieke controle heeft uitgevoerd bij een willekeurig geselecteerd bedrijf, adviseert de omgevingsdienst op basis van deze eerdere controle aan RVO. De omgevingsdienst heeft discretionaire bevoegdheid om RVO positief te adviseren over bedrijven die in grote mate, maar niet volledig, voldoen aan de energiebesparingsplicht. Indien de inspecteur het naar aanleiding van de fysieke controle wenselijk en noodzakelijk acht, volgt een tweede controle binnen de beoordelingstermijn. Tijdens deze controle wordt beoordeeld of de aanvrager nu wel volledig voldoet.

3.3 Variant 3: Steekproefsgewijze controle in de looptijd van de subsidie

Deze variant betreft een steekproefsgewijze fysieke controle op de energiebesparingsplicht in de looptijd van de subsidie. RVO is als uitvoerder van de subsidieregelingen de opdrachtgever voor de extra controle van de energiebesparingsplicht in het kader van de beoordeling van de subsidievoorwaarde. Indien bedrijfs- of instellingslocaties niet voldoen aan de subsidievoorwaarden, wordt het subsidiebedrag gedeeltelijk teruggevorderd. Voor veel subsidieregelingen geldt dat het om grote bedragen gaat die de energietransitie in Nederland ondersteunen. Het doelbereik ten aanzien van deze beleidsdoelstellingen komt in het geding indien, bijvoorbeeld bij SDE++ of VEKI, subsidies volledig worden teruggevorderd en dit leidt tot mogelijke faillissementen van bedrijfslocaties. Op basis van artikel 4:57, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht kan subsidie ook gedeeltelijk worden teruggevorderd indien niet aan de verplichting in de regeling wordt voldaan. Een gedeeltelijke terugvordering staat meer in verhouding tot de overtreding van de voorwaarde.

[5] Aangezien het om een korte periode en mogelijk om een groot aantal subsidieaanvragers gaat, lijkt het in eerste instantie logischer om een selectie voor fysieke controle te organiseren op basis van een risicoprofiel. Dit zou de praktische haalbaarheid van deze variant borgen. De rapportage van de informatie- of onderzoeksplicht zou hiervoor idealiter als basis dienen. Echter, de rapportages met betrekking tot de informatieplicht geven volgens omgevingsdiensten en RVO geen accuraat beeld van maatregelen in de praktijk. De onderzoeksrapportages zijn (nog) niet goed te controleren door omgevingsdiensten. Daarmee vormen de rapportages geen solide basis voor het opstellen van een risicoprofiel. In de praktijk worden volgens het ministerie van KGG door omgevingsdiensten al op andere wijze risicoprofielen opgebouwd, het rijk is echter niet in staat om hiervoor richtsnoeren voor omgevingsdiensten op te stellen.

4 Beoordeling varianten

4.1 Beschrijving beoordelingscriteria

Om tot een gewogen oordeel van de varianten te komen, hebben we in afstemming met de opdrachtgever een aantal criteria geformuleerd. Zo is het van belang dat de variant het doelbereik van de energiebesparingsplicht bevordert, maar ook dat geen sprake is van belemmering van het doelbereik van de subsidieregeling waarin de energiebesparingsvoorwaarde wordt opgenomen. In deze paragraaf bespreken we de criteria en waarom we deze criteria hanteren in het wegen van de varianten.

Beoordelingscriterium 1: Bijdrage aan doelbereik energiebesparingsplicht

Het verbeteren van de naleving van de energiebesparingsplicht is de drijfveer voor het uitvoeren van dit onderzoek. Een variant dient daarom de naleving van de energiebesparingsplicht te bevorderen. Dat betekent dat bedrijven die de energiebesparingsplicht (nog) niet naleven maar wel een subsidie willen aanvragen, worden geprikkeld om eerst te gaan voldoen aan de energiebesparingsplicht. Ook beoordelen we of de voorwaarde potentie heeft om effectief te zijn, en de naleving van de energiebesparingsplicht *kan* verbeteren. Alleen uitgaan van de ingediende rapportages als basis voor een voorwaarde valt in deze af omdat omgevingsdiensten en RVO aangeven dat rapportages onvoldoende inzicht geven in de feitelijke situatie om als basis voor de controle te kunnen fungeren.

Beoordelingscriterium 2: Bijdrage aan doelbereik subsidieregeling

Verduurzamingssubsidies beogen bedrijven en instellingen in Nederland te helpen in het verduurzamen van de infrastructuur en de exploitatie en zo te ondersteunen in de energietransitie. Met deze subsidies wordt beoogd om de onrendabele top van investeringen af te dekken. Concreet betekent dit dat een bedrijf of instelling subsidie kan aanvragen voor (energiebesparende) innovaties, investeringen en exploitatie die niet binnen 5 jaar (en straks 7 jaar) zijn terug te verdienen. Een extra subsidievoorwaarde kan ertoe leiden dat een potentiële subsidieaanvrager afziet van het indienen van een aanvraag of dat een subsidie wordt geweigerd, met als gevolg dat de bedoelde (energiebesparende) innovaties, investeringen en exploitatie uitblijven en het doelbereik van de subsidieregeling niet of in mindere mate wordt bereikt. Het is daarom belangrijk dat het opnemen van de energiebesparingsplicht als voorwaarde het doelbereik van verduurzamingssubsidies niet tegenwerkt.

Beoordelingscriterium 3: Regeldruk voor subsidieaanvrager

De energiebesparingsplicht als voorwaarde voor verduurzamingssubsidies kan in het kader van het subsidieproces voor extra administratieve lasten zorgen bij subsidieaanvragers. Het gaat hierbij om de tijd en kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen in het kader van de subsidieaanvraag en -verantwoording. Indien deze lasten hoog zijn, zou een bedrijf of instelling kunnen afzien van de subsidie. Het is daarom bij varianten belangrijk om de impact op de regeldruk voor bedrijven te beoordelen.

Beoordelingscriterium 4: Rechtszekerheid voor subsidieaanvrager

Rechts(on)zekerheid is naast regeldruk een andere reden waarom bedrijven en instellingen kunnen afzien van het aanvragen van verduurzamingssubsidies. Bedrijven en instellingen vinden het belangrijk om te weten waar ze aan toe zijn ten aanzien van investeringen. Onduidelijkheid over de investeringen kan ertoe leiden dat zij afzien van verduurzaming van een bedrijfs- of instellingslocatie. Onduidelijkheid ontstaat

bijvoorbeeld door het risico van terugvordering van subsidie naar aanleiding van een controle op naleving van de energiebesparingsplicht die plaatsvindt na subsidieverlening. Dit kan leiden tot faillissementen van bedrijven of bedrijfslocaties.

Beoordelingscriterium 5: Uitvoerbaarheid voor subsidieaanvrager

Varianten van voorwaarden dienen uitvoerbaar te zijn voor de subsidieaanvrager. Hiermee wordt onder meer bedoeld dat in het kader van de subsidievoorwaarde bedrijven ook kúnnen voldoen aan de energiebesparingsplicht. Zij dienen voldoende gelegenheid te krijgen om te kunnen aantonen dat ze aan de voorwaarde voldoen.

Beoordelingscriterium 6: Uitvoerbaarheid voor RVO

Varianten dienen zoveel mogelijk lastenarm te zijn voor RVO. Het controleren van de subsidievoorwaarde dient niet gepaard te gaan met de noodzaak om (veel) extra personeel aan te trekken. Het terugvorderen van subsidie naar aanleiding van een controle op naleving van de energiebesparingsplicht na subsidieverlening kan bijvoorbeeld veel tijd en moeite kosten. Ook kan worden gedacht aan de investeringen in het opzetten van (communicatie)systemen om de aanvrager van de subsidie op de energiebesparingsvoorwaarde te controleren. Naast uitvoeringslasten dient de rol van RVO ook praktisch mogelijk te zijn, of mogelijk gemaakt te kunnen worden met aanpassing(en) in bestaande wet- en regelgeving.

Beoordelingscriterium 7: Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voor omgevingsdienst

Omgevingsdiensten dienen varianten van de voorwaarde te kunnen uitvoeren met bestaande capaciteit en expertise en binnen de daarvoor beschikbare doorlooptijd. Gezien het beschikbaar stellen van SPUK-middelen is de verwachting dat de capaciteit en expertise verder zullen toenemen in 2026 en 2027.

4.2 Toepassing beoordelingscriteria op varianten

Op basis van de criteria uit paragraaf 4.1 bespreken we of, en zo ja welke, varianten geschikt zijn voor verschillende typen subsidies. Dit wordt toegelicht aan de hand van verduurzamingssubsidies van het ministerie van KGG.

Innovatiesubsidies

Innovatiesubsidies zijn financiële steunmaatregelen van de overheid die bedrijven of instellingen helpen om nieuwe producten, diensten, processen of technologieën te ontwikkelen. Het doel van deze subsidies is om duurzaamheidsinnovaties te stimuleren. Dit beoogt om de verduurzaming te versnellen en de risico's voor bedrijven en instellingen te verlagen. Voorbeelden van verduurzamingssubsidies bij KGG zijn regelingen die vallen binnen de Topsector Energie. Te denken valt aan Missiegedreven Onderzoek, Ontwikkeling en Innovatie (MOOI), TSE industrie studies, Demonstratie Energie- en KlimaatInnovatie Plus (DEI+[6]), Energie & Klimaat Onderzoek en Ontwikkeling (EKOO) en een Kennis- en Innovatieagenda Circulaire Economie (KIA CE). Deze regelingen zijn gericht op het ontwikkelen van innovatieve oplossingen die bijdragen aan de klimaatdoelen voor elektriciteit, gebouwen en industrie. De regelingen ondersteunen de transitie van productieprocessen gebaseerd op grondstof- en materiaalketens van koolstof naar duurzame productieprocessen. Ze zijn bedoeld ter stimulering van innovaties die de grondstoffenefficiëntie maximaliseren en de schade aan natuur minimaliseren.

[6] Dit kan ook als een exploitatiesubsidie worden beschouwd omdat het gaat om het testen of gebruik van nieuwe technieken die CO2-uitstoot verminderen in het bedrijf via pilotprojecten, demonstraties of testinfrastructuur.

Op de locatie waar de innovatiesubsidie wordt ingezet, zullen bedrijven of instellingen veelal nog geen energieverbruik hebben dat de drempelwaardes voor de energiebesparingsplicht overstijgt. Denk bijvoorbeeld aan startups. In die situatie kan het opnemen van de voorwaarde bij innovatiesubsidies de naleving en daarmee het doelbereik van de energiebesparingsplicht niet bevorderen. Daarnaast zijn er innovaties die worden gedaan door bestaande bedrijven. Dit zijn mogelijk bedrijfs- en instellingenlocaties die wel al onder de energiebesparingsplicht vallen, maar hier nog niet aan voldoen. Voor hen kan worden gesteld dat het risicovol is om de voorwaarde op te nemen ten aanzien van het doelbereik van de subsidie. Het zou zeer impactvol zijn op de lange termijn indien bedrijven en instellingen geen subsidie meer aanvragen. Denk bijvoorbeeld aan technische universiteiten, in het geval dat zou worden vastgesteld dat zij niet voldoen aan de energiebesparingsplicht.

Het bovenstaande komt erop neer dat geen van de drie varianten van de energiebesparingsvoorwaarde voor de hand ligt voor innovatiesubsidies. Kenmerkend voor deze subsidies is de lage beoordeling van de varianten op de criteria doelbereik van de energiebesparingsplicht en doelbereik van de subsidieregeling.

Investeringssubsidies

Investeringssubsidies beogen te ondersteunen bij het doen van duurzame investeringen. Deze subsidies richten zich specifiek op het stimuleren van aankopen of projecten die bijdragen aan een schonere, energiezuinigere en klimaatvriendelijkere samenleving. Voorbeelden van investeringssubsidies bij KGG zijn Warmtenetten Investeringssubsidie (WIS), subsidieregeling (grootschalige) productie volledige hernieuwbare waterstof via elektrolyse (OWE)[7], Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE) en Versnelde klimaatinvesteringen in de industrie (VEKI).
Of bedrijven en instellingen een investeringssubsidie zullen aanvragen indien de energiebesparingsplicht als voorwaarde wordt opgenomen, hangt samen met een tweetal factoren:

- **De hoogte van de subsidie.** Dit is gekoppeld aan de vraag of de aanvrager het belang van de subsidie groter acht dan de door de aanvrager verwachte extra uitgaven voor het naleven van de energiebesparingsplicht. Deze verwachte extra uitgaven kunnen voor aanvragers die nog niet voldoen aan de energiebesparingsplicht bestaan uit investeringen om de verplichting alsnog na te leven, en de administratieve lasten om te voldoen aan de informatieverplichting ten aanzien van de naleving van de energiebesparingsplicht. Dit geldt in het bijzonder voor subsidies met kleinere bedragen, zoals ISDE. Het is aannemelijk dat het subsidiebedrag in de perceptie van aanvragers niet opweegt tegen de extra uitgaven, voor zover ISDE-aanvragers überhaupt onder de energiebesparingsplicht vallen en hier niet aan voldoen. De verwachting is daarom dat aanvragers zullen afhaken voor het aanvragen van deze subsidie. De verwachting is dat bedrijven en instellingen de voorwaarde eerder zullen accepteren bij grotere subsidies.
- **Onduidelijkheid omtrent het voldoen aan de energiebesparingsplicht.** Bedrijven en instellingen die nog niet zijn gecontroleerd door een omgevingsdienst, geven aan onzeker te zijn over of ze aan de plicht voldoen. Bij bedrijven leeft de onduidelijkheid over hoe de omgevingsdienst hun maatregelen zou beoordelen. Bedrijven die in deze onder de onderzoeksplicht vallen, geven – ondanks borging van rechtszekerheid in de Omgevingsregeling[8] - aan dat met fluctuerende prijzen het voor hen onduidelijk is wanneer een maatregel binnen 5 jaar is terug te verdienen en welk moment door de omgevingsdienst zal worden gekozen om dit te bepalen. De onduidelijkheid of bedrijven voldoen aan de

[7] Deze regeling kent een investeringsdeel en exploitatiedeel.
[8] Stcrt. 2023, 35294

energiebesparingsplicht kan grote impact hebben op regelingen zoals VEKI. Bedrijven die met hulp van VEKI verduurzamen, doen grote investeringen, en de onduidelijkheid over of zij voldoen aan de energiebesparingsplicht kan betekenen dat deze bedrijven de subsidie niet zullen aanvragen. Hiermee is het ook bij investeringssubsidies reëel dat het doelbereik van de subsidieregeling in gevaar komt indien de energiebesparingsplicht als voorwaarde wordt opgenomen.

Op basis van de hiervoor benoemde argumenten is het opnemen van variant 1 onverstandig omdat de subsidiedoelstellingen in gevaar komen. Een willekeurige controle van de omgevingsdiensten tijdens de beoordeling van de subsidieaanvraag (variant 2) is, naast het in gevaar brengen van de subsidiedoelstellingen, onuitvoerbaar. De subsidieaanvragen kunnen in een tijdspanne van 4 weken worden ingediend en vervolgens vindt de verlening na maximaal 13 weken plaats. Vanwege de beperkte tijd voor de beoordeling van de aanvragen in combinatie met het hoge aantal aanvragen zal een toereikende controle een uitdaging blijven, ongeacht de investeringen in capaciteit en expertise bij de omgevingsdiensten. Het is ook de vraag of een steekproefsgewijze controle doelmatig is, aangezien mogelijk ook bedrijven in de controle worden meegenomen die niet onder de energiebesparingsplicht vallen.
Een gebrek aan rechtszekerheid staat, naast het in gevaar brengen van de subsidiedoelstellingen, de haalbaarheid van variant 3 in de weg. In deze variant vindt een steekproefsgewijze controle plaats na subsidieverlening. Bedrijven en instellingen waarbij de subsidie gedeeltelijk wordt teruggevorderd, zullen grote verliezen lijden of mogelijk failliet gaan waardoor zij niet bereid zullen zijn om in deze onzekerheid te investeren in verduurzaming.

Een aantal regelingen zijn per definitie niet geschikt voor het opnemen van de energiebesparingsplicht als voorwaarde bij verduurzamingssubsidies. Bij de WIS en OWE is het opnemen van de energiebesparingsplicht als voorwaarde zinloos omdat bedrijfs- of instellingslocaties bij het aanvragen van de subsidie per definitie niet vallen onder de energiebesparingsplicht, of omdat de bedrijfsactiviteit niet te koppelen is aan een afgebakende locatie wat een vereiste is voor het energieverbruikscriterium van de energiebesparingsplicht. Het opnemen van een energiebesparingsvoorwaarde is daarom niet bevorderlijk voor het doelbereik van de energiebesparingsplicht.

Exploitatiesubsidies

Exploitatiesubsidies zijn bedoeld om het gebruik van duurzame technologieën financieel aantrekkelijk te maken. Een voorbeeld van een exploitatiesubsidie van het ministerie van KGG is Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++)[9]. De SDE stimuleert om grootschalig hernieuwbare energie op te wekken en de uitstoot van CO2 te verminderen. De hoogte van het exploitatiedeel van deze subsidie is afhankelijk van de marktprijs en de daadwerkelijke hoeveelheid hernieuwbare energie die bedrijven of instellingen opwekken, of de hoeveelheid CO2 die zij besparen met hun installatie.
Een controle vooraf zal onuitvoerbaar zijn voor omgevingsdiensten. Bedrijven dienen immers de mogelijkheid te krijgen om, wanneer zij eerder nog niet voldeden, omgevingsdiensten uit te nodigen voor een extra bezoek. Gezien de capaciteit van de omgevingsdiensten en hun werkwijze met vooraf vastgestelde (jaar)planningen is dit niet haalbaar.
Het is aannemelijk dat ook een fysieke controle tijdens de beoordeling van de aanvraag onuitvoerbaar is voor omgevingsdiensten vanwege hun capaciteit. Omgevingsdiensten werken met een eigen planning die al vol is. Iedere extra controle is er één te veel. De rechtsonzekerheid over eventuele gedeeltelijke

[9] SDE++ kent zowel een investerings- als een exploitatiecomponent.

terugvorderingen, in de situatie dat bedrijven na subsidieverlening een steekproefsgewijze controle krijgen, is daarnaast een serieuze bedreiging voor de welwillendheid van bedrijven om gebruik te blijven maken van dit type subsidies.

Overige (subsidie)regelingen KGG

Energie-investeringsaftrek (EIA)

De EIA kent een groot aantal meldingen, ca. 20.000 per jaar. De melding moet binnen 3 maanden worden ingediend na het aangaan van de investeringsverplichting. De EIA is een generieke regeling, waardoor geen sprake is van de beperkingen van staatssteunregels. Slechts een deel van de doelgroep van de EIA valt onder de energiebesparingsplicht. Het toevoegen van een energiebesparingsvoorwaarde aan de EIA kan daardoor het generieke karakter van de regeling aantasten en ten koste gaan van de vrijstelling van staatssteun.
Bovendien brengen de drie varianten van de energiebesparingsvoorwaarde hoe dan ook enige vorm van regeldruk met zich mee voor de melders, RVO en omgevingsdiensten en die regeldruk kan al snel worden ervaren als disproportioneel.
Verder vormt ook bij EIA de rechtszekerheid inzake een eventuele terugvordering (variant 3) een obstakel. Daarnaast is het, met ca. 20.000 meldingen per jaar en een relatieve korte beoordelingstijd, irreëel dat bedrijven kunnen worden gecontroleerd met een reële pakkans.

Garantieregeling geothermie

De garantieregeling geothermie is een regeling die het financiële risico van misboringen bij geothermieprojecten afdekt. Het is bedoeld om de ontwikkeling van aardwarmte (geothermie) te stimuleren. Bij deze regeling is sprake van een vergelijkbare beoordeling als bij de OWE. Vaak zijn er nog geen energiebesparingsplichtige locaties waar gaat worden geboord. Het is daarom zinloos om de energiebesparingsvoorwaarde op te nemen bij deze regeling. Het doelbereik van de energiebesparingsplicht is hier niet mee gediend.

Maatwerkafspraken

Maatwerkafspraken zijn vrijwillige afspraken tussen de Nederlandse overheid en de grootste industriële uitstoters. De aanpak is bedoeld om afspraken te maken over bovenwettelijke CO2-reductie en waar mogelijk stikstofreductie en overige verbeteringen van de leefomgeving. De maatwerkaanpak is één van de instrumenten voor de verduurzaming van de industrie naast regelingen zoals SDE++, VEKI, en de EIA. Tot nu toe is met 13 bedrijven een 'Expression of Principles' (fase 1) overeengekomen, met 3 bedrijven is een Joint Letter of Intent getekend en met één bedrijf is een bindende maatwerkafspraak gemaakt.[10]
Het toevoegen van een extra voorwaarde, die gedurende de looptijd van de afspraak blijft gelden, aan de maatwerkafspraken zou het proces om tot afspraken te komen kunnen verstoren. De maatwerkafspraken zijn omvangrijk, hebben een lange tijdshorizon en zien veelal op diverse projecten op meerdere locaties. Deze voorwaarde creëert een extra investeringsrisico omdat de impact niet op voorhand is te overzien. Maatwerkafspraken hebben een lange looptijd. Indien een bedrijfslocatie in de eerste 4-jaarlijkse cyclus voldoet aan de energiebesparingsplicht maar in de volgende controlecyclus nog niet direct, dan zorgt dit voor veel onzekerheid. Deze onzekerheid is een ongewenste factor in het toch al precaire proces van onderhandelingen, zeker ook gezien de omvang van de investeringen. Derhalve vormt de voorwaarde gezien de scope van de afspraken en de onzekerheden in de controle en handhaving een potentieel risico voor de afspraken en de maatwerksubsidies. Een extra voorwaarde gaat niet alleen aan de zijde van bedrijven voor

[10] Kamerstukken II, 2024/25, 29826, nr. 260

een extra last zorgen, maar ook voor de overheid die juist binnen deze afspraken probeert obstructies in de verduurzaming weg te nemen. Indien bij maatwerkafspraken een voorwaarde voor het voldoen aan de energiebesparingsplicht wordt opgenomen, moet er bovendien rekening mee worden gehouden dat de maatwerkafspraken concern-gebonden afspraken zijn en de energiebesparingsplicht geldt voor locaties (te weten: gebouwen en activiteiten). Vanwege de grootte van de betrokken bedrijven, waardoor het meerdere locaties betreft, zouden meerdere omgevingsdiensten controles moeten uitvoeren binnen het kader van de subsidievoorwaarde. Dit komt de uitvoerbaarheid niet ten goede, maar de minister van KGG heeft aangegeven dat het mogelijk is om voor het tekenen van de maatwerkafspraken een check te doen of deze bedrijven voldoen aan de energiebesparingsplicht.

4.3 Reflectie uit de focussessie

In de laatste fase is een focussessie georganiseerd waarvoor de geïnterviewde partijen zijn uitgenodigd. In tabel 3 (hoofdstuk 2) zijn de deelnemers aan de sessie opgenomen. De uitkomsten van de sessie zijn hieronder thematisch beschreven.

Unanieme onderschrijving belang energiebesparingsplicht

Alle betrokken partijen en stakeholders (van beleid, uitvoering, toezicht en handhaving, tot belangen- en brancheorganisaties) onderschreven het belang van een verbetering van de naleving van de energiebesparingsplicht voor de verduurzaming van Nederland. Betrokkenen onderschrijven dat energiebesparing en verduurzaming essentieel zijn voor een toekomstbestendig Nederland waarin innovatie, efficiëntie en verantwoord ondernemen centraal staan. Uit de focusgroep zijn echter geen overtuigende argumenten naar voren gekomen die onderbouwen dat het inzetten van de energiebesparingsplicht als voorwaarde bij verduurzamingssubsidies een geschikt middel is om dit doel te bereiken. De bevinding was dat de voorwaarde onuitvoerbaar is voor handhaving en toezicht, en bovendien onwenselijk omdat bedrijven geen verduurzamingssubsidies meer zullen aanvragen. Indien toch wordt gekozen voor het invoeren van de energiebesparingsplicht als voorwaarde bij verduurzamingssubsidies, dient rekening te worden gehouden met een aantal aandachtspunten. Deze worden beschreven in tekstkader 1.

Tekstkader 1. Aandachtspunten bij een eventuele invoering van de energiebesparingsplicht als voorwaarde bij subsidie

Indien de wens bestaat om de energiebesparingsvoorwaarde toch in te voeren, is het raadzaam om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande controlecyclus van de omgevingsdiensten (variant 1) . De verwachting is dat het opnemen van de voorwaarde niet effectief zal zijn in relatie tot de naleving van de energiebesparingsplicht, omdat ofwel de locatie voorafgaand aan de subsidieaanvraag nog niet hoeft te voldoen aan de energiebesparingsplicht ofwel de benodigde mogelijkheid om omgevingsdiensten uit te nodigen voor een extra controle onvoldoende aansluit op de werkwijze van de omgevingsdiensten. Het aansluiten op de controlecyclus van de omgevingsdiensten, waarbij de controle voorafgaand aan de subsidieaanvraag plaatsvindt, heeft echter wel de meeste potentie gelet op de andere beoordelingscriteria. De variant zal naar verwachting niet leiden tot hoge regeldrukeffecten bij de aanvrager. Verder geeft deze optie rechtszekerheid en lijkt deze variant uitvoerbaar te zijn voor RVO.

Stapsgewijze introductie van de energiebesparingsvoorwaarde vanaf 2027

Omgevingsdiensten hebben momenteel nog beperkte capaciteit en expertise om de fysieke controles in het kader van de energiebesparingsplicht uit te voeren. Volgens de omgevingsdiensten zijn er per omgevingsdienst gemiddeld ca. 3 medewerkers opgeleid om de energiebesparingsplicht bij

bedrijven te controleren, in totaal 84 medewerkers. Volgens het Ministerie van KGG zouden er ruim 200 medewerkers bij de omgevingsdiensten gespecialiseerd zijn in het handhaven van de energiebesparingsplicht. Elke goed ingewerkte medewerker kan volgens de omgevingsdiensten naar schatting 100 controles per jaar afronden. Dit betekent dat er landelijk, met 28 omgevingsdiensten, ca. 8.400 controles jaarlijks kunnen plaats vinden. Volgens het Ministerie van KGG zouden ruim 20.000 controles per jaar kunnen plaatsvinden en kan binnen 4 jaar 80-90% van de doelgroep gecontroleerd worden. De minister voor Klimaat en Energie heeft in 2022 met een SPUK-regeling meer budget beschikbaar gesteld om de capaciteit van de omgevingsdiensten te vergroten.[11] De verwachting van de omgevingsdiensten is dat in 2027 de capaciteit en expertise dusdanig op orde is dat alle bedrijven die vallen onder de energiebesparingsplicht iedere 4 jaar kunnen worden bezocht. Het lijkt irreëel om de energiebesparingsplicht als voorwaarde bij verduurzamingssubsidie vóór 2027 in te laten gaan. Het is bovendien verstandig om dit stapsgewijs te laten plaatsvinden, door de voorwaarde eerst in één regeling op te nemen alvorens deze eventueel, mede op basis van de toezichtcapaciteit, in een tweede en navolgende regeling op te nemen.

Wenselijkheid om 'wortel' en 'stok' te combineren

Binnen de focusgroep bestaan verschillende ideeën over de vraag of de wortel (subsidie) met de stok (energiebesparingsplicht) moet worden verbonden. Een deel van de deelnemers is van mening dat de beperkte naleving van de energiebesparingsplicht moet worden verholpen door het intensiveren van toezicht en handhaving. Zij wijzen erop dat de voorwaarde van de energiebesparingsplicht nu wordt neergelegd bij de (vermoedelijke) koplopers in de verduurzaming in Nederland en dat hiermee de verduurzaming door middel van subsidies wordt belemmerd door extra onzekerheid en controleverplichtingen. Het doelbereik van de energiebesparingsplicht en verduurzamingssubsidies zijn weliswaar in lijn met elkaar, maar kunnen niet tegelijkertijd via hetzelfde instrument gerealiseerd worden.

Omgevingsdiensten zien veel mogelijkheden om de naleving van de energiebesparingsplicht te verbeteren en zij verwachten een toename in controlecapaciteit en expertise in 2027. Zij hebben de voorkeur dat de beslissing over het wel of niet verlenen van een subsidie niet bij hen wordt ondergebracht en dat bedrijven in ieder geval niet de omgevingsdiensten aankijken op een weigering van subsidie naar aanleiding van de controle. Primair beogen zij om bedrijven te controleren én te helpen om aan de wettelijke verplichting te (gaan) voldoen.

Een deel van de deelnemers is echter van mening dat de wortel wél met de stok kan worden verbonden. Zij betogen dat het al gebruikelijk is om deze twee instrumenten te combineren en dat van partijen mag worden verwacht dat zij zich aan de wet houden indien zij gebruik willen maken van de middelen van het Rijk.

Argumenten vóór het opnemen van de energiebesparingsplicht als voorwaarde bij verduurzamingssubsidies

Een deel van de focusgroep was, ondanks alle argumenten in de andere richting, voorstander van de energiebesparingsvoorwaarde. In de focussessie kon echter geen inzicht worden geboden in de wijze waarop de voorwaarde uitvoerbaar kan worden gemaakt voor omgevingsdiensten en RVO, dan wel hoe een dergelijke maatregel de naleving van de energiebesparingsplicht kan verbeteren. Wel werd nog naar voren gebracht dat de rapportageplicht (informatie- en onderzoeksplicht) kan worden gebruikt ter controle van de naleving. Deze rapportages geven echter, volgens omgevingsdiensten en RVO, geen accurate reflectie van of, en in welke mate, bedrijven daadwerkelijk voldoen aan de energiebesparingsplicht.

[11] Stcrt. 2022, 17828

Samenvattend

Uit de focusgroep zijn geen werkbare varianten naar voren gekomen voor het invoeren van de energiebesparingsplicht als voorwaarde bij subsidies. De belangrijkste redenen zijn dat door het opnemen van de voorwaarde:

- Een onuitvoerbare situatie ontstaat voor omgevingsdiensten en RVO.
- De subsidiedoelstellingen in mindere mate worden bereikt omdat een energiebesparingsvoorwaarde extra onzekerheid met zich meebrengt voor bedrijven en daarmee een extra belemmering vormt voor het uitvoeren van subsidiabele activiteiten die bijdragen aan de verduurzaming van Nederland;
- De lasten voor de uitvoering niet proportioneel zijn ten aanzien van het potentiële doelbereik.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

1. De energiebesparingsplicht als voorwaarde bij verduurzamingssubsidies is onuitvoerbaar en onwenselijk.

Het opnemen van de energiebesparingsplicht als voorwaarde in verduurzamingssubsidieregelingen is onuitvoerbaar en onwenselijk. Alle onderzochte voorkeursvarianten blijken na het toepassen van de beoordelingscriteria ongeschikt. Per type subsidie verschilt de beoordeling op nuances, maar op hoofdlijnen lopen de drie varianten voor alle typen subsidies vast op de volgende bezwaren:

- Variant 1: Het controleren van de naleving door aan te sluiten bij de reguliere controles van de omgevingsdiensten heeft als belangrijkste bezwaar dat deze variant onuitvoerbaar is, omdat de benodigde mogelijkheid voor bedrijven om omgevingsdiensten uit te nodigen voor een extra bezoek onvoldoende aansluit op de werkwijze (en huidige capaciteit) van de omgevingsdiensten.
- Variant 2: Het controleren van de naleving tijdens de beoordeling van de subsidieaanvraag heeft als belangrijkste bezwaar dat dit leidt tot een onuitvoerbare situatie voor de omgevingsdiensten, gezien de beperkte periode waarin de aanvraag wordt beoordeeld en het grote aantal subsidieaanvragen in combinatie met de controleplanning en de (nu nog) tekortschietende controlecapaciteit van de omgevingsdiensten.
- Variant 3: De steekproefsgewijze controle in de looptijd van de subsidie heeft als belangrijkste bezwaar dat dit rechtsonzekerheid met zich meebrengt voor de subsidieaanvrager. De aanvrager zal na de subsidieverlening in goed vertrouwen uitvoering willen geven aan mogelijk kostbare verduurzamingsmaatregelen, maar loopt het risico dat later alsnog een gedeeltelijke terugvordering plaatsvindt omdat achteraf blijkt dat niet volledig is voldaan aan de energiebesparingsplicht. Dit kan grote gevolgen hebben voor de continuïteit van het bedrijf. In deze variant heeft ook RVO meer uitvoeringscapaciteit nodig, dit als gevolg van een verwachte toename van het aantal terugvorderingen.

De onzekerheid die de energiebesparingsvoorwaarde met zich meebrengt, is ook in algemene zin (overstijgend over de varianten) bezwaarlijk. Aangezien het oordeel over de naleving van de energiebesparingsplicht niet zwart-wit is, is de uitkomst van een controle door de omgevingsdienst per definitie niet volledig voorspelbaar. Een deel van de doelgroep zal daarom afzien van het aanvragen van subsidie, ongeacht de mate waarin zij de energiebesparingsplicht naleven. De onzekerheid die hierdoor ontstaat, leidt naar verwachting tot minder aanvragen voor verduurzamingssubsidies en daardoor een verminderd doelbereik van de betreffende subsidieregelingen. Daarom lijkt subsidie niet het meest geschikte beleidsinstrument om in te zetten op verbetering van de naleving van de energiebesparingsplicht.

Ten aanzien van de maatwerkafspraken is de voorwaarde vanwege de genoemde onzekere uitvoeringsaspecten en de implicaties gedurende de looptijd die niet te overzien zijn, een extra en onnodig risico voor investeerders en daarmee onwenselijk. Hiermee komen de verduurzamingsdoelstellingen in het geding.

2. Het principe om geen subsidie te verlenen aan wetsovertreders is onhoudbaar.

Niet alleen een verbeterde naleving van de energiebesparingsplicht was een overweging voor het introduceren van de energiebesparingsvoorwaarde, maar ook de principiële vraag of bedrijven en instellingen aanspraak mogen maken op een verduurzamingssubsidie als zij zich niet houden aan de wettelijke energiebesparingsplicht. Tijdens het onderzoek bleek dat dit principe onhoudbaar is.

- Ten eerste zou het streng vasthouden aan dit principe moeten betekenen dat geen subsidie zou worden verleend aan een concern wanneer op één van de locaties van dit concern een onvolkomenheid is geconstateerd ten aanzien van de naleving. Dit is disproportioneel en ook onuitvoerbaar vanwege de mogelijke betrokkenheid van een groot aantal omgevingsdiensten. Bovendien geldt de energiebesparingsplicht op het niveau van de bedrijfslocatie.
- Ten tweede zou vasthouden aan het principe betekenen dat willens en wetens geen medewerking wordt verleend aan initiatieven die ook impact hebben op de verduurzamingsopgave. Het opleggen van de energiebesparingsvoorwaarde kan immers tot gevolg hebben dat bedrijven afhaken, geen subsidie aanvragen en daardoor geen activiteiten uitvoeren die bijdragen aan verduurzaming. Het doelbereik van de energiebesparingsplicht en het doelbereik van de subsidieregelingen zijn hierdoor niet tegelijkertijd via een voorwaarde in een subsidieregeling te realiseren. Overigens liggen de doelen van de energiebesparingsplicht en de subsidieregelingen wel in elkaars verlengde, waardoor het opnemen van de energiebesparingsvoorwaarde juridisch gezien niet in strijd lijkt te zijn met artikel 4:38 van de Algemene wet bestuursrecht. Uit brononderzoek komen in dit opzicht meerdere vergelijkbare praktijkvoorbeelden naar voren van normerend beleid in subsidieregelingen.

5.2 Aanbevelingen

1. Neem de energiebesparingsplicht niet op als voorwaarde in verduurzamingssubsidieregelingen.

Gelet op de bovenstaande conclusies van het onderzoek, raden we aan om de energiebesparingsplicht niet op te nemen als voorwaarde bij verduurzamingssubsidies en maatwerkafspraken. De minister van KGG heeft aangegeven dat het wel mogelijk is om voor het tekenen van de maatwerkafspraken een check te doen of deze bedrijven voldoen aan de energiebesparingsplicht. We verwachten niet dat het opnemen van de energiebesparingsplicht als voorwaarde bij verduurzamingssubsidies de naleving van de energiebesparingsplicht zal verbeteren. Bovendien verwachten we dat de voorwaarde onuitvoerbaar is voor omgevingsdiensten (en RVO), en ook onwenselijk is met het oog op het doelbereik van de subsidieregelingen.

2. Ga na welke beleidsinstrumenten meer geschikt zijn om de naleving te verbeteren.

Nu uit het onderzoek naar voren is gekomen dat het subsidie-instrument niet het juiste instrument is om de naleving van de energiebesparingsplicht te bevorderen, wordt aanbevolen om na te gaan welke beleidsinstrumenten meer voor de hand liggen. Het onderzoeken van een alternatief beleidsinstrumentarium lag buiten de reikwijdte van het onderhavige onderzoek, dat zich richtte op de mogelijkheden binnen subsidieregelingen. Desalniettemin is in meerdere gesprekken naar voren gekomen dat de beleidsinzet efficiënter zou worden besteed als de verbetering van de naleving via een andere route wordt aangevlogen. Hierbij zijn versterking van toezicht & handhaving (in het algemeen), voorlichting (aan bedrijven die aangeven niet op de hoogte zijn van de energiebesparingsplicht) en vergunningen en toegang tot het energienet (voorrang bij naleving) benoemd als meer kansrijke instrumenten.