

BEZORGEN

Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Kazernestraat 52
2514 CV DEN HAAG

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 43 44
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

datum 15 januari 2026
betreft rapport *Energiebesparing stimuleren of verplichten? Onderzoek naar overlap van energiebesparingsbeleid*

Geachte mevrouw Vos,

Hierbij bieden wij u aan het rapport *Energiebesparing stimuleren of verplichten? Onderzoek naar overlap van energiebesparingsbeleid*. Dit rapport verschijnt vandaag.

Algemene Rekenkamer

5.1.2.e

Pieter Duisenberg,
president

5.1.2.e

Mark Smolenaars,
wnd. secretaris



Onderzoek naar overlap van
energiebesparingsbeleid

Energiebesparing stimuleren of verplichten?

2026



Algemene
Rekenkamer

Inhoud

Lijst met afkortingen | 4

1. Samenvatting | 5

2. Over dit onderzoek | 11

2.1 Aanleiding | 11

2.2 Opzet van het onderzoek | 12

2.3 Leeswijzer | 14

3. Energiebesparing verplichten en financieel stimuleren | 15

3.1 De energiebesparingsplicht | 15

3.2 Stimuleringsmaatregelen voor energiebesparing | 17

3.3 Risico op ondoelmatigheid bij overlap tussen plicht en stimulering | 18

4. Bij meeste stimuleringsmaatregelen geen overlap met besparingsplicht | 20

4.1 Merendeel regelingen sluit overlap (deels) uit | 20

4.2 Overlap met energiebesparingsplicht uitsluiten via doelgroep | 22

4.3 Overlap met energiebesparingsplicht uitsluiten via verplichte maatregelen | 23

4.4 Overlap met energiebesparingsplicht uitsluiten via andere technische of economische voorwaarden | 25

5. Soms wél overlap met de energiebesparingsplicht | 26

5.1 8 stimuleringsregelingen overlappen met de energiebesparingsplicht | 26

5.2 Financiële omvang van de overlap | 28

5.3 Overlap niet doelmatig | 30

5.4 Oorzaak van overlap: beperkte samenhang energiebesparingsbeleid | 33

6. Conclusie en aanbevelingen | 37

6.1 Conclusies | 37

6.2 Aanbevelingen | 39

7. Reactie minister | 40

7.1 Reactie minister van KGG, namens het kabinet | 40

Bijlagen | 42

Bijlage 1 Overzicht conclusies en aanbevelingen | 42

Bijlage 2 Onderzoeksvragen en normenkader | 43

Bijlage 3 Methodologische verantwoording | 47

Bijlage 4 Overzicht gevoerde gesprekken | 50

Bijlage 5 Literatuur | 52

Bijlage 6 Factsheets | 53

Bijlage 7 Eindnoten | 70

Lijst met afkortingen

PBL = Planbureau voor de Leefomgeving

TNO = Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek

RVO = Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

M³ = kubieke meter

kWh = kilowattuur

EED = Energy Efficiency Directive/ Europese energie-efficiëntie richtlijn

EML = Erkende Maatregelenlijsten

KEV = Klimaat- en Energieverkenning

EIA = Energie-investeringsaftrek

EG = Energie-efficiëntie en hernieuwbare energie glastuinbouw

ISDE = Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing voor zakelijke gebruikers

BOSA = Stimulering bouw en onderhoud sportaccommodaties

MEI = Marktintroductie energie-innovatie (Glastuinbouw)

MIA = Milieu-investeringsaftrek

SDE++ = Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie

SVM = Subsidieregeling Verduurzaming Mkb

VAMIL = Willekeurige afschrijving milieu-investeringen

DUMAVA = Verduurzaming Maatschappelijk Vastgoed

VEKI = Versnelde klimaatinvestering industrie

TEK = Tegemoetkoming Energiekosten energie-intensief MKB

ETS = Emissions Trading System / Europees systeem voor CO₂-handel

1.

Samenvatting

Energiebesparing verplichten én financieel stimuleren

Het klimaatdoel van Nederland is om in 2030 de uitstoot van CO₂ naar de atmosfeer terug te brengen met 55% ten opzichte van de situatie in 1990. Het kabinet heeft een waaier aan maatregelen ingezet. De energiebesparingsplicht is het belangrijkste instrument van de minister van Klimaat en Groene Groei (KGG) om bedrijven – van broodbakkers tot baksteenfabrieken – en instellingen – zoals scholen, kerken en sportverenigingen – te verplichten tot energiebesparing. Als zij meer dan 50.000 kWh elektrische energie en/of 25.000 m³ gas(equivalent) gebruiken, moeten zij verplicht energiebesparende maatregelen doorvoeren die in 5 jaar terugverdiend worden.

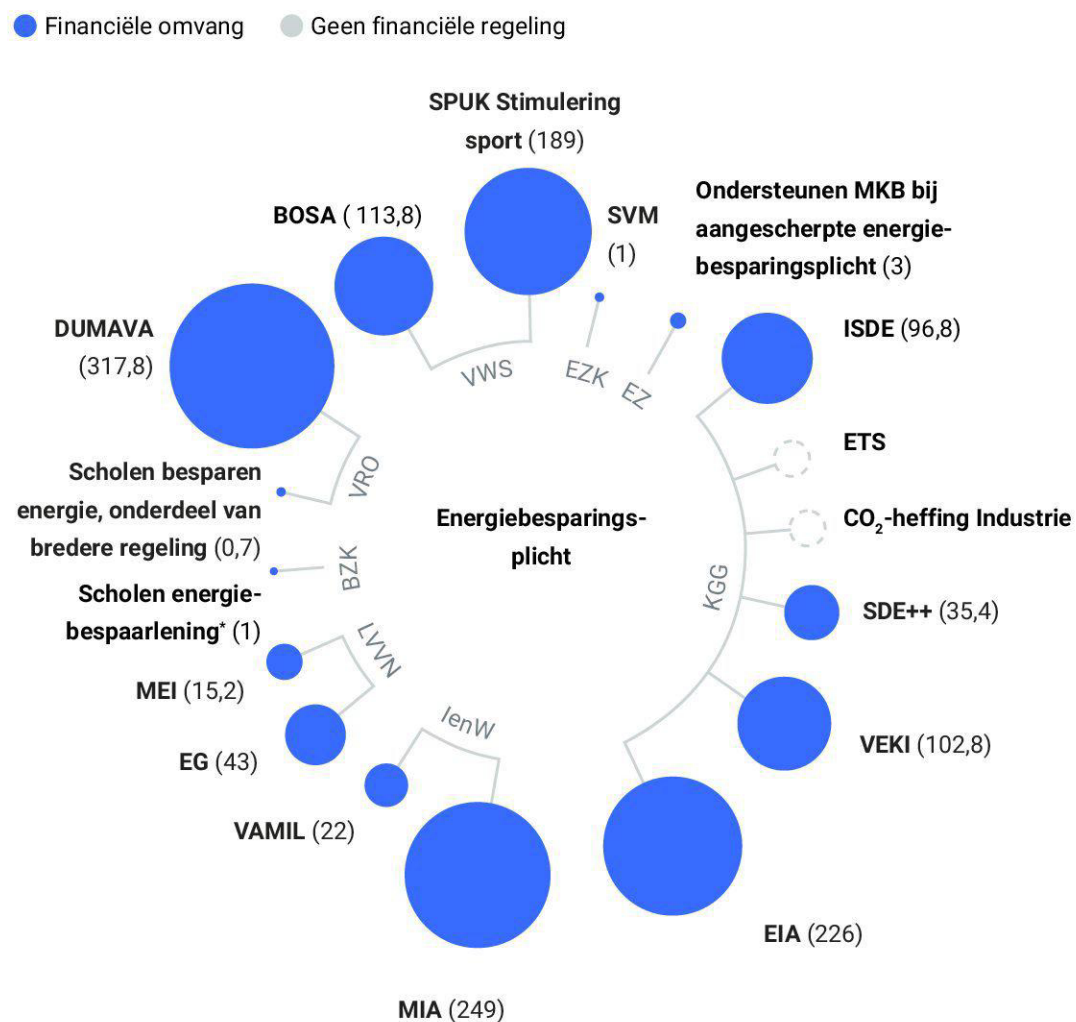
In ons eerdere onderzoek uit 2024 naar de doeltreffendheid van deze plicht, die in 1993 werd ingevoerd, bleek dat de minister van KGG onvoldoende op de hoogte was in hoeverre de plicht tot energiebesparing leidde. De verwachte energiebesparing werd waarschijnlijk niet behaald. Dit kwam mede doordat veel minder bedrijven de plicht naleefden dan waar de minister vanuit ging. Bovendien werd minder toezicht gehouden op de energiebesparingsplicht dan de minister wenste. Voor bedrijven was het ofwel onbekend dat zij onder de plicht vallen, ofwel zij namen bij gebrek aan toezicht bewust het risico om niet aan de plicht te voldoen. Daarnaast moeten sommige bedrijven aan meerdere regels voldoen die met energiebesparing te maken hebben (energiebesparingsplicht, energielabel C-plicht, Europese energie-efficiëntie richtlijn). Die regels sloten niet altijd op elkaar aan.

Naast de verplichting tot energiebesparing, voor circa 107.500 bedrijven en instellingen, stimuleert het kabinet alle Nederlandse bedrijven en instellingen met ten minste 17 subsidies, fiscale regelingen en andere beleidsinstrumenten tot het doorvoeren van energiebesparende maatregelen, of de reductie van CO₂-uitstoot wanneer die ook gepaard gaat met energiebesparing. De financiële omvang van deze regelingen bedroeg in 2024 ten minste € 1,2 miljard. We laten de verschillende regelingen in figuur 1 zien.

Figuur 1 Het kabinet stimuleert energiebesparing met 17 regelingen

De financiële omvang per regeling in 2024

In miljoenen euro's



* De cijfers van Scholen energiebespaarlening zijn van 2019

Mogelijke overlap tussen financiële stimulering en verplichte energiebesparing

De ministers beschikken over verschillende instrumenten om hetzelfde doel te bereiken: een plicht en financiële stimulering. In de afgelopen jaren is, in bijvoorbeeld de Klimaat- en Energieverkenning (KEV), het beeld ontstaan van overlap tussen de plicht en stimulering. Namelijk dat het kabinet energiebesparende maatregelen verplicht stelt én dezelfde bedrijven daarvoor financieel steunt. Als gevolg hiervan zorgen de stimuleringsmaatregelen niet voor extra energie- en CO₂-besparing ten opzichte van de energiebesparingsplicht. Het mogelijke gevolg is dat er daardoor meer geld uitgegeven wordt dan nodig is om het doel te bereiken. De samenloop van plicht en stimulering noemen we ondoelmatig.

Wij onderzochten of bedrijven en instellingen in de periode 2019-2024 financieel gestimuleerd werden, via bijvoorbeeld subsidies, voor energiebesparing die al wettelijk verplicht is. We onderzochten ook of dit doelmatig was.

Bij de meeste regelingen gaat het goed: geen overlap met besparingsplicht

Wij concluderen dat de stimuleringsmaatregelen grotendeels niet overlappen met de energiebesparingsplicht. Uit ons onderzoek blijkt dat van de 17 maatregelen die wij onderzochten, bij 11 regelingen ministers (deels) voldoende het risico voorkomen dat zij financieel stimuleren wat al verplicht is (figuur 2). Tijdens ons onderzoek hebben wij 3 manieren geïdentificeerd waarop de overlap voorkomen wordt:

- De verantwoordelijke bewindspersonen sluiten uit dat *bedrijven* die onder de energiebesparingsplicht vallen, gebruik kunnen maken van stimuleringsregelingen.
- of zij sluiten energiebesparende *maatregelen* uit die ook verplicht (kunnen) zijn.
- of zij stellen technische of economische voorwaarden voor energiebesparende maatregelen, die afwijken van de voorwaarden voor verplichte maatregelen. Als gevolg daarvan is het onwaarschijnlijk dat er overlap is met de energiebesparingsplicht

Figuur 2 Bij 11 van de 17 onderzochte regelingen wordt overlap met de energiebesparingsplicht (deels) voorkomen

Wij onderscheiden 3 manieren waarop ministers overlap voorkomen of beperken

- Gebruikte manier om overlap te voorkomen
- Niet gebruikt



Uitsluiten
doelgroep
energiebespa-
ringsplicht



Verplichte
maatregelen
uitgesloten van
stimulering



Andere
technische
en/of
economische
randvoor-
waarden

Energieinvesteringsaftrek (EIA)	●	●	●
Energie-efficiëntie en hernieuwbare energie glastuinbouw (EG)	●	●	●
Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing voor zakelijke gebruikers (ISDE)	●	●	●
Marktintroductie energie-innovatie glastuinbouw (MEI)	●	●	●
Milieuinvesteringsaftrek (MIA)	●	●	●
Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++)	●	●	●
Subsidieregeling Verduurzaming Mkb (SVM)	●	●	●
Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (VAMIL)	●	●	●
Verduurzaming Maatschappelijk Vastgoed (DUMAVA)	●	●	●
Versnelde klimaatinvestering industrie (VEKI)	●	●	●
Ondersteunen MKB bij aangescherpte besparingsplicht	●	●	●

Bij een aantal regelingen (mogelijk) wél overlap met verplichte energiebesparende maatregelen

Bij verschillende regelingen is momenteel (mogelijk) overlap met de energiebesparingsplicht. Uit ons onderzoek blijkt dat bij 4 stimuleringsmaatregelen met zekerheid overlap was met de energiebesparingsplicht. Die overlap is bij 2 regelingen ondertussen geheel opgelost, doordat nu maatregelen worden genomen om overlap te voorkomen.

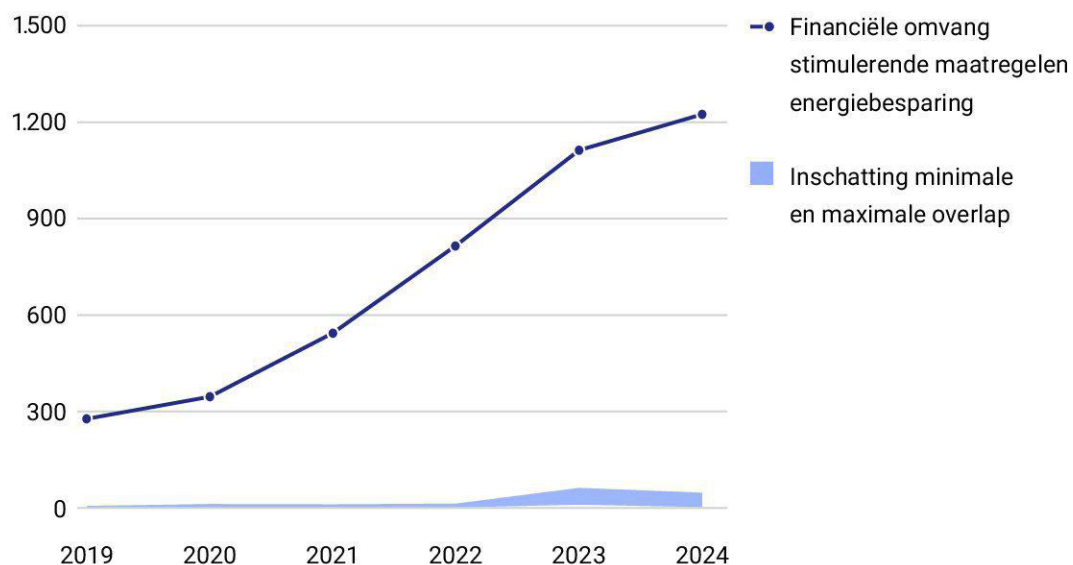
Bij nog 4 andere regelingen is overlap met de energiebesparingsplicht mogelijk, maar is die niet met zekerheid vast te stellen omdat de minister over te weinig informatie beschikt. Kortom, bij 8 regeling was (mogelijk) overlap met de energiebesparingsplicht, dat is nog steeds het geval voor 6 regelingen.

Als er sprake is van overlap, weten ministers hier niet van en weten zij niet hoe groot die overlap is. Wij hebben daarom een schatting van de financiële overlap gemaakt. Deze was maximaal € 51,4 miljoen (in 2023). Vergeleken met de totale uitgaven voor de stimuleringsmaatregelen blijkt dat de overlap relatief beperkt is (figuur 3).

Figuur 3 Stimulerende maatregelen die overlappen met de energiebesparingsplicht

Overlap met energiebesparingsplicht is beperkt

In miljoenen euro's



Overlap tussen plicht en regelingen niet doelmatig

Wij beoordelen de overlap tussen regelingen en de energiebesparingsplicht als niet doelmatig. Ministers weten niet hoe groot de overlap is en ze missen informatie om aan te tonen dat deze doelmatig is. Hierdoor ontstaat een cadeau-effect: ministers geven bedrijven en instellingen financiële ondersteuning om energiebesparende maatregelen te treffen die zij al verplicht zijn om door te voeren.

Samenhang in energiebesparingsbeleid ontbreekt

De overlap tussen stimuleringsregelingen en de energiebesparingsplicht ontstaat in sommige gevallen doordat de minister van KGG bij het invoeren van nieuwe regels voor de energiebesparingsplicht, qua timing, onvoldoende rekening houdt met bestaande stimuleringsmaatregelen. Zij verplicht nieuwe energiebesparende

maatregelen, die op dat moment al een financiële stimulans krijgen. Daardoor kan overlap ontstaan. Omgekeerd houden andere ministers in hun stimuleringsmaatregelen niet altijd rekening met de energiebesparingsplicht. Zij introduceren een financiële stimulans voor energiebesparende maatregelen die al verplicht zijn.

Goede voorbeelden

Het kabinet heeft de oplossing voor deze problematiek al in handen. Bij het grootste deel van de onderzochte stimuleringsmaatregelen zorgen ministers er immers actief voor dat er geen overlap is met de energiebesparingsplicht. Het kabinet kan de goede voorbeelden gebruiken als handvat bij de verbetering van stimuleringsmaatregelen die momenteel wel overlappen met de verplichte energiebesparingsmaatregelen.

Aanbevelingen

De minister van KGG en het kabinet als geheel, speciaal die ministers met stimuleringsmaatregelen voor energiebesparing, bevelen wij aan:

- sluit verplichte energiebesparingsmaatregelen uit van financiële ondersteuning, tenzij dit doeltreffend en doelmatig is. Leer hierbij van de bestaande voorbeelden.

De minister van KGG, als verantwoordelijke voor de energiebesparingsplicht, bevelen wij aan:

- sluit met de timing van de invoering van nieuwe regels voor de energiebesparingsplicht aan bij de planning van de stimuleringsmaatregelen die energiebesparende maatregelen steunen.

2.

Over dit onderzoek

2.1 Aanleiding

In 2024 publiceerden wij ons rapport over de energiebesparingsplicht in de periode 2008-2023. Hieruit bleek dat de plicht niet doeltreffend is. Bedrijven en instellingen bespaarden waarschijnlijk minder energie dan vooraf ingeschat. Een beperkt deel van de bedrijven en instellingen houdt zich aan de energiebesparingsplicht. We concludeerden dat de minister geen grip had op de uitvoering van het toezicht op deze plicht.

Tegelijkertijd waren er, in bijvoorbeeld de KEV, aanwijzingen dat stimuleringsmaatregelen, zoals subsidies en fiscale regelingen, energiebesparende maatregelen ondersteunden die ook al verplicht waren gesteld door de energiebesparingsplicht, en dus niet zorgen voor extra CO₂-reductie (PBL, 2020; PBL 2023). Bedrijven en instellingen krijgen dan een financiële stimulans om energiebesparende maatregelen uit te voeren, terwijl zij die al verplicht moeten treffen door de energiebesparingsplicht.

Mogelijk verhoogt die overlap de kosten van de overheid om bedrijven en instellingen energie te laten besparen. Dat kan leiden tot ondoelmatige uitgaven: de overheid had dan met minder uitgaven hetzelfde resultaat kunnen bereiken. Wij hebben onderzocht of hier sprake is van ondoelmatige uitgaven.

2.2 Opzet van het onderzoek

Wij hebben onderzocht of stimuleringsmaatregelen overlappen met de energiebesparingsplicht. Daar waar mogelijk kwantificeerden wij hoe groot de financiële overlap is. Dit deden we door bij de uitgaven van stimulerende maatregelen, na te gaan welk deel ging naar maatregelen die ook verplicht worden door de minister van KGG. Daarna stelden wij voor zover mogelijk vast welk deel van die uitgaven terecht kwam bij bedrijven of instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen.

Daarnaast onderzochten we op welke manieren de stimuleringsmaatregelen overlap voorkomen. Daarbij keken wij of het voorkomen van overlap is uitgewerkt in de stimuleringsregeling, en of een controle is opgezet.

Wij onderzochten 17 stimuleringsmaatregelen, zoals subsidies, fiscale regelingen en andere stimuleringsvormen die opeenvolgende kabinetten in de periode 2019-2024 inzetten om bedrijven en instellingen financieel te stimuleren om energiebesparende maatregelen door te voeren (tabel 1). Een uitleg van die stimuleringsmaatregelen, zoals doel, doelgroep en verantwoordelijke ministers, staat per regeling in de factsheets in bijlage 6. De onderzochte stimuleringsmaatregelen richten zich niet uitsluitend op de bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen, maar de mogelijkheid bestaat dat die groep er wel van profiteert.

Wij hebben getracht een zo volledig mogelijk overzicht te maken van relevante beleidsinstrumenten voor de stimulering van energiebesparing. Maar het is niet uit te sluiten dat er nog meer subsidies en fiscale regelingen zijn, gericht op energiebesparing, dan wij onderzochten.

Tabel 1 *Overzicht van de onderzochte 17 regelingen*

Naam van de regeling	Vorm en doel van de regeling	Ministerie
Energie-investeringsaftrek (EIA)	Fiscale regeling voor het stimuleren van investeringen van ondernemers in energiezuinige middelen en middelen voor opwek van hernieuwbare energie.	KGG
Energie-efficiëntie en hernieuwbare energie glastuinbouw (EG)	Subsidie voor energiebesparende maatregelen in de glastuinbouw.	LVVN
Gratis CO ₂ -rechten ETS	Bedrijven moeten CO ₂ -rechten kopen om CO ₂ - uit te mogen stoten. Een deel van deze rechten krijgen zij gratis.	KGG
Gratis CO ₂ -rechten CO ₂ -heffing industrie	Bedrijven moeten CO ₂ -rechten kopen om CO ₂ - uit te mogen stoten, aanvullend op de ETS-rechten. Een deel van de rechten krijgen zij gratis.	KGG
Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (voor zakelijke gebruikers) (ISDE)	Subsidie voor het stimuleren van energiebesparing en de productie van duurzame energie voor zowel particulieren als zakelijke aanvragers.	KGG
Marktintroductie energie-innovatie (Glastuinbouw) (MEI)	Deze subsidie is bedoeld om CO ₂ -uitstoot te verminderen door het subsidiëren van innovatieve kas- en kasenergiesystemen.	LVVN
Milieu-investeringsaftrek (MIA)	Fiscale regeling voor het stimuleren van innovaties die bijdragen aan milieudoelen.	IenW
Ondersteunen MKB bij aangescherpte besparingsplicht	Diverse regelingen, waaronder een fonds, bedoeld om het MKB te helpen te voldoen aan de (voorgenomen) aangescherpte energiebesparingsplicht.	EZ
Scholen besparen energie	Adviezen voor schoolbesturen om energie te besparen.	VRO ¹
Scholen energiebespaarlening - onderdeel van het warmtefonds	Deze lening geeft scholen middelen vanuit het Warmtefonds voor verduurzaming van het schoolgebouw.	VRO
Specifieke Uitkering (SPUK) Stimulering sport	Deze subsidie is bedoeld om gemeenten te compenseren voor btw die zij betalen voor verduurzamingsinvesteringen in sport.	VWS
Stimulering bouw en onderhoud sportaccommodaties (BOSA)	Subsidie die de verduurzaming stimuleert van sportaccommodaties van amateursportorganisaties, vooral gerund door vrijwilligers.	VWS
Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++)	Deze subsidie is bedoeld voor grootschalige opwek van hernieuwbare energie en vermindering van CO ₂ -uitstoot.	KGG
Subsidieregeling Verduurzaming MKB (SVM)	Subsidie die verduurzaming bij MKB'ers ondersteunt.	EZK
Verduurzaming Maatschappelijk Vastgoed (DUMAVA)	Deze subsidie is bedoeld voor verduurzaming van maatschappelijk vastgoed en gericht op eigenaren van maatschappelijk vastgoed (scholen, kerken, rijksmonumenten).	VRO
Versnelde klimaatinvestering industrie (VEKI)	Subsidie die investeringen die bijdragen aan CO ₂ -reductie in de industrie ondersteunt.	KGG
Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (VAMIL)	Fiscale regeling voor het stimuleren van innovaties die bijdragen aan milieudoelen.	IenW

Wat onderzochten wij niet?

Bij de regelingen waar in opzet wel maatregelen getroffen zijn om overlap te voorkomen, hebben wij niet gecontroleerd of misschien toch steun is toegekend voor maatregelen die al verplicht waren. Omdat er bij de 17 regelingen aan duizenden bedrijven en instellingen subsidies zijn toegekend, zou een dergelijke controle bijzonder arbeidsintensief zijn.

Ons onderzoek richt zich alleen op de mate waarin subsidies en fiscale regelingen overlappen met de energiebesparingsplicht. Stimuleringsmaatregelen voor mobiliteit en vervoer hebben we niet onderzocht, omdat die niet onder de energiebesparingsplicht vallen. Ook regelingen die gericht zijn op energiebesparing, zoals de Energielabel C-plicht en de Europese *Energy Efficiency Directive* (EED) hebben we niet onderzocht. Deze overlappen deels wel met de energiebesparingsplicht (Algemene Rekenkamer, 2024a), maar bij deze regelingen is er geen geldstroom tussen de rijksoverheid en bedrijven en instellingen.

Er is niet alleen kans op overlap tussen stimuleringsmaatregelen en de energiebesparingsplicht, maar ook tussen regelingen onderling. In het verleden overlapt bijvoorbeeld de EIA en SDE+ (SER, 2013). In hoeverre de 17 door ons onderzochte regelingen onderling overlappen hebben wij niet onderzocht. Ook vóór 2019 bestonden subsidies en fiscale regelingen die overlapt met de energiebesparingsplicht, of waarvoor dit risico bestond, zoals de EDS (de voorganger van de BOSA) (PBL, 2020). Regelingen die sinds 2019 niet meer bestaan, hebben wij niet betrokken in dit onderzoek.

2.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 3 geeft een beschrijving van de energiebesparingsplicht, van het arsenaal aan stimuleringsmaatregelen van de rijksoverheid, en van het risico op ondoelmatigheid als die maatregelen en de plicht overlappen. In hoofdstuk 4 gaan wij in op de stimuleringsmaatregelen die niet overlappen met de energiebesparingsplicht: dat geldt voor de meeste regelingen die wij onderzochten. In hoofdstuk 5 bespreken we de stimuleringsmaatregelen die wel overlappen met de energiebesparingsplicht, en de financiële omvang, de doelmatigheid en de oorzaak van die overlap. Ten slotte presenteren wij onze conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 6. De reactie van de minister op ons rapport staat in hoofdstuk 7.

3.

Energiebesparing

verplichten en

financieel stimuleren

3.1 De energiebesparingsplicht

De energiebesparingsplicht is het belangrijkste instrument van de minister van KGG om bedrijven en instellingen aan te zetten tot energiebesparing, bij een gelijk-blijvende productie. Hiermee wordt gestuurd op energie-efficiëntie: hetzelfde produceren met minder energie. De plicht, die in 1993 is ingevoerd, geldt voor bedrijven en instellingen die jaarlijks meer dan 50.000 kWh elektrische energie en/of 25.000 m³ gas(equivalent) gebruiken.

Onder de plicht vallen kleine bakkers, supermarkten en kappers, maar ook grote chemische bedrijven en staalfabrieken. Ook niet-commerciële instellingen, zoals ziekenhuizen, scholen, kerken, sportverenigingen en overheidsgebouwen, vallen onder de plicht als zij boven de energieverbruiksgrens uitkomen. De minister van KGG heeft geen overzicht van de bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen. Recente schattingen gaan ervanuit dat ongeveer 107.500 bedrijven en instellingen onder de plicht vallen (Algemene Rekenkamer, 2024a).

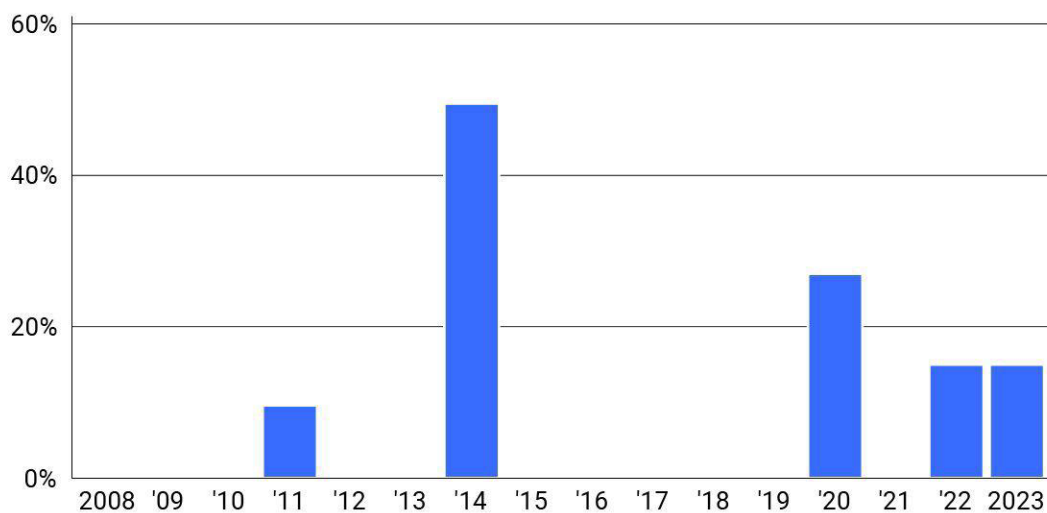
Bedrijven en instellingen die onder de plicht vallen moeten alle energiebesparende maatregelen doorvoeren die zich in 5 jaar terugverdienen. Door bijvoorbeeld gebouwen te isoleren, of eerder een nieuwe machine te kopen, zijn zij minder geld kwijt aan energie. De hiermee uitgespaarde kosten voor energie verdienen de kosten voor de aanschaf van de energiebesparende maatregel terug. De minister van KGG publiceert elke 4 jaar een lijst met energiebesparende maatregelen waarvan de aanschaf in 5 jaar terug te verdienen is: de Erkende Maatregelenlijst (EML).

Bedrijven zijn verplicht de maatregelen uit te voeren die op die lijst zijn opgenomen, uitzonderingen daargelaten. Ook moeten zij elke 4 jaar de toezichthouders op de energiebesparingsplicht, veelal de omgevingsdiensten, informeren over hun vorderingen, via de informatieplicht. Bedrijven en instellingen melden dan welke verplichte maatregelen zij wel hebben uitgevoerd, welke niet, en welke verplichte maatregelen zij niet kunnen uitvoeren. Bedrijven die heel veel energie gebruiken, meer dan 170.000 m³ gas of 10 miljoen kWh elektriciteit, moeten zelf onderzoek doen naar relevante energiebesparende maatregelen en hierover rapporteren: de onderzoeksplicht (Algemene Rekenkamer, 2024a).

Wij deden eerder onderzoek naar de energiebesparingsplicht (Algemene Rekenkamer, 2024a). Hierin concludeerden wij onder andere dat de minister van KGG niet wist in hoeverre de plicht tot energiebesparing leidde. Uit de beperkt beschikbare informatie bleek dat de verwachte energiebesparing waarschijnlijk niet werd gehaald. Dat kwam onder meer doordat veel minder bedrijven zich aan de plicht hielden dan de minister wilde (figuur 4).

Figuur 4 Aantal bedrijven dat volledig aan de energiebesparingsplicht voldoet

Een minderheid van bedrijven voldoet (naar eigen zeggen) volledig aan de energiebesparingsplicht



Bron: Algemene Rekenkamer, 2024a.

Bovendien werd minder toezicht gehouden op de energiebesparingsplicht dan de minister wenste, mede doordat de minister geen grip had op de uitvoering van het toezicht op deze plicht. Daarvoor zijn immers, veelal, omgevingsdiensten verantwoordelijk. Deze vallen onder provincies en gemeenten. Daarnaast werd minder toezicht gehouden doordat wel bekend is hoeveel bedrijven onder de plicht vallen, maar niet bekend is welke bedrijven dat zijn. De minister van KGG gaf in de periode

2020-2023 ongeveer € 5,5 miljoen tot € 18,4 miljoen uit aan ondersteuning van de controle op en handhaving van de energiebesparingsplicht. Maar de minister wist niet hoeveel de handhaving van de plicht bij de hele doelgroep zou kosten en zij wist niet hoeveel controles al werden uitgevoerd (Algemene Rekenkamer, 2024a).

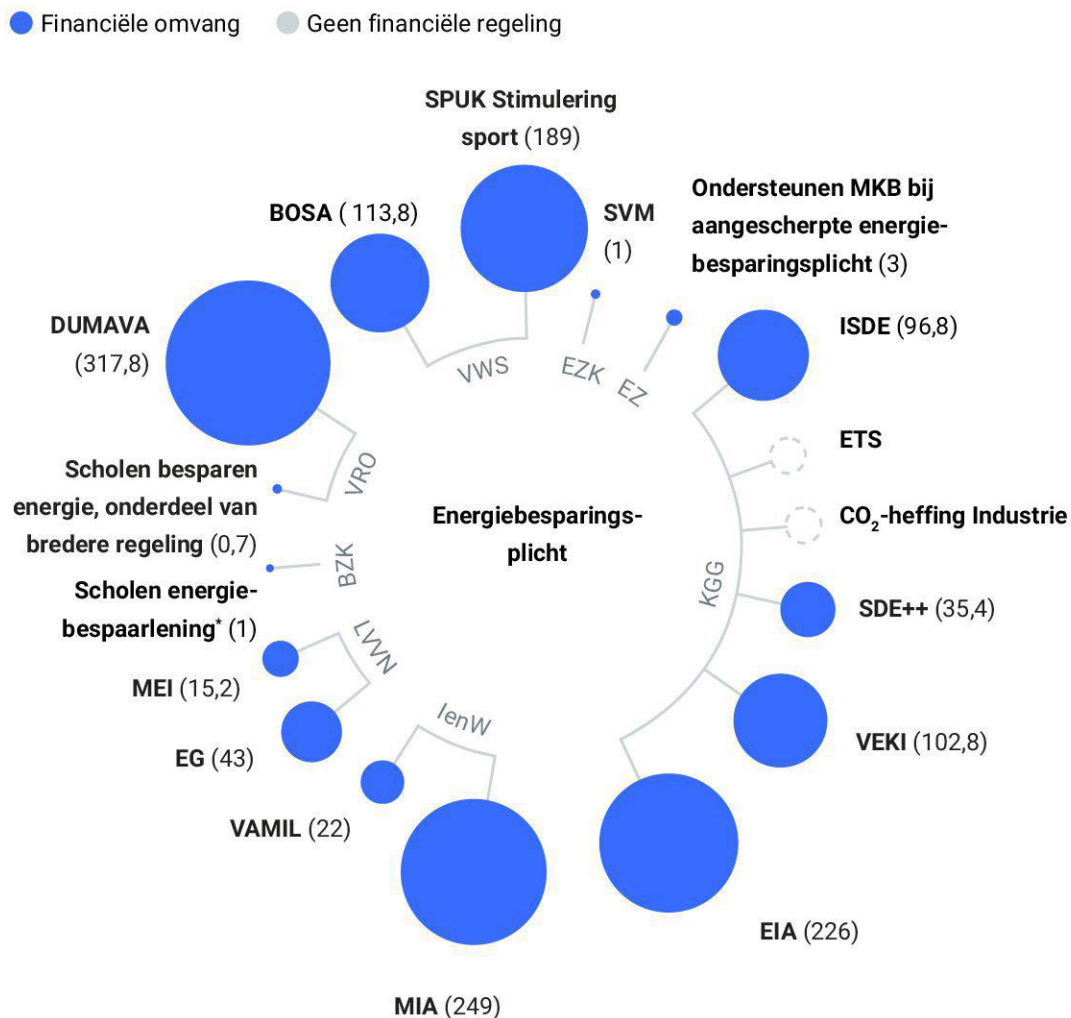
3.2 Stimuleringsmaatregelen voor energiebesparing

Naast de energiebesparingsplicht, heeft het kabinet ten minste 17 subsidies, fiscale regelingen en andere stimuleringsmaatregelen, waarmee het treffen van energiebesparende maatregelen financieel wordt ondersteund (figuur 5). Dit betreft ook stimuleringsmaatregelen voor de opwekking van CO₂-vrije energie, door zonnepanelen of warmtepompen. Die vormen van energieopwekking zijn sinds 2023 onderdeel van de energiebesparingsplicht, maar worden óók gestimuleerd.

Figuur 5 Het kabinet stimuleert energiebesparing met 17 regelingen

De financiële omvang per regeling in 2024

In miljoenen euro's



* De cijfers van Scholen energiebespaarlening zijn van 2019

De door ons onderzochte stimuleringsmaatregelen betreffen verschillende soorten (financiële) beleidsinstrumenten. Ze omvatten subsidies, waarbij bedrijven en instellingen direct financiële steun van de rijksoverheid krijgen om verduurzamingsmaatregelen toe te passen. Ook onderzochten wij fiscale regelingen. Daarbij mogen de kosten van een kwalificerende milieu- of energie-investering (deels en onder voorwaarden) in mindering worden gebracht op de belastbare winst uit onderneming voor de inkomstenbelasting of vennootschapsbelasting.² Daarnaast hebben we maatregelen onderzocht die indirect energiebesparing stimuleerden: door advies over mogelijk toepasbare energiebesparende maatregelen (deels) te bekostigen. In ons onderzoek hebben wij ook de Specifieke Uitkering (SPUK) Stimulering Sport betrokken. Deze geldstroom gaat niet rechtstreeks vanuit de rijksoverheid naar bedrijven en instellingen, maar wordt overgemaakt naar gemeenten, die het geld aan bedrijven en instellingen verstrekken. Als laatste is ook het gratis verstrekken van CO₂-uitstootrechten aan bedrijven onderdeel van het onderzoek. Die rechten hebben immers een financiële waarde, omdat bedrijven die aan elkaar kunnen verkopen.

Van elk van de onderzochte maatregelen is een factsheet opgenomen in bijlage 6. Die beschrijft het doel, de doelgroep, de verantwoordelijke minister en uitvoerder en de mate waarin de maatregel overlapt met de energiebesparingsplicht of de wijze waarop de minister die overlap voorkómt.

In het (ontwerp)Klimaatplan 2025-2035 stelt het kabinet dat het eigen klimaatbeleid nog teveel leunt op subsidies en te weinig op normering. Het energiebesparingsbeleid is hier mogelijk een voorbeeld van. De stimuleringsmaatregelen en de energiebesparingsplicht zijn weliswaar niet op precies hetzelfde doel, dezelfde doelgroep en dezelfde energiebesparende maatregelen gericht (factsheets, bijlage 6). Maar tegelijkertijd bestaat wel enige overlap tussen de regelingen en de energiebesparingsplicht (hoofdstuk 5).

3.3 Risico op ondoelmatigheid bij overlap tussen plicht en stimulering

Wij spreken van overlap als een stimuleringsmaatregel het treffen van een energiebesparende maatregel financieel steunt, terwijl het doorvoeren van zo'n maatregel al verplicht is gesteld door de energiebesparingsplicht. Deze overlap wordt ook wel omschreven als cadeau-effect (Algemene Rekenkamer, 2011). Er waren in het verleden aanwijzingen dat zo'n overlap voorkwam. De Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO) en het

Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) rekenden in de KEV geen CO₂-besparend effect toe aan enkele stimuleringsmaatregelen, omdat die volgens hen overlappen met de energiebesparingsplicht en dus niet zorgen voor extra CO₂-reductie (PBL, 2020; PBL 2023). Zelf wezen wij al eerder ook op dit risico (Algemene Rekenkamer, 2011). Tegelijkertijd gaf de rijksoverheid wel geld uit aan die stimuleringsmaatregelen.

Dat er zowel een energiebesparingsplicht is als subsidies en fiscale maatregelen zijn die energiebesparing stimuleren, kan zorgen voor ondoelmatige besteding van belastinggeld. In theorie houden bedrijven zich dan aan de energiebesparingsplicht én krijgen zij hiervoor financiële ondersteuning. Bedrijven en instellingen die steun krijgen voor maatregelen die zij toch al zouden doorvoeren, staan bekend als *freeriders* (Algemene Rekenkamer, 2011). Met alleen die plicht, en zonder de uitgaven voor stimuleringsmaatregelen, zou het kabinet mogelijk dus hetzelfde energie- of CO₂-besparend effect hebben gehad tegen lagere kosten.

**Voorbeeldsituatie: Glastuinder krijgt subsidie voor mogelijk
verplichte maatregelen**

Glastuinder A doet een investering voor de verduurzaming van zijn bedrijf. Uit de EG-regeling krijgt hij subsidie voor maximaal 20% van zijn investering. Hij vervangt bestaande lampen door LED-lampen waardoor zijn energie-verbruik daalt. Hiervoor krijgt hij de maximale subsidie van € 500.000. Ook krijgt hij € 90.000 subsidie voor een tweede energiescherm: een doek bovenin de kas die warmteverlies tegengaat. Beide energiebesparende maatregelen staan op de Erkende Maatregelenlijst (EML) van de energiebesparingsplicht en kunnen verplicht zijn. Hierdoor kan sprake zijn van overlap.

Het is onder bepaalde voorwaarden mogelijk dat het financieel stimuleren van bedrijven om verplichte energiebesparende maatregelen te nemen, doelmatig is. Namelijk als dit leidt tot éxtra energiebesparing. Als bedrijven zich zonder deze stimulans niet aan de energiebesparingsplicht kunnen houden dan kan de steun tot extra energiebesparing leiden. Dat is bijvoorbeeld het geval als bedrijven of instellingen niet de financiële ruimte hebben om de energiebesparende investeringen door te voeren, maar dankzij de financiële steun wel. Daarnaast is het ook mogelijk dat het financieel steunen van bepaalde bedrijven de overheid minder geld kost en hetzelfde resultaat oplevert, dan het volledig handhaven van de plicht bij alle bedrijven. De minister moet hierbij aantonen dat extra steun doelmatiger is dan alleen het handhaven van de plicht.

4. Bij meeste stimuleringsmaatregelen geen overlap met besparingsplicht

4.1 Merendeel regelingen sluit overlap (deels) uit

Uit ons onderzoek blijkt dat ministers bij 11 van de 17 stimuleringsmaatregelen voor energiebesparing die we onderzochten, overlap met de energiebesparingsplicht voldoende voorkomen of beperken. Bij 3 van deze stimuleringsmaatregelen beperkten ministers de overlap maar in een deel van de periode 2019-2023 (figuur 6).

Uit onze analyse blijkt dat ministers 3 verschillende manieren toepassen om overlap met de energiebesparingsplicht te voorkomen:

- Zij beperken de **doelgroep**. Bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen, worden uitgesloten van stimulering.
- Maatregelen die de minister van KGG opneemt op de Erkende Maatregelenlijst (**EML**) en verplicht zijn onder de energiebesparingsplicht, worden uitgesloten van stimulering.
- Zij formuleren **technische of economische voorwaarden**, zodat overlap met de energiebesparingsplicht in de praktijk nauwelijks kan voorkomen.

In figuur 6 geven we per regeling weer welke van deze 3 manieren ministers gebruiken om overlap met de energiebesparingsplicht uit te sluiten. In de volgende subhoofdstukken lichten wij dit toe.

Figuur 6 Bij 11 van de 17 onderzochte regelingen wordt overlap met de energiebesparingsplicht (deels) voorkomen

Wij onderscheiden 3 manieren waarop ministers overlap voorkomen of beperken

- Gebruikte manier om overlap te voorkomen
- Niet gebruikt



Uitsluiten
doelgroep
energiebespa-
ringsplicht



Verplichte
maatregelen
uitgesloten van
stimulering



Andere
technische
en/of
economische
randvoor-
waarden

Energieinvesteringsaftrek (EIA)	●	●	●
Energie-efficiëntie en hernieuwbare energie glastuinbouw (EG)	●	●	●
Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing voor zakelijke gebruikers (ISDE)	●	●	●
Marktintroductie energie-innovatie glastuinbouw (MEI)	●	●	●
Milieuinvesteringsaftrek (MIA)	●	●	●
Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++)	●	●	●
Subsidieregeling Verduurzaming Mkb (SVM)	●	●	●
Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (VAMIL)	●	●	●
Verduurzaming Maatschappelijk Vastgoed (DUMAVA)	●	●	●
Versnelde klimaatinvestering industrie (VEKI)	●	●	●
Ondersteunen MKB bij aangescherpte besparingsplicht	●	●	●

In figuur 6 staan regelingen waarbij ministers wel iets doen om overlap te voorkomen of te beperken. Toch hebben we verschillende regelingen in de figuur opgenomen, waarvan wij in hoofdstuk 5 stellen dat er mogelijk wel overlap is met de energiebesparingsplicht. Binnen die specifieke regelingen is namelijk in sommige jaren wel een overlap ontstaan met de energiebesparingsplicht en in andere jaren niet. Een voorbeeld hiervan is de EG-regeling, die in 2023 (mogelijk) overlapte met de plicht.

De minister van LNVN heeft de regeling zo aangepast dat er per 2024 geen overlap met de energiebesparingsplicht meer is. Ook komt het voor dat in hetzelfde jaar een deel van de regeling wel overlapt met de plicht, maar een ander deel van de regeling niet. Dat gebeurt bijvoorbeeld bij de EIA, die voor tientallen energiebesparende maatregelen belastingaftrek geeft. Voor een deel van die maatregelen sluiten ministers overlap met de energiebesparingsplicht uit, maar bij een ander deel is overlap wel mogelijk.

Toekomstige stimuleringsmaatregel sluit overlap ook uit

De regeling 'Ondersteunen MKB bij aangescherpte besparingsplicht' is nog in voorbereiding. De kans dat de regeling gaat overlappen met de energiebesparingsplicht achten wij klein. Op basis van de informatie die bij het sluiten van ons onderzoek, in mei 2025, beschikbaar was, stellen wij vast dat maatregelen zijn getroffen om die overlap uit te sluiten.

Het programma Scholen besparen energie en de SVM boden advies over hoe energie kan worden bespaard. Dit kan overlappen met de informatieplicht uit de energiebesparingsplicht. Maar er werd geen subsidie gegeven voor het doorvoeren van energiebesparende maatregelen. Daarmee is er geen overlap met de energiebesparingsplicht.

4.2 Overlap met energiebesparingsplicht uitsluiten via doelgroep

Bij sommige regelingen sluiten ministers een hele groep die doelgroep is van de energiebesparingsplicht, uit van een stimuleringsmaatregel. In zo'n geval is bijvoorbeeld in de regels opgenomen dat bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen, niet in aanmerking komen voor stimulering.

Een voorbeeld hiervan is de DUMAVA: een subsidieregeling voor verduurzaming van maatschappelijk vastgoed. Scholen, musea, of gebedshuizen kunnen subsidie aanvragen voor bijvoorbeeld isolatie. De uitvoerder van de regeling, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), vraagt in het aanvraagformulier expliciet of de aanvrager van de subsidie onder de energiebesparingsplicht valt. Als dat zo is, wordt geen subsidie uitgekeerd voor maatregelen die op de lijst van de energiebesparingsplicht staan.

Deze manier heeft wel een nadeel: bij deze stimuleringsregelingen kan niet direct gecontroleerd worden of een aanvrager onder de plicht valt. Er is namelijk slechts beperkt zicht op de doelgroep van de energiebesparingsplicht. De minister van KGG weet niet welke bedrijven onder de plicht vallen, en bedrijven weten zelf ook niet altijd dat zij onder de plicht vallen.

Dit nadeel wordt soms gecompenseerd door te controleren of de aanvrager zoveel energie gebruikt dat deze boven de grens voor de energiebesparingsplicht uitkomt. Bij de aanvraag van een stimuleringsmaatregel kunnen ministers eisen dat aanvragers het energiegebruik doorgeven, eventueel voorzien van jaarafschriften van de energieleverancier. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij de voorgenomen regeling MKB Duurzaamheidslening, als onderdeel van het ondersteunen van het MKB bij de aangescherpte energiebesparingsplicht. Deze regeling gaat het MKB ondersteunen in het verduurzamen door onder andere leningen te verstrekken om te investeren in energiebesparende maatregelen. Doordat bedrijven en instellingen hun gas- en elektriciteitsverbruik moeten doorgeven, kan de subsidieverstrekker voorkomen dat energiebesparingsplichtige bedrijven financieel gestimuleerd worden voor verplichte maatregelen.

4.3 Overlap met energiebesparingsplicht uitsluiten via verplichte maatregelen

Een andere manier om overlap te voorkomen is door energiebesparende maatregelen die zich in 5 jaar terugverdienen, niet te steunen. Bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen, moeten dat soort energiebesparingsmaatregelen al verplicht doorvoeren. Er zijn 2 manieren om verplichte maatregelen uit te sluiten.

Ten eerste kan een minister alle maatregelen die op de EML staan, uitsluiten van stimulering. Bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen, moeten die maatregelen al treffen omdat ze in 5 jaar terugverdiend kunnen worden, uitzonderingen daargelaten. Deze methode heeft als nadeel dat bedrijven en instellingen die niet onder de energiebesparingsplicht vallen, en die energiebesparende maatregelen dus niet verplicht hoeven door te voeren, dan ook niet in aanmerking komen voor ondersteuning bij deze verduurzaming.

Uitzondering van verplichte energiebesparing

Soms zijn maatregelen die op de EML staan niet verplicht, omdat een bedrijf weliswaar onder de energiebesparingsplicht valt, maar zich kan beroepen op de economische of technische uitzonderingsgronden. Dan kan het bedrijf de verplichte energiebesparende maatregel niet in 5 jaar terugverdienen. Op die manier is het bedrijf dan niet meer verplicht tot het uitvoeren van die energiebesparingsmaatregel.

Zoiets is alleen vast te stellen op basis van de rapportage die de energiebesparingsplichtige bedrijven elke 4 jaar moeten opstellen vanwege de informatieplicht. Met zo'n rapport zou de minister kunnen controleren of de aanvrager de energiebesparende maatregel waar diegene subsidie voor aanvraagt, ook al verplicht moet uitvoeren. Maar eerder stelden wij dat meer dan de helft van de bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen, niet zo'n verplicht rapport opstelt (Algemene Rekenkamer, 2024a). Bovendien is het de vraag of een minister kan steunen op de informatieplichtrapportage. Omgevingsdiensten omschreven die rapportage als papieren werkelijkheid (Ecorys, 2024).

Ten tweede kan een minister bij een stimuleringsmaatregel van aanvragers eisen dat zij de terugverdientijd melden van de maatregel waarvoor zij financiële steun aanvragen. Deze wijze van overlap uitsluiten wordt bijvoorbeeld gebruikt in de VEKI. In de regeling staat dat een aanvraag wordt afgewezen als een aanvraag zonder subsidie een terugverdientijd van minder dan 5 jaar heeft. De terugverdientijd van de maatregelen wordt op dezelfde manier berekend als bij de maatregelen van de energiebesparingsplicht. De RVO controleert de berekening. Daarmee wordt uitgesloten dat verplichte maatregelen worden gestimuleerd.

Stimuleren van verplichte maatregelen als onderdeel van breder pakket

In sommige gevallen is een verplichte maatregel onderdeel van een breder pakket aan energiebesparende maatregelen. Binnen de EIA kan subsidie worden toegekend voor het verbeteren van het energielabel. Dit kan een bedrijf of instelling niet voor elkaar krijgen door maar 1 energiebesparende maatregel te treffen, zoals het plaatsen van alleen HR-glas of een warmtepomp. Het moet een combinatie van maatregelen doorvoeren. Het kan zijn dat sommige van die maatregelen wel verplicht zijn onder de energiebesparingsplicht en andere niet. RVO geeft aan dat de gecombineerde terugverdientijd van de maatregelen die nodig zijn om het energielabel te verbeteren bijna 10 jaar is.

Binnen de MEI worden alleen maatregelen financieel gestimuleerd die niet 'gangbaar' zijn. Gangbaar is hierbij gedefinieerd als: ingezet bij 5% of meer van het mogelijke toepasbaar areaal, of door 5% of meer van de bijhorende ondernemingen wordt gebruikt, of als voor de techniek al 15 aanvragen zijn verleend. Dit wijst er volgens de minister op dat deze techniek nog in de kinderschoenen staat en zeer waarschijnlijk niet in korte tijd wordt terugverdiend. Daarom verwachten wij dat de kans op overlap met de energiebesparingsplicht zeer klein is.

4.4 Overlap met energiebesparingsplicht uitsluiten via andere technische of economische voorwaarden

De derde manier waarmee steun voor verplichte energiebesparende maatregelen wordt voorkomen, is middels aanvullende technische of economische voorwaarden voor de energiebesparende maatregelen. Een gesubsidieerde maatregel, bijvoorbeeld het installeren van zonnepanelen, kan verplicht zijn onder de energiebesparingsplicht. Soms worden in de stimuleringsregeling echter technische eisen gesteld aan energiebesparende maatregelen, die strenger of anders zijn dan die voor verplichte maatregelen. Als gevolg daarvan wordt voorkomen dat er overlap is met de energiebesparingsplicht.

Een voorbeeld hiervan is de manier waarop de SDE++ zonnepanelen subsidieert. Ook de plaatsing van zonnepanelen valt sinds 2023 onder de energiebesparingsplicht. Desondanks gaan wij ervan uit dat overlap tussen de SDE++ en de plicht momenteel is uitgesloten, omdat de SDE++-regeling zich richt op de opwekking van zonne-energie voor de verkoop, terwijl het bij de energiebesparingsplicht gaat om energie-opwek voor eigen gebruik. Hierdoor is de terugverdientijd binnen de SDE++ langer dan 5 jaar. Daarom zijn deze zonnepanelen niet verplicht onder de energiebesparingsplicht.

Een tweede voorbeeld is de manier waarop via de MIA en Vamil de aanschaf van zonnepanelen wordt gesteund. In de regelingen komen alleen zonnepanelen in aanmerking voor steun wanneer het niveau van milieubescherming ten minste hoger ligt dan verplicht is gesteld op grond van de Nederlandse wet- en regelgeving. Via de MIA en Vamil wordt steun verleend voor circulaire zonnepanelen. De terugverdientijd van deze zonnepanelen is langer dan 5 jaar, daarom zijn ze niet verplicht onder de energiebesparingsplicht.

5.

Soms wél overlap met de energiebesparingsplicht

5.1 8 stimuleringsregelingen overlappen met de energiebesparingsplicht

Van de 17 regelingen die wij onderzochten, bestaat bij 4 regelingen overlap tussen de stimuleringsmaatregelen en de energiebesparingsplicht (bij 2 is dat inmiddels opgelost) en bij 4 regelingen is er het risico op zo'n overlap. Sommige energiebesparende maatregelen die in aanmerking komen voor stimulering, staan namelijk ook op de lijst met erkende energiebesparende maatregelen die bedrijven verplicht moeten doorvoeren. Voorbeelden zijn: isolatie, LED-verlichting, zonnepanelen, elektromotoren, warmtepompen en HR-glas. Bovendien zijn er bij de regelingen met (mogelijke) overlap geen maatregelen genomen om overlap te voorkomen, of gebeurde dat niet in ieder jaar. Tabel 2 geeft weer om welke regelingen het gaat en in welke jaren sprake was van overlap met de energiebesparingsplicht.

Voorbeeldsituatie: sportaccommodatie krijgt subsidie voor LED-verlichting

Met de BOSA wordt maximaal 40% van de investering in verduurzamingsmaatregelen gesubsidieerd, tot een bedrag van maximaal € 2,5 miljoen. Sportaccommodatie B installeert LED-verlichting en ontvangt hiervoor € 100.000 subsidie. Deze energiebesparende maatregel staat op de Erkende Maatregelenlijst (EML) van de energiebesparingsplicht en kan dus verplicht zijn, waardoor mogelijk sprake is van overlap.

4 stimuleringsmaatregelen overlappen zeker

Bij 4 stimuleringsmaatregelen bestond met zekerheid overlap met de energiebesparingsplicht, namelijk de BOSA, EG, EIA en ISDE (tabel 2). Wij hebben op basis van kwantitatief onderzoek vastgesteld dat daadwerkelijk belastinggeld is uitgegeven voor het financieel stimuleren van verplichte energiebesparende maatregelen (§5.2).

Bij de EG en de ISDE trof de minister maatregelen, zodat die overlap per 2024 is voorkomen. Bij de EIA is de overlap wel deels, maar niet geheel uitgesloten. De EG, ISDE en EIA horen daardoor ook bij de eerder genoemde 11 regelingen waar overlap met de energiebesparingsplicht (deels) wordt voorkomen (§ 4.1).

Tabel 2 De overlap tussen stimuleringsregelingen en de energiebesparingsplicht

Regeling	2019	2020	2021	2022	2023	2024
BOSA	x	x	x	x	x	x
EIA	x	x	x	x	x	x
EG	-	-	-	-	x	-
ISDE	-	-	-	-	x	-
gratis CO ₂ -rechten ETS	overlap met energiebesparingsplicht mogelijk					
gratis CO ₂ -rechten CO ₂ -heffing industrie	overlap met energiebesparingsplicht mogelijk					
Scholen energiebespaarlening (onderdeel warmtefonds)	overlap met energiebesparingsplicht mogelijk					
SPUK Stimulering sport	overlap met energiebesparingsplicht mogelijk					

4 stimuleringsmaatregelen overlappen mogelijk

Bij 4 andere stimuleringsregelingen die wij onderzochten, is overlap met de energiebesparingsplicht mogelijk. Op basis van kwalitatief onderzoek hebben wij vastgesteld dat overlap kán plaatsvinden (tabel 2). We hebben alleen niet met zekerheid kunnen vaststellen dat hier in de praktijk ook sprake van is. Wij konden voor deze regelingen namelijk niet op basis van kwantitatief onderzoek vaststellen dat belastinggeld is uitgegeven voor het financieel stimuleren van verplichte energiebesparende maatregelen. Dat heeft verschillende redenen.

1. Voor de Scholen energiebespaarlening hebben wij de omvang van de mogelijke overlap niet vastgesteld. Wij hebben de regeling niet nader onderzocht omdat de financiële omvang van de regeling relatief klein is.
2. Bij de SPUK Stimulering sport hebben wij de financiële overlap niet kunnen kwantificeren, omdat de data over de aanvragen van die regeling volgens het ministerie van VWS niet betrouwbaar is. Gemeenten leveren hun verantwoordingsinformatie namelijk niet aan volgens de afspraken met het ministerie.

3. Bij de verstrekking van gratis uitstootrechten in de ETS en CO₂-heffing voor de industrie konden we niet vaststellen of er gratis rechten worden verstrekt voor uitstoot die bedrijven – als gevolg van de energiebesparingsplicht – al verplicht moet verminderen. De ministers van EZ en KGG weten namelijk niet hoe de gratis uitgifte van CO₂-rechten en de energiebesparingsplicht op elkaar inwerken. De staatssecretaris van EZK gaf in 2021 wel aan dat de energiebesparingsplicht, ETS en CO₂-heffing elkaar mogelijk beïnvloeden, maar wees erop dat “bij mogelijke invoering van een energiebesparingsplicht zal in de uitvoering bezien moeten worden hoe deze interactie waar nodig gemitigeerd kan worden” (EZK, 2021). Dat is tot op heden niet gebeurd.

5.2 Financiële omvang van de overlap

De financiële omvang van de overlap is niet precies vast te stellen, voornamelijk omdat de minister van KGG niet weet welke bedrijven onder de energiebesparingsplicht vallen. De minister weet wel dat ongeveer 100.000 bedrijven onder de energiebesparingsplicht vallen. In de door ons onderzochte periode wist de minister van ongeveer 45% ook daadwerkelijk welke bedrijven dat zijn (Algemene Rekenkamer, 2024a). Maar dat is onvoldoende informatie om vast te stellen welk deel van de uitgaven aan stimuleringsmaatregelen toekomt bij bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen, voor energiebesparende maatregelen die zij al verplicht hadden moeten doorvoeren.

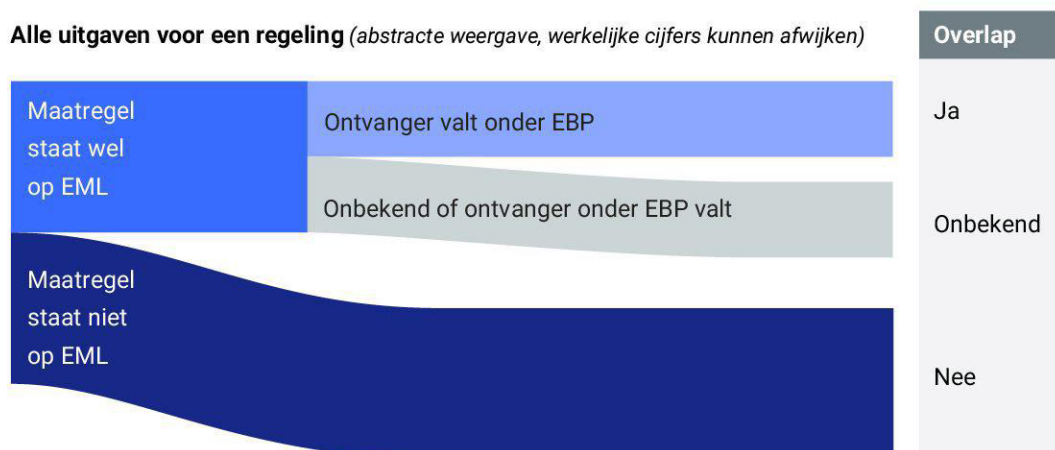
Wij hebben daarom een inschatting gemaakt van de financiële overlap. Hierbij hanteren wij een minimale en maximale financiële overlap met de energiebesparingsplicht, voor zover dit kan op basis van de beschikbare informatie. In figuur 7 geven we schematisch weer hoe we tot een boven- en ondergrens komen. In de methodologische verantwoording (bijlage 3) gaan we verder in op de kanttekeningen bij de interpretatie van de minimale en maximale overlap.

We hebben eerst vastgesteld welk deel van de uitgaven per stimuleringsmaatregel is besteed aan maatregelen die ook op de lijst met verplichte energiebesparende maatregelen staan. Dit vormt de maximale overlap of bovengrens. Daarna hebben we vastgesteld van welke van de bedrijven die gebruikmaakten van deze stimuleringsregelingen, bekend is dat ze ook onder de energiebesparingsplicht vallen. De financiële omvang daarvan vormt de minimale overlap of ondergrens. Een deel van de uitgaven voor stimulering van verplichte energiebesparende maatregelen komt terecht bij bedrijven of instellingen waarvan onbekend is of die onder de

energiebesparingsplicht vallen. De uitgaven daarvoor zijn het verschil tussen de maximale overlap en de minimale overlap.

Figuur 7 Hoe komen wij van de bovengrens naar de ondergrens

Welk deel van de uitgaven overlapt met de energiebesparingsplicht (EBP)?



Tabel 3 geeft de regelingen weer die overlap vertonen, met een schatting van de maximale financiële omvang van die overlap per jaar. Vanaf 2023 neemt de financiële overlap zichtbaar toe. Deze toegenomen overlap zit vooral bij technieken die duurzame energie opwekken, zoals zonnepanelen en warmtepompen, die vanaf 2023 ook onder de energiebesparingsplicht vallen.

Tabel 3 Financiële overlap door uitgaven aan energiebesparende maatregelen die ook verplicht zijn (x € 1 miljoen)

Stimulering	2019	2020	2021	2022	2023	2024
EIA	5,2	6,6	6,2	8,3	11,8	0,9
EG	nvt	nvt	nvt	nvt	3,0	nvt
ISDE	nvt	nvt	nvt	nvt	12,5	nvt
BOSA	geen data	3,8	3,6	3,9	24,1	43,4
gratis CO2-rechten ETS	niet te berekenen					
gratis CO2-rechten CO2-heffing industrie	niet te berekenen					
Scholen energiebespaarlening	niet nagegaan vanwege financiële omvang					
SPUK Stimulering sport	data ontoereikend					

Van de subsidies en fiscale regelingen waarvan we hiervoor de maximale financiële overlap met de energiebesparingsplicht aangeven, hebben wij ook de minimale overlap, of ondergrens van de overlap, benaderd (tabel 4). Die overlap betreft de

uitgaven voor energiebesparende maatregelen, die op de EML staan, die terecht komen bij bedrijven waarvan bekend is dat zij onder de energiebesparingsplicht vallen. Ook hier is een toename aan financiële overlap vanaf 2023 zichtbaar, wederom als gevolg van het verplicht stellen van onder andere zonnepanelen en hybride warmtepompen.

Tabel 4 Financiële overlap door uitgaven aan energiebesparende maatregelen die ook verplicht zijn, bij bedrijven waarvan bekend is dat zij onder de energiebesparingsplicht vallen (x € 1 miljoen)

Stimuleringsmaatregel	2019	2020	2021	2022	2023	2024
EIA	0,7	1,0	0,7	0,7	3,0	0,5
EG	nvt	nvt	nvt	nvt	3,0	nvt
ISDE	nvt	nvt	nvt	nvt	1	nvt
BOSA	geen data	0,5	0,5	0,1	2,5	1,7
gratis CO ₂ -rechten ETS	niet te becijferen					
gratis CO ₂ -rechten CO ₂ -heffing industrie	niet te becijferen					
Scholen energiebespaarlening	niet nagegaan vanwege financiële omvang					
SPUK Stimulering sport	data ontoereikend					

5.3 Overlap niet doelmatig

Het doel van de energiebesparingsplicht én van de onderzochte stimuleringsmaatregelen is zorgen dat bedrijven en instellingen energiebesparende maatregelen nemen. Zoals in § 3.3 beschreven, wordt bij een doelmatig energiebesparingsbeleid zoveel mogelijk energie bespaard, en/of worden zoveel mogelijk energiebesparende maatregelen getroffen, tegen de laagste kosten. Ook is het mogelijk dat het financieel stimuleren van bedrijven om energiebesparende maatregelen te nemen die ook verplicht zijn onder de energiebesparingsplicht, leidt tot éxtra of goedkopere energiebesparing dan door het alleen controleren op en handhaven van de energiebesparingsplicht.

Hoe stel je de doelmatigheid van overlappend beleid vast?

Voor een doelmatige combinatie van een stimuleringsmaatregel en de energiebesparingsplicht, moet de minister vooraf nadenken over die combinatie en bij de inrichting van de stimuleringsmaatregel rekening houden met de plicht. De minister zou ook informatie moeten verzamelen om de doelmatigheid van het stimuleren van verplichte energiebesparingsmaatregelen vast te stellen.

Dat is bijvoorbeeld informatie over de doelgroepen van de stimuleringsmaatregel en de energiebesparingsplicht, en informatie over het extra energiebesparend effect van de regeling ten opzichte van de energiebesparingsplicht. Deze informatie zijn wij in ons onderzoek niet tegengekomen.

Bij de stimuleringsmaatregelen voor energiebesparing die overlappen met de energiebesparingsplicht onderbouwen de verantwoordelijke ministers vooraf niet de doelmatigheid van die overlap. Tot ons onderzoek was die overlap bij de meeste ministers bovendien onbekend. Zij hebben vooraf dus niet nagedacht over die overlap en sturen niet op een doelmatige steun voor verplichte energiebesparende maatregelen. Aangezien ministers veelal onbekend waren met de overlap met de energiebesparingsplicht, hebben zij het parlement ook niet geïnformeerd over de financiële gevolgen hiervan.

Het is sowieso lastig om te sturen op een doelmatige stimulering van verplichte maatregelen. Die zou in beginsel alleen terecht moeten komen bij bedrijven die zich zonder die steun niet aan de plicht kunnen houden. Hierover is echter geen informatie, want de minister van KGG heeft geen volledig zicht op de bedrijven voor wie de energiebesparingsplicht geldt (Algemene Rekenkamer, 2024a). De minister van KGG heeft wel stappen gezet om te zorgen dat omgevingsdiensten meer zicht krijgen op besparingsplichtige bedrijven (KGG, 2025a). Maar dit heeft niet zonder meer tot gevolg dat de minister van KGG zelf, of andere ministers, inzicht krijgen in de doelgroep van de energiebesparingsplicht.

Door financieel te steunen wat bedrijven en instellingen al verplicht moeten doen, zetten ministers meerdere instrumenten in om 1 doel te behalen: energiebesparing. Om het doeleffect, laat staan de doelmatigheid, van die maatregelen te bepalen moeten de losse effecten van de regelingen en plicht worden bepaald. Het energiebesparend effect van de energiebesparingsplicht is echter onbekend (Algemene Rekenkamer, 2024a). Het is daarmee niet mogelijk om de effecten van de verschillende maatregelen, steun en verplichting, los van elkaar te meten. Daarmee kan de toegevoegde waarde van stimulering bovenop de verplichting niet worden vastgesteld.

Het is ook mogelijk dat het subsidiëren van bedrijven om zich aan de energiebesparingsplicht te houden goedkoper is dan controle en handhaving om bedrijven te dwingen om zich aan de plicht te houden. De minister van KGG stelt dat handhaving van de energiebesparingsplicht “als instrument relatief lage kosten heeft vergeleken met bijvoorbeeld stimulerende maatregelen voor energiebesparing”

(KGG 2024a). De minister onderbouwt dit echter niet. In ons vorige onderzoek naar de energiebesparingsplicht (Algemene Rekenkamer, 2024a) stelden wij juist dat het aannemelijk is dat de ingeschatte kosten voor een volledige 4-jaarlijkse controle – bij de doelgroep die al voor 1 juli 2023 onder de plicht viel – hoger ligt dan veel CO₂-besparende maatregelen die het kabinet subsidieert. Het daadwerkelijk energiebesparend effect van de energiebesparingsplicht is echter onbekend, net als de complete uitgaven voor handhaving (Algemene Rekenkamer, 2024a). De relatieve doelmatigheid van de handhaving van de energiebesparingsplicht, in relatie tot stimuleringsregelingen, is daarmee niet vast te stellen.

Er zijn geen aanwijzingen dat de overlap leidt tot meer energiebesparing, of dat stimuleringsregelingen tot energiebesparing tegen lagere kosten dan handhaving van de energiebesparingsplicht. Er is sprake van een cadeau-effect richting bedrijven en instellingen om zich aan de energiebesparingsplicht te houden. Op basis van het voorgaande stellen wij dat overlap tussen stimuleringsregelingen en de energiebesparingsplicht niet doelmatig is.

5.3.1 Relatieve omvang van de niet doelmatige uitgaven

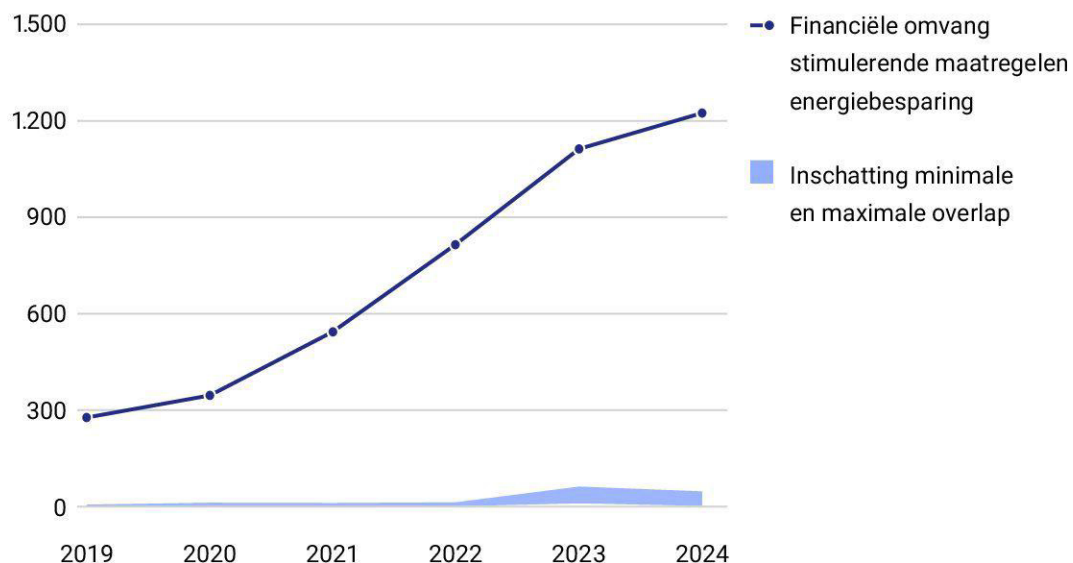
De financiële overlap tussen stimuleringsmaatregelen en de energiebesparingsplicht beoordelen wij als niet doelmatig. Maar is de gevonden overlap groot of klein? Als wij inzoomen op 1 regeling en 1 jaar zien we soms een forse overlap. Bij de BOSA overlapt in 2024 maximaal € 43,4 miljoen aan uitgaven met de energiebesparingsplicht. Op een budget van € 111,5 miljoen leidt dat tot niet-doelmatige uitgaven van maximaal 38,9%.

Als we uitzoomen naar het niveau van alle onderzochte stimuleringsmaatregelen voor energiebesparing, dan blijkt dat de overlap relatief beperkt is (figuur 8). De totale financiële omvang van de onderzochte regelingen steeg in de onderzochte periode van € 286 miljoen in 2019 naar ruim € 1,2 miljard in 2024. De bovengrens van het risico op overlappende uitgaven piekte op maximaal 4,7% van die uitgaven in 2023, oftewel ruim € 51 miljoen overlap op bijna € 1,2 miljard aan uitgaven en fiscale aftrek. In andere jaren was het maximale risico op overlap lager.

Figuur 8 Stimulerende maatregelen die overlappen met de energiebesparingsplicht

Overlap met energiebesparingsplicht is beperkt

In miljoenen euro's



N.B. voor 2019 en 2020 zijn bij de totale uitgaven de uitgaven voor de ISDE niet opgenomen. Voor dat jaar is geen uitsplitsing gegeven voor uitgaven voor particulieren, die niet onder de besparingsplicht vallen, en bedrijven. Ook zijn in de totale uitgaven niet de uitgaven voor de Scholen energiebespaarlening en de SPUK stimulering sport betrokken. Daarvan hebben wij immers de overlap niet kunnen vaststellen. De gratis verstrekking van CO₂-rechten zijn ook niet meegenomen in de uitgaven, dit zijn immers geen directe uitgaven van de rijksoverheid.

5.4 Oorzaak van overlap: beperkte samenhang energiebesparingsbeleid

De Raad van State (RvS) wees er op dat het van groot belang is dat klimaatmaatregelen in onderling verband worden bekeken en er aandacht moet zijn voor de manier waarop maatregelen op elkaar inwerken (Raad van State, 2025). Er moet, met andere woorden, sprake zijn van samenhangend klimaatbeleid. Het kabinet zet verschillende beleidsinstrumenten in om bedrijven en instellingen te bewegen tot energiebesparing. Dit betreft zowel normering via de energiebesparingsplicht, als stimulering via 17 subsidies, fiscale regelingen, een SPUK en het verstrekken van gratis CO₂-uitstootrechten. Juist bij zo'n grote hoeveelheid én diversiteit aan beleidsinstrumenten is het belangrijk dat die onderling goed op elkaar zijn afgestemd.

Wij zien bij het beleid op het gebied van energiebesparing onvoldoende samenhang. Dit zien we in de overlap tussen de genoemde stimuleringsmaatregelen en de energiebesparingsplicht. Maar ook in ons eerdere onderzoek naar de doeltreffendheid van de energiebesparingsplicht (Algemene Rekenkamer, 2024a) concludeerden

we dat er overlap is tussen de energiebesparingsplicht en andere instrumenten om te sturen op energiebesparing, zoals de label C-plicht en de EED-audit. Voor die overlap is niet 1 oorzaak aan te wijzen.

Beperkte samenhang ook zichtbaar in evaluaties

Dat er beperkte samenhang is in het energiebesparingsbeleid, is ook zichtbaar in de evaluaties van de 17 regelingen die wij onderzochten. Hierin is nauwelijks aandacht voor de energiebesparingsplicht of mogelijke overlap. Alleen in de evaluaties van de EIA en SVM wordt gereflecteerd op de samenhang of overlap met de energiebesparingsplicht (SEO, 2023; CE Delft, 2018; Ecorys, 2012; Sira Consulting, 2024). Voor de DUMAVA wordt in de meest recente evaluaties in elk geval genoemd hoeveel afwijzingen er waren in verband met de energiebesparingsplicht (RVO, 2024; RVO, 2025). Voor de VEKI, ISDE en CO₂-heffing industrie zullen in 2025 evaluaties verschijnen, ná het sluiten van ons onderzoek. Of en in hoeverre daarin aandacht is voor de energiebesparingsplicht weten wij dus nog niet.

De beperkte samenhang van het energiebesparingsbeleid is zichtbaar in de overlap tussen stimuleringsmaatregelen en de energiebesparingsplicht. Als de energiebesparingsplicht wordt aangepast en nieuwe technische maatregelen verplicht worden, kan dit overlappen met bestaande stimuleringsmaatregelen. En ministers houden in hun stimuleringsmaatregelen onvoldoende rekening met ontwikkelingen in de energiebesparingsplicht. Dit leggen wij hieronder verder uit.

5.4.1 Timing invoering regels energiebesparingsplicht veroorzaakt overlap

De minister van KGG heeft een belangrijk aandeel in het veroorzaken van de overlap tussen de plicht en subsidies en fiscale regelingen. Veel stimuleringsmaatregelen lopen per kalenderjaar. Veranderingen in bijvoorbeeld de milieulijsten van de MIA en Vamil gaan in per 1 januari, en ook de ISDE wordt op 1 januari opengesteld. Om op die datum nieuwe regels in te kunnen voeren, moet de voorbereiding van zo'n regeling al voor het einde van het voorgaande jaar afgerond zijn.

De minister van KGG en haar voorgangers voeren veranderingen in de energiebesparingsplicht niet per 1 januari in, maar op een later moment in het jaar. Zo werd in 2023 op 1 juli een nieuwe doelgroep onder de energiebesparingsplicht gebracht en een nieuwe EML ingevoerd. In 2019 voerde de verantwoordelijke bewindspersoon nieuwe regels rond de energiebesparingsplicht in per april.

Invoering van nieuwe regels voor de energiebesparingsplicht halverwege het jaar kan ertoe leiden dat een stimuleringsmaatregel die in eerste instantie niet overlapt met de plicht, na invoering van die nieuwe regels voor energiebesparing wel overlapt met de plicht. Niet bij elke regeling die wij onderzochten is nog ruimte om de regels bij te stellen als na de ingangs- of openingsdatum van een stimuleringsmaatregel de energiebesparingsplicht wordt aangepast. Of de minister vindt het onwenselijk om de regels van een stimuleringsmaatregel halverwege het jaar bij te stellen. Dat was het geval in 2023 en een oorzaak voor de stijging van de overlap tussen stimuleringsmaatregelen en energiebesparingsplicht in dat jaar.

5.4.2 Ministers houden geen rekening met energiebesparingsplicht

Dat er overlap is tussen de energiebesparingsplicht en de subsidies en fiscale regelingen komt ook door andere ministers. Zij hebben bij het vormgeven van hun subsidie of fiscale regeling onvoldoende aandacht voor de energiebesparingsplicht. Dat is in ons onderzoek op 3 manieren zichtbaar.

- de minister van VWS houdt geen rekening met de plicht bij de vormgeving van de BOSA en de SPUK Stimulering Sport, omdat hij onbekend lijkt met de plicht.
- bij de minister van LNV was de energiebesparingsplicht wel bekend. Ook was bekend dat de glastuinbouw per 1 juli 2023 onder de plicht zou worden geschaard. Toch koos de minister van LNV er in oktober 2023 niet voor de EG-regeling 2023 zo in te richten dat die niet overlapte met de energiebesparingsplicht.
- de minister van KGG zelf, of haar voorgangers de minister van EZK en de minister voor KenE, houdt onvoldoende rekening met de plicht. Zo was al sinds eind 2022 bekend dat ook de opwekking van energie, via zonnepanelen en (hybride) warmtepompen onderdeel ging worden van de energiebesparingsplicht (EZK, 2022). Bij de vormgeving van de ISDE voor 2023 is hier, door de voorgenoemde ministers, vervolgens onvoldoende rekening mee gehouden. Weliswaar is de regeling per 1 juli 2023 aangepast, zodat verplichte maatregelen niet meer in aanmerking komen voor subsidie. Maar zakelijke gebruikers, bedrijven en instellingen, die warmtepompen voor 1 juli 2023 aanvroegen mogen die nog tot 2 jaar later installeren. Op dat moment kan de gesubsidieerde warmtepomp ook verplicht zijn.

Dat ministers beperkt rekening houden met de energiebesparingsplicht blijkt niet alleen uit de hier onderzochte stimuleringsregelingen voor energiebesparing. Ministers ondersteunden ook bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen voor hun energiekosten, zelfs als die bedrijven zich niet aan de energiebesparingsplicht hielden, zo constateerden wij eerder bij de Tegemoetkoming Energiekosten

energie-intensief MKB (TEK). Uit ons eerdere onderzoek blijkt dat de toenmalige minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) een deel van de TEK-subsidie toezegde aan ondernemingen die, in ieder geval in 2019, niet aan hun energie-besparingsplicht voldeden (Algemene Rekenkamer, 2024b). Wij beoordeelden dit als een ondoelmatige besteding van belastinggeld.

6.

Conclusie en aanbevelingen

6.1 Conclusies

In het (ontwerp)Klimaatplan 2025 stelt het kabinet dat het eigen klimaatbeleid nog teveel leunt op subsidies en te weinig op normering (KGG, 2025b). Wij raden aan om in dit kader het energiebesparingsbeleid tegen het licht te houden. Naast 1 plicht heeft het kabinet in de periode 2019-2024 ten minste 17 stimuleringsmaatregelen (gehad) om energiebesparing te steunen, in de vorm van subsidies en fiscale regelingen, een SPUK én gratis CO₂-uitstootrechten voor bedrijven.

Deze stimuleringsmaatregelen zijn in beperkte mate gericht op het stimuleren van energiebesparende maatregelen die bedrijven en instellingen ook verplicht moeten doorvoeren onder de energiebesparingsplicht. Van de 17 stimuleringsmaatregelen die wij onderzochten, nemen ministers bij 11 regelingen voldoende voorzorgsmaatregelen om overlap met de energiebesparingsplicht (deels) te voorkomen. Bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen, komen niet in aanmerking voor stimulering, of verplichte energiebesparende maatregelen worden uitgesloten. Ook stellen ministers, al dan niet doelbewust, strengere technische of economische voorwaarden aan gestimuleerde technieken dan aan verplichte technieken. Daarmee voorkomen zij een cadeau-effect.

Wij constateren tegelijk dat er in de periode 2019-2024 mogelijk overlap was tussen 4 stimuleringsmaatregelen voor energiebesparing en de energiebesparingsplicht. Bij nog eens 4 regelingen is met zekerheid sprake van zo'n overlap, bij 2 van die regelingen is de overlap overigens per 2024 uitgesloten, zodat nu nog bij 6 regelingen (het risico op) overlap bestaat. Door die overlap geven ministers

financiële steun aan bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen, voor energiebesparende maatregelen die zij (mogelijk) onder de plicht al moesten uitvoeren. Dit zorgt voor een cadeau-effect aan bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen. De financiële omvang daarvan kan niet met zekerheid worden vastgesteld, vanwege een gebrek aan informatie. Op basis van analyse van de verstrekte subsidies schatten wij in dat het kabinet jaarlijks maximaal € 5,2 miljoen (2019) tot € 51,4 miljoen (2023) uitgaf aan energiebesparende maatregelen die óók op de lijst met verplichte energiebesparende maatregelen staan. Deze uitgaven zullen niet allemaal terechtkomen bij bedrijven en instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen. Maar dit is moeilijk vast te stellen, omdat de minister van KGG niet weet welke bedrijven onder de energiebesparingsplicht vallen. Op basis van de beperkte informatie die bij de minister bekend is, schatten wij dat in elk geval jaarlijks tussen de € 0,7 miljoen (2019) en € 9,5 miljoen (2023) terecht kwam bij bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen. De financiële omvang van de overlappende uitgaven is relatief beperkt vergeleken met de totale uitgaven en belastingkorting voor stimuleringsmaatregelen voor energiebesparing: tussen de 0,1% en 4,8%.

De overlap tussen stimulering en verplichting van energiebesparende maatregelen is niet doelmatig. De betrokken ministers onderbouwen niet vooraf de doelmatigheid van die overlap. Ook hebben zij achteraf geen zicht op het extra energiebesparend effect van die overlap, waardoor zij de doelmatigheid hiervan niet kunnen aantonen. De uitgaven aan energiebesparende maatregelen die ook al verplicht zijn, verhogen indirect de kosten voor de rijksoverheid om de doelen van de energiebesparingsplicht te behalen. Of de overlap leidt tot meer naleving van de energiebesparingsplicht, of naleving tegen lagere kosten, weten ministers niet. Omdat die informatie ontbreekt, kan het kabinet op dit moment geen keuze maken voor handhaving of financiële stimulering op basis van doelmatigheid.

Dat het beleid niet doelmatig is, wordt mede veroorzaakt door een beperkte samenhang in het energiebesparingsbeleid. De minister van KGG voert lopende het jaar nieuwe eisen in voor de energiebesparingsplicht. De verantwoordelijke ministers kunnen of willen dan niet bij alle bestaande stimuleringsmaatregelen de regels aanpassen. Als gevolg daarvan ontstaat overlap tussen de energiebesparingsplicht en de stimuleringsmaatregel. En andere ministers hebben ofwel geen kennis over de energiebesparingsplicht, of houden geen rekening met de energiebesparingsplicht of aangekondigde wijzigingen daarvan, bij hun eigen stimuleringsmaatregelen voor energiebesparing. Zij stimuleren energiebesparende maatregelen die al verplicht zijn onder de energiebesparingsplicht. Wij oordelen dan ook dat het kabinet een

doelmatige inzet van de stimuleringsmaatregelen en de energiebesparingsplicht onvoldoende bevordert.

Wel heeft het kabinet al de oplossing in handen om de problemen met het energiebesparingsbeleid die wij hebben geconstateerd, op te lossen. Immers, bij 11 van de 17 onderzochte stimuleringsregelingen wordt overlap met de energiebesparingsplicht al, deels, voorkomen. Dit kan tot voorbeeld dienen voor de regelingen waar nog wel overlap is met de energiebesparingsplicht.

6.2 Aanbevelingen

De minister van KGG en het kabinet als geheel, speciaal die ministers met stimuleringsmaatregelen voor energiebesparing, bevelen wij aan:

- sluit verplichte energiebesparingsmaatregelen uit van financiële ondersteuning, tenzij dit doeltreffend en doelmatig is. Leer hierbij van de bestaande voorbeelden.

De minister van KGG, als verantwoordelijke voor de energiebesparingsplicht, bevelen wij aan:

- sluit met de timing van de invoering van nieuwe regels voor de energiebesparingsplicht aan bij de planning van de stimuleringsmaatregelen, die energiebesparende maatregelen steunen.

7.

Reactie minister

Wij ontvingen op 24 november 2025 de reactie van de minister van KGG op ons conceptrapport. Hieronder geven wij de volledige reactie weer.

7.1 Reactie minister van KGG, namens het kabinet

Op 21 oktober 2025 ontving het kabinet uw rapport “Energiebesparing stimuleren of verplichten?”. Het kabinet is u zeer erkentelijk voor de in uw rapport opgenomen aanbevelingen. Hieronder geeft het kabinet een reactie op het rapport en gaat in op de aanbevelingen.

De Algemene Rekenkamer heeft het kabinet waardevolle inzichten verschaft over de samenhang in het energiebesparingsbeleid, het in sommige gevallen ontbreken van de genoemde samenhang in het energiebesparingsbeleid en tot slot de overlap tussen de energiebesparingsplicht en de stimuleringsregelingen. Het kabinet ziet in de opvolging van de aanbevelingen in het rapport een kans om de doelmatigheid van het klimaat- en energiebeleid verder te versterken. Het kabinet onderstreept de constatering van de Algemene Rekenkamer dat vergeleken met de totale uitgaven voor de stimuleringsmaatregelen blijkt dat de overlap relatief beperkt is.

De specifieke aanbevelingen die u doet om het zogenoemde “cadeau-effect” nog verder te beperken door enkele aanpassingen in de energiebesparingsplicht, stelt het kabinet zeer op prijs. Een van uw aanbevelingen is om verplichte energiebesparingsmaatregelen uit te sluiten van financiële ondersteuning, tenzij dit doeltreffend en doelmatig is. In veel gevallen wordt hiermee al rekening gehouden. Onderzocht zal worden hoe dit beter kan worden geborgd, zodat bij het opstellen van nieuwe

stimuleringsregelingen of aanpassingen van bestaande instrumenten rekening wordt gehouden met de energiebesparingsplicht.

U beveelt tevens aan om de timing van de invoering van nieuwe regels voor de energiebesparingsplicht aan te laten sluiten bij de planning van de stimuleringsregelingen, die energiebesparende maatregelen ondersteunen. De wettelijk vastgestelde vierjaarlijkse cyclus van actualisatie van de energiebesparingsplicht biedt weinig ruimte voor flexibiliteit in timing van de energiebesparingsplicht. Deze cyclus biedt bedrijven en instellingen stabiliteit, omdat wijzigingen op een vast moment plaatsvinden. Daarbij is er geen vast moment in het jaar waarop nieuwe stimuleringsregelingen starten of bestaande stimuleringsregelingen worden aangepast, waarop de invoering van nieuwe regels voor de energiebesparingsplicht kan aansluiten. Bij de actualisatie wordt daarom gekeken of de bestaande stimulerende maatregelen aangepast moeten worden aan nieuwe regels in de energiebesparingsplicht. Zo zullen energiebesparingsmaatregelen die na ophoging van de terugverdiëntijd naar zeven jaar onder de energiebesparingsplicht vallen, worden uitgesloten van stimulering. Tevens zal bij nieuwe stimulerende maatregelen worden bezien of hierbij rekening is gehouden met de energiebesparingsplicht en of de publicatie van de Erkende Maatregelenlijst naar 1 januari kan worden verplaatst om zo beter aan te sluiten bij de datum waarop de subsidieregelingen worden verlengd of worden geïntroduceerd. Op deze wijze zal het kabinet invulling geven aan de aanbeveling.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht conclusies en aanbevelingen

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister
Voor 11 van de onderzochte stimuleringsmaatregelen wordt overlap met de energiebesparingsplicht op enige wijze uitgesloten.		
Verplichte energiebesparende maatregelen werden financieel gestimuleerd bij 8 van de onderzochte stimuleringsmaatregelen. Dat is niet doelmatig.		
Overlap tussen stimuleringsmaatregelen en de energiebesparingsplicht komt mede doordat ministers onvoldoende rekening houden met de energiebesparingsplicht bij het vormgeven van stimuleringsmaatregelen.	Sluit verplichte energiebesparingsmaatregelen uit van financiële ondersteuning, tenzij dit doeltreffend en doelmatig is. Leer hierbij van de bestaande voorbeelden.	Het kabinet omarmt deze aanbeveling en zet zich in voor het doelmatig besteden van het overheidsgeld.
Overlap tussen stimuleringsmaatregelen en de energiebesparingsplicht komt mede doordat de minister van KGG onvoldoende rekening houdt met stimuleringsmaatregelen, bij de invoering van nieuwe regels voor de energiebesparingsplicht.	Sluit met de timing van de invoering van nieuwe regels voor de energiebesparingsplicht aan bij de planning van de stimuleringsmaatregelen die energiebesparende maatregelen steunen.	Bij de actualisatie van de energiebesparingsplicht worden de bestaande regelingen aangepast door de terugverdientijd van de maatregelen op te hogen. Bij het opzetten van de nieuwe regelingen worden de eisen van de energiebesparingsplicht ook zorgvuldig meegewogen.

Bijlage 2 Onderzoeksvragen en normenkader

Bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen gebruikt de Algemene Rekenkamer een normenkader. Hieronder staan per deelvraag de gehanteerde normen die wij hebben ontleend aan de literatuur en de basisnormen die de Algemene Rekenkamer gebruikt in doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. Ook is vastgesteld of de minister voldoet aan de normen en verwijzen we naar het hoofdstuk dat de onderbouwing vormt voor dit oordeel.

Hoofdvraag

Bevordert de minister een doelmatige inzet van verschillende instrumenten die gericht zijn op energiebesparing (energie-efficiëntie) door bedrijven, in samenhang met de energiebesparingsplicht?

Deelvragen

Deelvraag 1

Welke financiële instrumenten gericht op energiebesparing, zoals EIA, VAMIL, MIA, ISDE, VEKI, NIKI, waren en/of zijn beschikbaar voor dezelfde doelgroep en maatregelen als waarvoor de energiebesparingsplicht geldt (op 30 juni 2023) en in hoeverre is dat doelmatig?

- a. Is er in de regelingen ruimte voor overlap tussen de energiebesparingsplicht en subsidies, fiscale regelingen en andere financiële ondersteuningsmaatregelen?
- b. Welk deel van de uitgaven voor de financiële maatregel vormt een tegemoetkoming voor maatregelen die onder de energiebesparingsplicht verplicht moeten worden doorgevoerd?
- c. Welk deel van de uitgaven onder 1b, is ingezet voor bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen?
- d. Heeft de minister, in geval van zo'n overlap, onderbouwd waarom hiervoor gekozen is, wat hiervan de (financiële) gevolgen voor de doelmatigheid zijn en heeft hij de Tweede Kamer hierover voldoende geïnformeerd?

Normen

1a-c. Beschrijvende vraag, geen normen

1d.

- De minister onderbouwt in zijn voorstel de doelmatigheid en de financiële gevolgen voor het Rijk (CW 2016, artikel 3.1).
- Cadeau-effecten dankzij subsidies en belastingvoordelen dienen zoveel mogelijk te worden beperkt. (AR (2011) Energiebesparing, p. 85).

Conclusie

Bij stimuleringsregelingen die openstonden voor de doelgroep die al voor 1 juli 2023 onder de energiebesparingsplicht viel, is bij een deel sprake van overlap (BOSA, SPUK Sport, ISDE, EIA, Scholen energiebespaarlening). Daarbij zijn cadeau-effecten in de vorm van die overlap niet zoveel mogelijk beperkt. Ministers waren veelal niet op de hoogte van de overlap met de energiebesparingsplicht. De doelmatigheid van die overlap en de financiële gevolgen voor het Rijk zijn ook niet vooraf onderbouwd. De ministers van VWS, KGG, BZK voldoen daarom niet aan de normen (hoofdstuk 5, Bijlage 3 Factsheets).

Bij andere stimuleringsmaatregelen (MIA/VAMIL, VEKI, DUMAVA, SVM, SDE++) hebben ministers wel actief getracht cadeau-effecten, in de vorm van overlap met de energiebesparingsplicht, te beperken. De ministers van KGG, IenW, VRO, EZK voldoen voor die regelingen wel aan de tweede norm (hoofdstuk 4, Bijlage 3 Factsheets).

Deelvraag 2

Houdt de minister, bij uitbreiding van de doelgroep onder de energiebesparingsplicht per 1 juli 2023, rekening met een eventuele overlap tussen de energiebesparingsplicht en financiële instrumenten voor de nieuwe doelgroepen, zoals de *Energie-efficiëntie en hernieuwbare energie glastuinbouw*, *Investeringsregeling Energiebesparing* / *Investeringsregeling Milieuvriendelijke Maatregelen* en de *Marktintroductie energie-innovatie (Glastuinbouw)*?

- a. Is er in de regelingen ruimte voor overlap tussen de energiebesparingsplicht en de financiële instrumenten?
- b. Heeft de minister, in geval van zo'n overlap, onderbouwd waarom hiervoor gekozen is, wat hiervan de (financiële) gevolgen voor de doelmatigheid zijn en heeft hij de Tweede Kamer hierover voldoende geïnformeerd?

Normen

2a. Beschrijvende vraag, geen normen.

2b

- De minister onderbouwt in zijn voorstel de doelmatigheid en de financiële gevolgen voor het Rijk (CW 2016, artikel 3.1).
- Cadeau-effecten dankzij subsidies en belastingvoordelen dienen zoveel mogelijk te worden beperkt. (AR (2011) Energiebesparing, p. 85).

Conclusie

Bij de uitbreiding van de energiebesparingsplicht over, onder andere, de ETS-sector en de glastuinbouw heeft de minister van KGG geen rekening gehouden met een

eventuele overlap met bestaande stimuleringsmaatregelen. Omgekeerd heeft ook de minister van LVVN geen rekening gehouden met de energiebesparingsplicht bij de openstelling van de EG-regeling 2023. De ministers hebben de doelmatigheid en financiële gevolgen voor het Rijk niet onderbouwd. Cadeau-effecten, in de vorm van overlap met de energiebesparingsplicht, zijn niet voorkomen. De ministers van KGG en LVVN voldoen niet aan de norm (hoofdstuk 5, Bijlage 3 Factsheets).

Voor de MEI geldt dat de minister van LVVN wel de overlap met de energiebesparingsplicht beperkt en voldoet aan de norm (hoofdstuk 4, Bijlage 3 Factsheets).

Deelvraag 3

Houdt de minister, bij voorgenomen regelingen, zoals de *Subsidieregeling verduurzaming MKB*, en *Ondersteuning MKB bij verscherpte besparingsplicht*, rekening met een (eventuele) overlap met de energiebesparingsplicht?

- a. Is er in de regelingen ruimte voor overlap tussen de energiebesparingsplicht en de financiële instrumenten?
- b. Heeft de minister, in geval van zo'n overlap, onderbouwd waarom hiervoor gekozen is, wat hiervan de (financiële) gevolgen voor de doelmatigheid zijn en heeft hij de Tweede Kamer hierover voldoende geïnformeerd?

Normen

3a. Beschrijvende vraag, geen normen.

3b.

- De minister onderbouwt in zijn voorstel de doelmatigheid en de financiële gevolgen voor het Rijk (CW 2016, artikel 3.1)
- Cadeau-effecten dankzij subsidies en belastingvoordelen dienen zoveel mogelijk te worden beperkt. (AR (2011) Energiebesparing, p. 85)

Bij voorgenomen beleid, zoals de *Ondersteuning MKB bij aanscherping energiebesparingsplicht* is vooraf niet met zekerheid vast te stellen hoe het beleid in de toekomst in de praktijk zal uitwerken. In opzet hebben de ministers van KGG en EZ wel aandacht voor de energiebesparingsplicht en sturen zij op een beperking van cadeau-effecten, door de overlap met de energiebesparingsplicht te beperken. Zij voldoen dus aan de tweede norm (hoofdstuk 4, Bijlage 3 Factsheets).

Deelvraag 4

In hoeverre zijn de uitgaven van het kabinet voor het toezicht en de handhaving van de energiebesparingsplicht, in samenhang met financiële instrumenten die het kabinet inzet om energiebesparing te bevorderen, doelmatig?

Normen

De kosten voor de Rijksoverheid blijven binnen de normbedragen per vermeden ton CO₂, zoals gesteld in de SDE, SDDE+ en SDE++ regelingen in vergelijkbare jaren.

Conclusie

De minister van KGG heeft geen informatie over de effecten van de energiebesparingsplicht. De uitgaven van de minister van KGG en haar voorgangers, voor toezicht op en handhaving van de energiebesparingsplicht, ongeveer € 5,5 miljoen tot € 18,4 miljoen (2020-2023), kunnen dus niet gerelateerd worden aan de effecten van dat toezicht. Ook hebben ministers geen zicht op het éxtra energiebesparend effect vanwege de overlap tussen stimuleringsmaatregelen en de energiebesparingsplicht. Daarom kan niet worden vastgesteld dat voldaan is aan de norm (hoofdstuk 5, Bijlage 3 Factsheets).

Bijlage 3 Methodologische verantwoording

In dit onderzoek hebben we gekeken naar de mogelijke overlap tussen de energiebesparingsplicht en regelingen die energiebesparing stimuleren. Eerst hebben we voor alle regelingen gesprekken gevoerd met de ministeries en uitvoeringsorganisaties die verantwoordelijk zijn voor de regeling. Voor 4 regelingen waarvan bleek dat er een overlap is of is geweest, hebben we de financiële omvang van deze overlap geschat. De werkelijke overlap hebben we in dit onderzoek niet kunnen vaststellen, doordat informatie ontbrak die nodig is om deze overlap te bepalen.

Omdat de stimuleringsmaatregelen vaak jaarlijks bijgesteld zijn, hebben we de overlap per jaar bekeken, van 2019 t/m 2024. We hebben gekeken hoeveel geld er is toegezegd voor financiering van energiebesparende maatregelen die ook op de EML staan, aan bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen. Hiervoor hebben we eerst in kaart gebracht hoeveel subsidie is toegezegd aan maatregelen die ook onder de energiebesparingsplicht vallen. Dit noemen we de maximale overlap. Vervolgens hebben we gekeken welk deel hiervan is toegezegd aan bedrijven of instellingen die onder de energiebesparingsplicht vallen. Dit noemen we de minimale overlap.

Tabel 3: Maximale overlap

Om de maximale overlap in te schatten, hebben we voor elke regeling de toegezegde bedragen opgeteld voor de maatregelen die in dat jaar overlappen met de EML. De EML wordt elke 4 jaar geactualiseerd. De stimuleringsregelingen zijn voor 2019 t/m juni 2023 vergeleken met de EML uit 2019. Vanaf juli 2023 zijn de regelingen vergeleken met de EML uit 2023. De in tabel 3 opgenomen bedragen zijn mogelijk een overschatting van de financiële overlap tussen de regelingen en de energiebesparingsplicht. Hier zijn 2 redenen voor.

Ten eerste is niet altijd goed vast te stellen of een gestimuleerde techniek volledig overlapt met de energiebesparingsplicht. We hebben niet altijd rekening kunnen houden met alle specificaties van de maatregelen onder de energiebesparingsplicht. Zo kan het voorkomen dat de energiebesparingsplicht maar een deel van de gesubsidieerde maatregel verplicht. Een voorbeeld hiervan is de subsidie voor isolatie binnen de BOSA. Deze subsidie kan men inzetten voor spouwmuurisolatie, maar ook voor de verbetering van de isolatie van bestaande vloeren, daken, plafonds of wanden van ruimten. De isolatie van spouwmuren is wel verplicht onder de EML, maar het isoleren van de vloeren en (bepaalde) daken niet. In de toekenningen van de BOSA is niet zichtbaar welk soort isolerende maatregel aanvragers toepassen.

Daarmee is niet te onderscheiden of de subsidie inderdaad is ingezet voor isolatie die al verplicht was. In die situaties hebben we de alle uitgaven voor die maatregel meegenomen in de maximale overlap

Ten tweede kan stimulering terechtkomen bij bedrijven of instellingen die niet onder de energiebesparingsplicht vallen, of waarvan niet bekend is of dat het geval is. Dan is niet zeker dat sprake is van een overlap met de energiebesparingsplicht, omdat de maatregel die gesteund wordt, mogelijk niet verplicht is. De minister van KGG heeft geen volledig inzicht in de doelgroep van de energiebesparingsplicht. Daarom kan niet worden vastgesteld welk van de bedrijven of instellingen die een financiële stimulans kregen, dit kregen voor energiebesparende maatregelen die zij al verplicht moesten doorvoeren vanwege de energiebesparingsplicht. In tabel 3 is niet meegenomen of de ontvanger van de steun wel of niet onder de plicht valt.

Tabel 4: Minimale overlap

Om de minimale overlap in te schatten hebben we gekeken of de toegezegde steun voor maatregelen verplicht onder de energiebesparingsplicht, ook is gegaan naar bedrijven en instellingen die onder deze plicht vallen. Omdat de energiebesparingsplicht niet per bedrijf geldt maar per locatie, hebben we ook gekeken op welk adres gebruik is gemaakt van de subsidie. De KvK-nummers en adressen van de besparingsplichtige bedrijven hebben we uit de rapportages van de informatieplicht gehaald die in 2019 en 2023 bij RVO zijn ingediend.

De bedragen in tabel 4 kunnen zowel een overschatting als onderschatting zijn van de financiële overlap met verplichte energiebesparende maatregelen. Het bedrag is mogelijk een onderschatting, omdat de minister beperkt zicht heeft op de bedrijven die onder de energiebesparingsplicht vallen (Algemene Rekenkamer, 2024a; KGG, 2024b). Er is alleen zicht op de bedrijven die een informatieplichtrapportage hebben ingediend. Het is bekend dat maar een deel van de bedrijven aan de plicht heeft voldaan om een rapportage in te dienen. In 2019 was dat 70% en in 2023 44% (Algemene Rekenkamer, 2024a). Wij kunnen dus niet voor elk bedrijf dat subsidie of fiscale aftrek krijgt voor een energiebesparende maatregel, vaststellen of het een financiële stimulans krijgt voor wat ook verplicht is onder de energiebesparingsplicht. Maar alleen voor de bedrijven die een informatieplichtrapportage hebben ingediend. Van de andere bedrijven en instellingen die financieel gestimuleerd werden, valt mogelijk een deel wel onder de energiebesparingsplicht. De aan hen toegekende financiële stimulans overlapt wel met de energiebesparingsplicht, maar is dus niet zichtbaar in de cijfers in tabel 4.

Tegelijk kunnen de bedragen in tabel 4 een overschatting zijn van de financiële overlap. De maatregelen onder de energiebesparingsplicht kennen namelijk uitzonderingsgronden. Als het voor een energiebesparingsplichtig bedrijf technisch of economisch niet haalbaar is om een bepaalde energiebesparende maatregel door te voeren, kunnen toezichthouders hen hiervan vrijstellen. Financiële stimulering voor verplichte maatregelen waarvoor bedrijven een vrijstelling hebben, overlapt niet met de energiebesparingsplicht. Maar de minister heeft geen inzicht in welke bedrijven welke maatregelen niet hoeven door te voeren. Die informatie ligt, voor zover de bedrijven al aan hun informatie- of onderzoeksplicht hebben voldaan, bij de handhavers van de plicht: veelal de omgevingsdiensten (Algemene Rekenkamer, 2024a). Het is daarom niet vast te stellen of een energiebesparingsplichtig bedrijf dat een energiebesparende maatregel uitvoert, hiertoe niet verplicht was.

Bijlage 4 Overzicht gevoerde gesprekken

Achtergrondgesprekken ministeries

Partij	Thema
RVO	Aankondigingsgesprek en achtergrondgesprek over te onderzoeken regelingen
RVO	EML
RVO	EIA
RVO	SDE(+)(+)
RVO	MIA / Vamil
RVO	ISDE
RVO	SVM
Ministerie van Financiën	Fiscale maatregelen energiebesparingsplicht; data Belastingdienst
LNVN	Subsidies glastuinbouw (MEI, EG)
VWS	Subsidieregeling Energiebesparing en duurzame energie sportaccommodaties (EDS); Stimulering bouw en onderhoud sportaccommodaties (BOSA)
BZK/VRO	Stimuleringsregelingen voor scholen (Scholen energiebespaarlening, Scholen besparen energie) en maatschappelijk vastgoed (DUMAVA)
IenW	MIA en Vamil
EZK	Borging doelmatigheid bij overlap subsidies en besparingsplicht; gratis verstrekken CO ₂ -emissiecertificaten (ETS, CO ₂ -heffing industrie)
DUS-I	Data SPUK Sport en BOSA
RVO	EHG/EG (data en uitvoering)
RVO	DUMAVA
Belastingdienst	EIA
RVO	VEKI en NIKI
Belastingdienst	aansluiting belastingaftrek en toegekende beschikkingen EIA
EZK	ETS
EZK	Ondersteunen MKB bij aangescherpte besparingsplicht
Belastingdienst	aansluiting belastingaftrek en toegekende beschikkingen EIA
Belastingdienst	aansluiting belastingaftrek en toegekende beschikkingen EIA
RVO	EIA - modellen; energielijsten, overlap Energiebesparingsplicht, data
Nederlandse Emissie Autoriteit (NEA)	Gratis verstrekken CO ₂ -emissiecertificaten (ETS, CO ₂ -heffing industrie)
RVO	EIA - overlap met energiebesparingsplicht
EZK/KGG	Gratis verstrekken CO ₂ -emissiecertificaten (ETS, CO ₂ -heffing industrie)

Achtergrondgesprekken kennisinstellingen

Partij	Thema
PBL en TNO	Overlap energiebesparingsplicht en in KEV genoemde stimuleringsregelingen
PBL	Zon op Dak (ISDE, EML)
Wageningen Universiteit	Glastuinbouw en EML-regels/-voorwaarden

Andere gesprekken

Partij	Thema
InvestNL	Ondersteuning MKB bij aanscherping energiebesparing

Bijlage 5 Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2011). *Energiebesparing: ambities en resultaten*.
- Algemene Rekenkamer (2024a). *Energiebesparingsplicht, 2008-2023. Hoge ambities, onbekend resultaat*.
- Algemene Rekenkamer (2024b). *Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) Rapport bij het jaarverslag 2023*.
- CE Delft (2018). *Beleidsvaluatie Energie-investeringsaftrek. 2012-2017*.
- Ecorys (2012). *Evaluatie Energie investeringsaftrek. Ex-post evaluatie 2006-2011*.
- Ecorys (2024). *DoeMee onderzoek 2024 Energiebesparingsplicht en Informatieplicht Energiebesparing*.
- EZK (2021). Brief van de staatssecretaris, betreft Onderzoek naar het effect en de wenselijkheid van een energiebesparingsplicht bij de ETS-industrie en het uitbreiden van de erkende maatregelenlijsten, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 30 196 en 32 813, nr. 766.
- EZK (2022). Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit kwaliteit leefomgeving in verband met de actualisatie van de energiebesparingsplicht voor milieubelastende activiteiten, Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 30 196, nr. 801. Bijlage: Nota van toelichting.
- KGG (2024a). Bestuurlijke reactie rapport 'Energiebesparingsplicht 2008-2023'.
- KGG (2024b). Brief van de minister, betreft Stand van zaken energiebesparing, Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 30 196, nr. 830.
- KGG (2025a). Brief van de minister, betreft Ontwerpbesluit tot wijziging van het Omgevingsbesluit in verband met informatieverstrekking ten behoeve van de uitvoering en de handhaving van de plicht ter verduurzaming van het energiegebruik, 10 maart 2025, KGG / 97234690.
- KGG (2025b). *Ontwerp-Klimaatplan 2025-2035. Op weg naar een klimaatneutraal Nederland*.
- PBL (2020). *Klimaat- en Energieverkenning 2020*.
- PBL (2023). *Klimaat- en Energieverkenning 2023*.
- Raad van State (2025). *Ontwerp-Klimaatplan 2025-2035*.
- RVO (2023). *Energie-investeringsaftrek (EIA) Energielijst 2024*.
- RVO (2024). *Evaluatie tweede tranche Subsidieregeling Duurzaam Maatschappelijk Vastgoed (DUMAVA)*.
- RVO (2025). *Analyse van het gebruik van de derde tranche Subsidieregeling Duurzaam Maatschappelijk Vastgoed (DUMAVA)*.
- SEO (2023). *Evaluatie energie-investeringsaftrek. Periode 2017-2021*.
- SER (2013). *Energieakkoord voor duurzame groei*.
- Sira Consulting (2024). *Eindrapport Evaluatie SVM. Onderzoek naar de effectiviteit van de Subsidieregeling Verduurzaming MKB en de ervaringen van de doelgroep*.

Bijlage 6 Factsheets

Energie-investeringsaftrek

De Energie-investeringsaftrek (EIA) is een fiscale regeling die sinds 1997 bestaat. De regeling stimuleert investeringen van ondernemers in energiezuinige middelen en middelen voor opwek van hernieuwbare energie. Ondernemers mogen deze investeringen aftrekken van hun winst.



Verantwoordelijke minister
KGG, Financiën



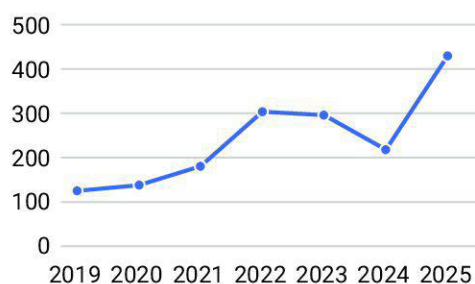
Uitvoerder
RVO,
Belastingdienst



Doelgroep van de regeling

De regeling heeft een brede doelgroep. Alle ondernemers die in Nederland inkomstenbelasting of vennootschapsbelasting betalen, kunnen gebruikmaken van de regeling.

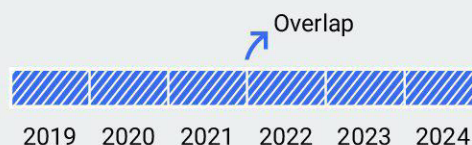
Uitgaven/Fiscale aftrek in miljoenen euro's



Indicatie voor overlap

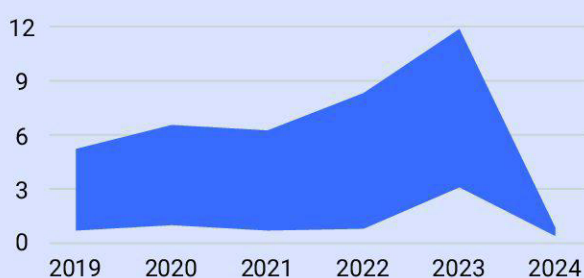
De EIA stimuleert maatregelen die ook onder de EBP vallen, zoals voor isolatie en een zuinige elektromotor. De regeling staat open voor alle bedrijven, dus ook voor bedrijven die onder de EBP vallen.

De overlap in een tijdlijn



Minimale en maximale financiële overlap

In miljoenen euro's



Overlap voorkomen

RVO berekent voor maatregelen de terugverdientijden. Als die 5 jaar of minder zijn, zijn de maatregelen al verplicht en worden niet gestimuleerd. Daarmee is de overlap in theorie uitgesloten. Toch zagen we dat er tussen 2019 en 2024 nog een aantal maatregelen was dat overlapte met de EBP.



Energie-efficiëntie en hernieuwbare energie glastuinbouw

De regeling voor Energie-efficiëntie in de glastuinbouw (EG-regeling) bestaat sinds 2016 en subsidieert energiebesparende maatregelen in de glastuinbouw.



Verantwoordelijke minister
LVVN



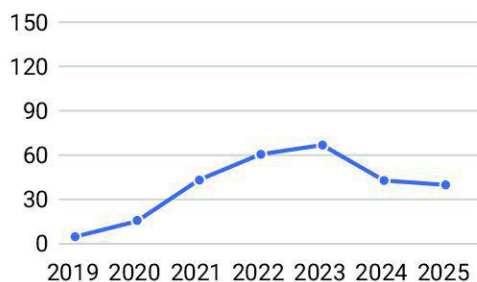
Uitvoerder
RVO



Doelgroep van de regeling

De regeling is specifiek gericht op glastuinders (kassen).

Uitgaven/Fiscale aftrek in miljoenen euro's



Indicatie voor overlap

De regeling subsidieert een tweede energiescherm en LED-verlichting. Die maatregelen zijn opgenomen op de Erkende Maatregelenlijst (EML). Nagenoeg alle glastuinbouwbedrijven vallen onder de EBP.

De overlap in een tijdlijn



Minimale en maximale financiële overlap

In miljoenen euro's



Overlap voorkomen

In 2023 was overlap met de energiebesparingsplicht mogelijk. Voor de subsidie vanaf 2024 heeft de toenmalig minister van LNV de regeling aangepast zodat bedrijven geen subsidie zouden krijgen voor **verplichte maatregelen**. RVO heeft vanaf 2024 een controle ingericht.



Investeringsubsidie duurzame energie en energiebesparing voor zakelijke gebruikers

De Investeringsubsidie duurzame energie (ISDE) werd geïntroduceerd in 2016. De regeling stimuleert energiebesparing en de productie van duurzame energie en staat open voor zowel particulieren als zakelijke aanvragers.



Verantwoordelijke minister
KGG



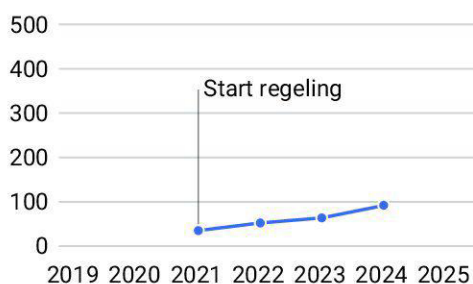
Uitvoerder
RVO



Doelgroep van de regeling

De ISDE staat zowel open voor particulieren als zakelijke partijen: aanvragers met een KvK-nummer. In dit onderzoek richten wij ons op zakelijke partijen.

Uitgaven/Fiscale aftrek in miljoenen euro's



Indicatie voor overlap

De regeling subsidieert onder meer lucht-waterwarmtepompen, die ook verplicht zijn onder de EBP.

De overlap in een tijdlijn



Minimale en maximale financiële overlap

In miljoenen euro's



Overlap voorkomen

Zakelijke aanvragers moeten per 1 juli 2023 aantonen dat zij niet onder de energiebesparingsplicht vallen of niet al verplicht zijn om een **maatregel** te nemen. Toch kan er overlap zijn. Aanvragers mogen een warmtepomp plaatsen nadat deze al verplicht is geworden.



Stimulering bouw en onderhoud sportaccommodaties

De Subsidieregeling stimulering bouw en onderhoud sportaccommodaties (BOSA) bestaat sinds 2019. De regeling is bedoeld voor de bouw en onderhoud van sportaccommodaties. Daarnaast is aanvullende subsidie mogelijk voor energiebesparende maatregelen.



Verantwoordelijke minister
VWS



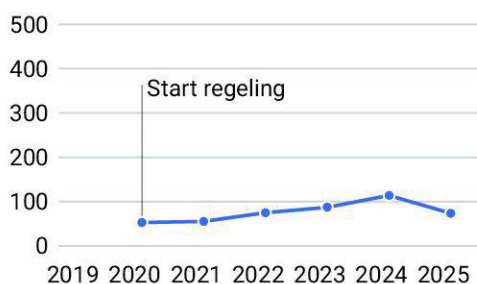
Uitvoerder
DUS-I



Doelgroep van de regeling

De regeling is specifiek gericht op amateursportorganisaties. Stichtingen of verenigingen die zijn verbonden aan NOC*NSF of het Platform Ondernemende Sportaanbieders (POS).

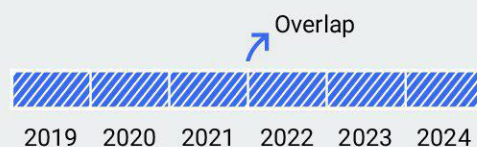
Uitgaven/Fiscale aftrek in miljoenen euro's



Indicatie voor overlap

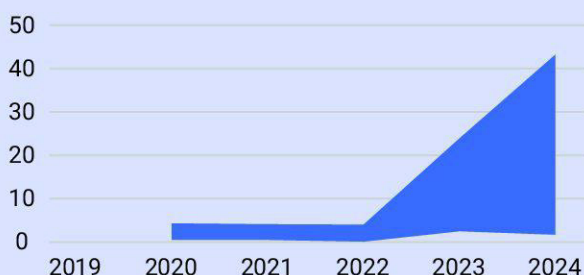
De subsidie gaat deels naar maatregelen zoals LED-verlichting en isolatie, die ook onder de EBP vallen. Ook valt tenminste een deel van de doelgroep van de BOSA ook onder de EBP.

De overlap in een tijdlijn



Minimale en maximale financiële overlap

In miljoenen euro's



Overlap voorkomen

Het ministerie van VWS was niet bekend met de energiebesparingsplicht en heeft geen maatregelen getroffen om overlap te voorkomen.



European Union Emmissions Trading System - gratis CO₂-rechten

Het European Union Emmissions Trading System (EU ETS) is in 2005 opgericht. Het is bedoeld om in de hele EU CO₂-uitstoot te reduceren. Bedrijven met de meeste uitstoot krijgen rechten om CO₂ uit te mogen stoten of moeten die rechten kopen.



Verantwoordelijke minister
KGG



Uitvoerder
NEA



Doelgroep van de regeling

De doelgroep bestaat uit de bedrijven met de meeste CO₂-uitstoot.

Uitgaven /Fiscale aftrek in miljoen euro's

Het gratis verstrekken van CO₂-uitstootrechten aan bedrijven betreft geen directe uitgaven van het Rijk. Maar die rechten hebben wel een financiële waarde, omdat bedrijven die aan elkaar kunnen verkopen.

Indicatie voor overlap

De doelgroep van de ETS moet extra CO₂-uitstoot beperken onder de EBP. Het aantal gratis rechten dat de doelgroep krijgt om CO₂ uit te mogen stoten is niet verminderd.

De overlap in een tijdlijn



Minimale en maximale financiële overlap

Onbekend



Overlap voorkomen

De staatssecretaris van EZK stelde in 2021 dat een volgend kabinet de wisselwerking tussen de energiebesparingsplicht en de ETS waar nodig moest oplossen. Wij hebben geen aanwijzingen aangetroffen dat dit gebeurd is.



CO₂-heffing industrie - gratis CO₂-rechten

De CO₂-heffing industrie is in 2019 ingevoerd als aanvulling op het Europese ETS. De heffing is een geldbedrag dat een organisatie moet betalen per ton CO₂-uitstoot. Daarmee geeft de heffing een garantie voor de minimale prijs van CO₂.



Verantwoordelijke minister
KGG



Uitvoerder
NEA



Doelgroep van de regeling

De doelgroep van de heffing komt grotendeels overeen met de ETS-doelgroep. Afvalverbrandingsinstallaties vallen niet onder de ETS, maar wel onder deze heffing. Energiebedrijven vallen wel onder de ETS, maar niet onder de CO₂-heffing industrie.

Uitgaven/Fiscale aftrek in miljoenen euro's

Het gratis verstrekken van CO₂-uitstootrechten aan bedrijven betreft geen directe uitgaven van het Rijk. Maar die rechten hebben wel een financiële waarde, omdat bedrijven die aan elkaar kunnen verkopen.

Indicatie met overlap

De doelgroep van de ETS (dus deels ook de doelgroep van de CO₂-heffing industrie) moet extra CO₂-uitstoot beperken onder de EBP. Het aantal dispensatierechten dat zij krijgen om CO₂ uit te mogen stoten is niet verminderd.

De overlap in een tijdlijn



Minimale en maximale financiële overlap

Onbekend



Overlap voorkomen

De staatssecretaris van EZK stelde in 2021 dat een volgend kabinet de wisselwerking tussen de energiebesparingsplicht en de CO₂-heffing industrie waar nodig moest oplossen. Wij hebben geen aanwijzingen aangetroffen dat dit gebeurd is.



Scholen energiebespaarlening (onderdeel van het Warmtefonds)

Tussen 2019 en 2022 konden scholen vanuit het Warmtefonds een lening krijgen voor verduurzaming.



Verantwoordelijke minister
VRO



Uitvoerder
Warmtefonds



Doelgroep van de regeling

De regeling is specifiek gericht op scholen uit het primair en voortgezet onderwijs.

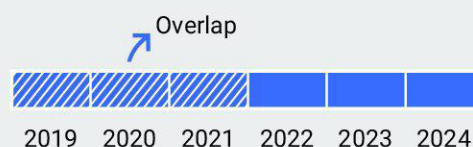
Uitgaven/Fiscale aftrek in miljoenen euro's



Indicatie voor overlap

De Klimaat- en energieverkenning (KEV) stelde dat er overlap was tussen de EBP en de lening.

De overlap in een tijdlijn



Minimale en maximale financiële overlap

Omdat van 2019 tot 2022 (slechts) ca. 2,5 miljoen aan leningen is verstrekt, waarvan maar een deel door de minister van VRO, hebben we de overlap niet verder onderzocht.



Overlap voorkomen

Het ministerie van VRO heeft geen maatregelen getroffen om overlap uit te sluiten.



SPUK Stimulering sport

De Specifieke Uitkering (SPUK) Stimulering Sport bestaat sinds 2019 en is bedoeld om gemeenten en sportbedrijven te compenseren voor btw die zij betalen voor investeringen in sport, om de instandhouding en ontwikkeling van sportaccommodaties te stimuleren.



Algemene
Rekenkamer



**Verantwoordelijke
minister**
VWS



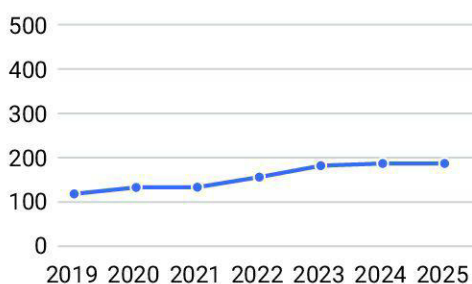
Uitvoerder
DUS-I



Doelgroep van de regeling

De regeling is specifiek gericht op gemeenten en sportbedrijven die investeringen doen in sport. Gemeenten vragen de uitkering aan voor de sportbedrijven.

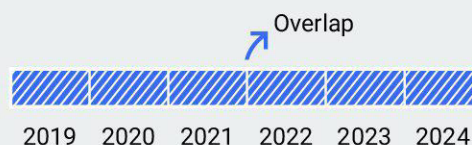
Uitgaven/Fiscale aftrek in miljoenen euro's



Indicatie voor overlap

De regeling financiert onderhoud van onroerende zaken, waar energiebesparende maatregelen onder kunnen vallen. Een groot deel van de sportaccommodaties valt onder de EBP.

De overlap in een tijdlijn



Minimale en maximale financiële overlap

De datakwaliteit van DUS-I, gebaseerd op de informatie die gemeenten aanleveren over de besteding van het geld, geeft niet de informatie om de hoogte van overlap vast te kunnen stellen.



Overlap voorkomen

Het ministerie van VWS was niet bekend met de energiebesparingsplicht en heeft geen maatregelen getroffen om overlap te voorkomen.



Marktintroductie energie-innovatie (Glastuinbouw)

De Marktintroductie energie-innovatie (MEI) is in 2007 ingesteld om CO₂-uitstoot te verminderen door het subsidiëren van innovatieve kas- en kasenergiesystemen.



Verantwoordelijke minister
LVVN



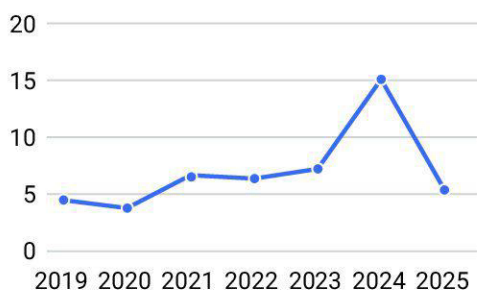
Uitvoerder
RVO



Doelgroep van de regeling

De regeling is specifiek gericht op glastuinders (kassen).

Uitgaven/Fiscale aftrek in miljoenen euro's



Indicatie voor overlap

De regeling subsidieert maatregelen die energie besparen. Omdat de maatregelen zich niet binnen 5 jaar terugverdienen, vallen die niet onder de EBP.

De overlap in een tijdlijn



Overlap voorkomen

De regeling subsidieert maatregelen die nog niet veel in gebruik zijn en waarbij het lang duurt voordat die zich terugverdienen. Dit soort maatregelen valt niet onder de EML.

Er is geen financiële overlap



Milieu-investeringsaftrek

De Milieu-investeringsaftrek (MIA) is een fiscale regeling die bestaat sinds 2001. De regeling is bedoeld om innovaties te stimuleren die bijdragen aan milieudoelen.



Verantwoordelijke minister
IenW, Financiën



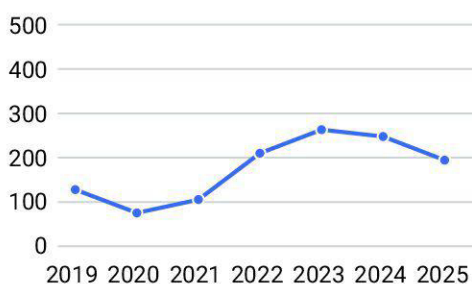
Uitvoerder
Belastingdienst



Doelgroep van de regeling

De regeling heeft een brede doelgroep. Alle ondernemers die in Nederland inkomstenbelasting of vennootschapsbelasting betalen, kunnen gebruikmaken van de regeling.

Uitgaven/Fiscale aftrek in miljoenen euro's



Indicatie voor overlap

De maatregelen die onder de MIA worden gesubsidieerd, besparen soms ook energie. Maar door aanvullende duurzaamheidseisen, bijvoorbeeld m.b.t. circulariteit, verdienen deze maatregelen zich niet binnen 5 jaar terug.

De overlap in een tijdlijn



Overlap voorkomen

RVO en de Belastingdienst staan alleen belastingaftrek toe als de kosten van de investering hoger zijn dan de kosten om aan o.a. de energiebesparingsplicht te voldoen. Daardoor worden technische maatregelen gestimuleerd die aan **strengere eisen** voldoen dan verplichte maatregelen. Daardoor is overlap met de EBP uitgesloten.



Er is geen financiële overlap



Programma 'Scholen besparen energie'

Het ondersteuningsprogramma 'Scholen besparen energie' hielp schoolbesturen om energie te besparen.



Verantwoordelijke minister
VRO



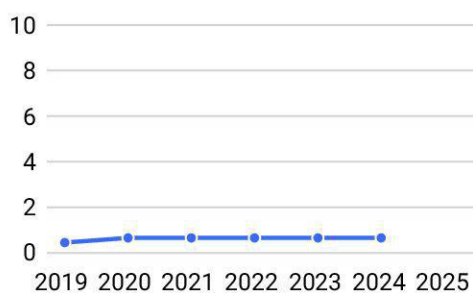
Uitvoerder
Ruimte OK



Doelgroep van de regeling

De regeling is specifiek gericht op besturen van scholen in het primair en voortgezet onderwijs én besturen van een kinderopvang.

Uitgaven/Fiscale aftrek in miljoenen euro's



Indicatie voor overlap

De Klimaat- en energieverkenning (KEV) stelde dat er overlap was tussen de EBP en het programma.

De overlap in een tijdlijn



Overlap voorkomen

Het programma hielp scholen bij de kennis om aan de Energiebesparingsplicht te voldoen maar subsidieerde geen maatregelen die al verplicht zijn. Het programma gaf advies voor energiebesparing maar de EBP verplicht geen advies. Daarom zien we geen overlap.

Er is geen financiële overlap



Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie

De Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++) bestaat (eerdere versies van de regeling meegerekend) sinds 2008. De regeling is bedoeld voor grootschalige opwek van hernieuwbare energie en vermindering van CO₂-uitstoot.



Algemene
Rekenkamer



Verantwoordelijke minister
KGG



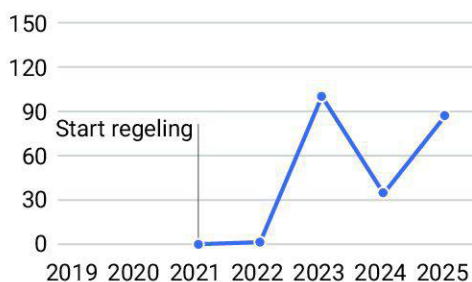
Uitvoerder
RVO



Doelgroep van de regeling

De regeling is bedoeld voor bedrijven en non-profit-organisaties die grootschalig hernieuwbare energie opwekken of CO₂-uitstoot verminderen.

Uitgaven/Fiscale aftrek in miljoenen euro's



Indicatie voor overlap

De EBP verplicht niet alleen energiebesparing maar ook energieopwekking, bijvoorbeeld door zonnepanelen. Deze komen in aanmerking voor SDE++-subsidie.

De overlap in een tijdlijn



Overlap voorkomen

De SDE++ subsidieert energieopwek voor (grootschalige) levering aan het elektriciteitsnet. Hiervoor wordt met andere **bedragen** gerekend dan in de EML. Dit zorgt voor een langere terugverdientijd dan zonnepanelen voor eigen gebruik die de EBP verplicht.

Er is geen financiële overlap



Subsidieregeling Verduurzaming Mkb

De Subsidieregeling ondersteuning Verduurzaming MKB (SVM) is in 2021 opgezet om verduurzaming te stimuleren bij MKB'ers. De regeling geeft financiële ondersteuning voor de kosten van een energieadvies.



Algemene
Rekenkamer



Verantwoordelijke minister
EZK



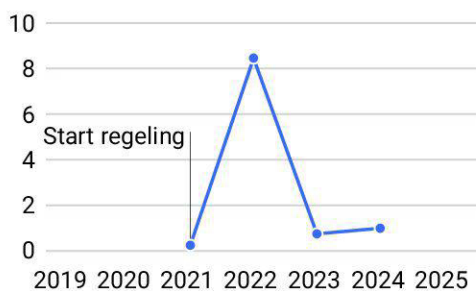
Uitvoerder
RVO



Doelgroep van de regeling

De regeling is bedoeld voor MKB'ers die niet onder de energiebesparingsplicht vallen.

Uitgaven/Fiscale aftrek in miljoenen euro's



Indicatie voor overlap

Subsidiëring van ondersteuning bij het doorvoeren van verduurzamingsmaatregelen kan leiden tot subsidie voor verplichte maatregelen.

De overlap in een tijdlijn



Overlap voorkomen

Ondernemers die aan de energiebesparingsplicht moesten voldoen, werden uitgesloten van de regeling. RVO controleerde daarvoor het energieverbruik van ondernemers.

Er is geen financiële overlap



Willekeurige afschrijving milieu-investeringen

De Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (Vamil) is een fiscale regeling die bestaat sinds 1991. De Vamil biedt ondernemers de mogelijkheid de investering 'willekeurig' (vervroegd) af te schrijven waardoor zij minder belasting hoeven te betalen over eerdere jaren.



Algemene
Rekenkamer



**Verantwoordelijke
minister**

IenW, Financiën



Uitvoerder

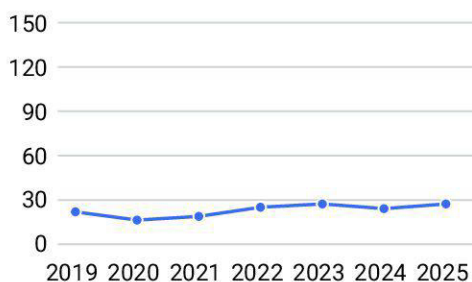
RVO,
Belastingdienst



Doelgroep van de regeling

De regeling heeft een brede doelgroep. Alle ondernemers, maar ook overheids-organisaties, stichtingen en verenigingen, die in Nederland inkomstenbelasting of vennootschapsbelasting betalen, kunnen gebruikmaken van de regeling.

Uitgaven/Fiscale aftrek in miljoenen euro's



Indicatie voor overlap

De maatregelen die onder de Vamil worden gesubsidieerd, besparen soms ook energie.

De overlap in een tijdlijn



Overlap voorkomen

RVO en de Belastingdienst staan alleen belastingaftrek toe als de kosten van de investering hoger zijn dan de kosten om aan o.a. de energiebesparingplicht te voldoen. Daardoor worden technische maatregelen gestimuleerd die aan **strengere eisen** voldoen dan verplichte maatregelen. Daardoor is overlap met de EBP uitgesloten.



Er is geen financiële overlap

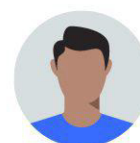


Verduurzaming Maatschappelijk Vastgoed

De subsidie Verduurzaming Maatschappelijk Vastgoed (DUMAVA) bestaat sinds 2022. De subsidie is bedoeld voor verduurzaming van maatschappelijk vastgoed.



Verantwoordelijke
minister
VRO



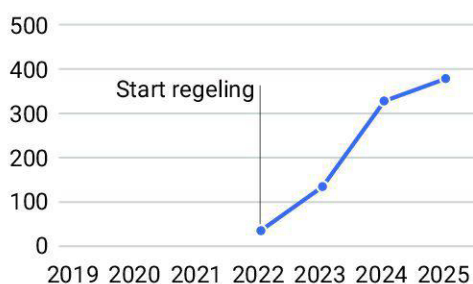
Uitvoerder
RVO



Doelgroep van de regeling

De regeling is specifiek gericht op eigenaren van bestaand maatschappelijk vastgoed zoals scholen, kerken, rijksmonumenten. Sinds 2025 kunnen ook amateursportverenigingen gebruikmaken van de regeling.

Uitgaven/Fiscale aftrek in miljoenen euro's



Indicatie voor overlap

De regeling subsidieert maatregelen die onder de EBP vallen. De minister voorkomt dat energiebesparingsplichtigen subsidie krijgen.

De overlap in een tijdlijn



Overlap voorkomen

RVO vraagt het energiegebruik van de **aanvrager** op. Als de aanvrager onder de energiebesparingsplicht valt, moet deze ook laten zien welke energiebesparende maatregelen diegene al verplicht moet nemen. Voor deze **maatregelen** krijgt de aanvrager geen subsidie.

Er is geen financiële overlap



Versnelde klimaatinvestering industrie

De subsidie Versnelde klimaat-investeringen in de industrie (VEKI) bestaat sinds 2019 en ondersteunt investeringen die bijdragen aan CO₂-reductie in de industrie. Het betreft investeringen in apparaten of technieken die klaar zijn voor de markt.



Verantwoordelijke minister
KGG



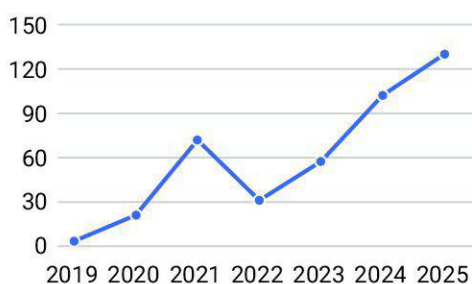
Uitvoerder
RVO



Doelgroep van de regeling

De regeling is specifiek gericht op bedrijven die produceren, energie distribueren of afval en/of afvalwater verwerken.

Uitgaven/Fiscale aftrek in miljoenen euro's



Indicatie voor overlap

De regeling is niet gericht op energiebesparing maar subsidieert wel maatregelen die energie kunnen besparen.

De overlap in een tijdlijn



Overlap voorkomen

Aanvragers moeten de terugverdientijd aantonen van maatregelen waarvoor zij de VEKI aanvragen. RVO controleert of maatregelen een terugverdientijd van 5 jaar of minder hebben. Als dat zo is, kan een **maatregel verplicht** zijn onder de energiebesparingsplicht en keert RVO geen subsidie uit.

Er is geen financiële overlap



Pakket 'Ondersteunen MKB bij aangescherpte besparingsplicht'

Vanuit het Klimaatfonds is geld vrijgemaakt om het MKB te helpen te voldoen aan de (voorgenomen) aangescherpte energiebesparingsplicht. Het bestaat uit 3 maatregelen: een energiebespaarfonds, microfinanciering en een ontzorgingsprogramma.



Verantwoordelijke minister
EZ, KGG



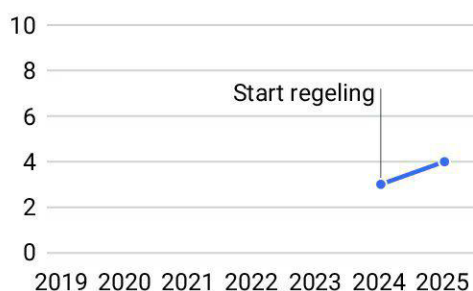
Uitvoerder
o.a. Qredits



Doelgroep van de regeling

Het pakket is gericht op MKB'ers die onder de energiebesparingsplicht vallen. Het kleinere MKB dat niet onder de energiebesparingsplicht valt, kan ook in aanmerking komen.

Uitgaven/Fiscale aftrek in miljoenen euro's



Indicatie voor overlap

De maatregel helpt bedrijven om te voldoen aan de EBP. Er is daardoor een grote kans op overlap.

De overlap in een tijdlijn



Overlap voorkomen

De minister probeert overlap voor de microfinanciering te voorkomen door bedrijven uit te sluiten die niet tot de **doelgroep** behoren. Bedrijven moeten daarom hun energiegebruik doorgeven bij een aanvraag. Ook eist de minister dat bedrijven (gaan) voldoen aan de energiebesparingsplicht, dus moeten zij de **verplichte maatregelen** doorvoeren.



Er is geen financiële overlap



Bijlage 7 Eindnoten

1. In het conceptrapport dat is aangeboden aan de minister van KGG was het programma 'Scholen besparen energie' toegeschreven aan de minister van BZK. Dat is hier verbeterd naar de minister van VRO.
2. Deze zin is aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van KGG. In het conceptrapport werd gesteld dat kosten voor energiebesparende maatregelen mogen worden verrekend met de genoemde belastingen. Deze mogen echter alleen in mindering worden gebracht op de winst, waardoor een belastingvoordeel optreedt.

Algemene Rekenkamer
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
(070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Foto: ANP / HH / Peter Hilz

De tekst in dit document is vastgesteld
op 19 december 2025. Dit document is
op 15 januari 2026 aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, januari 2026