

Aan de minister van Klimaat en Groene Groei
Mevrouw drs. S. van Veldhoven-van der Meer
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/ATR4258/2026-U135

Datum

29 juli 2026

Onderwerp

Subsidiemodule voor energiebesparingsleningen voor het midden- en kleinbedrijf

Geachte mevrouw Van Veldhoven-van der Meer,

Op 30 juni 2026 is de *Regeling nationale EZK-, LVVN-, en KGG-subsidies vanwege het toevoegen van een subsidiemodule voor energiebesparingsleningen voor het midden- en kleinbedrijf* aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd. Er is voor deze regeling ook een internetconsultatie van start gegaan. De reactietermijn eindigt op 28 juli 2026. De adviestermijn van ATR verloopt op 29 juli 2026.

Context

Er geldt op dit moment een verplichting voor bedrijven met een gebruik van meer dan 50.000 kWh elektriciteit en/of 25.000 m³ gas om alle energiebesparende maatregelen te treffen die zich binnen vijf jaar of minder terugverdienen. De voorliggende subsidiemodule voor energiebesparingsleningen voor het midden- en kleinbedrijf moet het mkb ondersteuning bieden in investeren in energiebesparende maatregelen. Daarnaast kunnen mkb-ondernemers die niet vallen onder de energiebesparingsplicht maar wel willen investeren in energiebesparende maatregelen, ook aanspraak maken op de subsidieregeling. Volgens de toelichting bij het voorstel heeft de subsidie een terugbetaalverplichting met een marktconforme rente. Relevant bij de beoordeling van het voorliggende voorstel is het recente voorstel om de energiebesparingsverplichting te herzien door de verplichting tot energiebesparing uit te breiden van investeringen met een terugverdientijd van 5 jaar naar investeringen die binnen 7 jaar zouden moeten kunnen worden terugverdiend. Het college heeft op 2 juni jongstleden hierover advies uitgebracht (met dictum 4, niet indienen).¹

¹ Adviescollege toetsing regeldruk | ATR-advies Actualisatie energiebesparingsplicht 2027

Contact:

Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

Inhoud van het voorstel

De subsidiemodule is een uitbreiding van de Regeling nationale EZK-, LVVN- en KGG-subsidies. De module verstrekt subsidies met een terugbetaalverplichting voor het uitvoeren van energiebesparende maatregelen bij mkb-ondernemers. Het totale subsidiekader heeft een grootte van € 100 miljoen. Het subsidiebedrag bedraagt tenminste € 10.000,- en ten hoogste € 250.000,-. De verdeling van de subsidie vindt plaats op basis van volgorde van binnenkomst van de aanvraag en zal binnen twaalf maanden na de verleningsbeschikking worden uitgevoerd. De subsidie met een terugbetaalverplichting is specifiek bedoeld voor het uitvoeren van energiebesparende maatregelen bij mkb-ondernemers die onder de energiebesparingsplicht vallen en een energiegebruik hebben van meer dan 50.000 kWh en/of 25.000 m³ gas. De subsidie geldt echter voor een bredere groep en richt zich op alle mkb-ondernemers met een jaarlijks energiegebruik van minimaal 5.000 m³ aardgas of 10.000 kWh elektriciteit. Ondanks dat het voorstel spreekt van een primaire doelgroep (de mkb-ondernemingen die vallen onder de energiebesparingsplicht) en een ruimere doelgroep (de overige mkb-ondernemingen), is het niet duidelijk hoe hier in de uitvoering invulling aan wordt gegeven. Het voorstel kwantificeert het aantal ondernemingen niet. Slechts een deel van de doelgroep valt onder de energiebesparingsplicht, maar ook mkb-ondernemingen die niet aan de energiebesparingsplicht hoeven te voldoen, kunnen aanspraak maken op de subsidielening.

Volgens het voorstel is uit onderzoek gebleken dat ongeveer 11% van de mkb-ondernemers moeite hebben met het vinden van financiering ter ondersteuning van het maken van investeringen in energiebesparingsmaatregelen. Dit betekent dat er een groep bedrijven met een wettelijke verplichting tot energiebesparing hier niet toe in staat is. Uit het voorstel blijkt niet om hoeveel bedrijven dit precies gaat. Het is ook niet duidelijk welke financieringsknelpunt deze regeling precies oplost en wanneer de regeling een succes is.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1 Nut en noodzaak

Het instrument geeft mkb-ondernemers toegang tot financiering voor energiebesparende maatregelen. Als ondernemers tegen investeringsbeperkingen aanlopen die hen op langere termijn juist kostenvermindering opleveren, kan een specifiek financieringsinstrument zoals de subsidielening bijdragen aan hogere investeringen en investeringsbereidheid binnen het mkb. Daarbij is de noodzaak van een dergelijk instrument groter nu de *actualisatie van de plicht ter verduurzaming van het energiegebruik 2027* de terugverdientijd van energiebesparende maatregelen verlengt van 5 naar 7 jaar. Het instrument onderscheidt een primaire en secundaire doelgroep. De toelichting geeft geen inzicht in de omvang van deze doelgroepen. Bovendien is het onduidelijk wat met het onderscheid wordt beoogd, want de toekenning van de subsidie vindt plaats op basis van volgorde van binnenkomst van de aanvraag. Dit betekent

dat de situatie kan ontstaan dat bedrijven die niet onder de wettelijke besparingsplicht vallen, gebruik kunnen maken van de regeling terwijl bedrijven die wel onder de besparingsplicht vallen maar pas later een aanvraag indienen, dat niet kunnen.

Voor een goed beeld van het belang van het voorstel is inzicht nodig in de omvang van het financieringsprobleem. Dit betekent dat duidelijk moet worden gemaakt hoeveel ondernemers daadwerkelijk onvoldoende toegang hebben tot externe financiering om energiebesparingsinvesteringen te kunnen doen. Het voorstel noemt dat uit onderzoek blijkt dat 11% van het mkb hier moeite mee heeft. De toelichting maakt niet duidelijk of het gaat om 11% van de primaire doelgroep of om 11% van alle mkb-bedrijven.

1.1 Het college adviseert om inzichtelijk te maken in hoeverre de 11% mkb-ondernemers die volgens het voorstel moeite hebben met het aantrekken van financiering voor energiebesparingen, onder de energiebesparingsplicht vallen.

Het voorstel bevat geen duidelijke probleemanalyse. Daardoor is niet vast te stellen of en in hoeverre deze subsidiemodule een structureel probleem oplost. De onderbouwing van het voorstel moet worden aangevuld met een analyse van de mate waarin een subsidielening soelaas biedt voor de financieringsproblemen van mkb-ondernemers en de mate waarin mkb-ondernemers moeite hebben met het treffen van energiebesparende maatregelen door een gebrek aan externe financiering(smogelijkheden). Daarbij maakt het voorstel niet inzichtelijk waarom bedrijven die niet onder de energiebesparingsplicht vallen, toegang krijgen tot de subsidie. Als zij geen verplichting hebben tot energiebesparing, is het de vraag welk probleem er speelt onder deze groep ondernemers die met deze subsidieregeling moet worden opgelost.

1.2 Het college adviseert om inzichtelijk te maken hoeverre het aanbieden van een subsidielening het financieringsprobleem oplost van zowel mkb-ondernemers die onder de energiebesparingsplicht vallen als mkb-ondernemers die niet onder de energiebesparingsplicht vallen.

De toelichting vermeldt dat het lastig is voor ondernemingen om financiering te krijgen voor het nemen van energiebesparingsmaatregelen. Het maakt niet duidelijk wat de oorzaken van dit knelpunt in het verkrijgen van financiering zijn. Daardoor kan ook niet worden vastgesteld wat de meerwaarde van de regeling is ten opzichte van al bestaande financieringsinstrumenten. De toelichting beschrijft dat het voorstel een subsidieregeling betreft in de vorm van een lening met een marktconforme rente met een maximale terugbetaaltijd van zeven jaar. Deze beschrijving doet de vraag rijzen in welke zin de regeling precies marktconform is, als de markt zelf dergelijke leningen niet of onvoldoende tegen deze voorwaarden verstrekt. Ook rijst de vraag in welke zin de lening een subsidie vormt, als de voorwaarden marktconform zijn. Het voorstel moet duidelijk maken welke concrete voordelen het voorstel biedt ten opzichte van reguliere financiering (met andere woorden welk marktfalen wordt geadresseerd) en daarbij aandacht besteden aan het mogelijk verdringen van commerciële aanbieders van gelijksoortige financiële instrumenten.

1.3 Het college adviseert om duidelijk te maken waarom bestaande financieringsinstrumenten niet volstaan en inzichtelijk te maken waarom mkb-ondernemingen moeite hebben met het aantrekken van (commerciële) financiering.

In het voorgaande is opgemerkt dat de onderbouwing van het voorstel niet duidelijk maakt wanneer de regeling als een succes moet worden beschouwd. Het college merkt op dat het voorstel geen evaluatiebepaling bevat. Gelet op de vragen die bij het voorstel kunnen worden geplaatst, is het van belang om de regeling tijdig en grondig te evalueren.

1.4 Het college adviseert om een evaluatiebepaling op te nemen om te kunnen vaststellen of de regeling het beoogde effect heeft bereikt.

2. Minder belastende alternatieven

In zijn advies over de actualisatie van de energiebesparingsplicht, waarbij de terugverdientijd van energiebesparende maatregelen wordt verschoven van 5 naar 7 jaar, adviseert het college om inzichtelijk te maken wat de afweging is geweest om deze terugverdientijd aan te passen. De toelichting bij dat voorstel maakt duidelijk welk extra besparingspotentieel hiermee wordt verwacht, maar is niet duidelijk welke alternatieven eenzelfde effect zouden kunnen hebben. Door de verlenging van de terugverdientijd onder de besparingsplicht moeten bedrijven die het betreft, meer investeren. Dit verergert mogelijk de financieringsproblematiek. In het huidige voorstel wordt niet gesproken over alternatieven die de financieringsproblematiek aanpakken met mogelijk minder substantiële regeldrukgevolgen. De toelichting bij het voorliggende voorstel maakt onvoldoende duidelijk welke afwegingen zijn gemaakt in de totstandkoming van de subsidielening en welke alternatieven mkb-ondernemingen zouden ondersteunen om energiebesparende maatregelen te nemen. Een verergering van de problematiek zou een (onbedoeld) effect kunnen zijn van de verlenging van de terugverdientermijn.

2.1 Het college adviseert om inzichtelijk te maken welke mogelijk minder belastende alternatieven zijn onderzocht en daarbij de inhoudelijke gronden te vermelden waarom deze niet zijn gekozen.

3. Werkbaarheid

Voor de werkbaarheid van de regeling is het van belang dat de aanvraagprocedure eenvoudig en laagdrempelig is. Het moet inzichtelijk zijn wat er precies van een mkb-onderneming wordt verwacht als die aanspraak wil maken op de subsidielening. De toelichting besteedt hier onvoldoende aandacht aan.

3.1 Het college adviseert om de toelichting te verduidelijken zodat de doelgroep weet wat er van haar verwacht wordt bij het doen van een aanvraag.

3.2 Het college adviseert inzicht te bieden in hoeverre ondernemingen kunnen verwachten dat hun aanvraag tot subsidie voor energiebesparingsleningen gehonoreerd worden.

Daarnaast moet de regeling goed aansluiten op al bestaande subsidies, fiscale regelingen en financieringsinstrumenten.

3.3 Het college adviseert om aandacht te besteden aan de verhouding tussen de subsidie en al bestaande financiële instrumenten, zodat de nieuwe regeling niet leidt tot aanvullende complexiteit of overlap met reeds bestaande instrumenten.

4. *Gevolgen regeldruk*

De toelichting brengt de gevolgen voor de regeldruk deels in beeld. Zo besteedt het voorstel aandacht aan de kennisnamekosten van de subsidiemodule en de aanvraagkosten die gemaakt moeten worden. Ook wordt gesproken over de voorwaarden waar een aanvraag aan moet voldoen. Der toelichting beschrijft de totale regeldrukkosten en drukt deze uit in een percentage van het totale subsidiebudget.

Het college constateert dat de cijfermatige onderbouwing van het voorstel fragiel is. De inschatting van 4000 subsidieaanvragen met een gemiddeld aanvraagbedrag van € 25.000,- is gebaseerd op het totaalbudget van de regeling. Niet duidelijk is waar het gemiddeld subsidiebedrag van € 25.000,- op is gebaseerd. Het totaalbudget van een regeling zegt niks over hoeveel ondernemingen daadwerkelijk aanspraak willen maken op de regeling en over hoeveel bedrijven daar hoeveel regeldrukgevolgen bij zullen ondervinden. Daartoe moet bekend zijn hoeveel bedrijven een aanvraag zullen doen, welke handelingen zij daarvoor moeten verrichten, hoeveel tijd deze handelingen vergen én welk uurtarief daarbij realistisch is. Indien deze informatie niet kan worden verkregen (bij bijvoorbeeld het CBS en RVO), schrijft de rijksbreed vastgestelde methodiek voor dat gebruik moet worden gemaakt van scenario's of bandbreedtes. Een dergelijke benadering geeft meer informatie dan een berekening die aangeeft hoeveel aanvragen kunnen worden gehonoreerd bij een verondersteld gemiddeld subsidiebedrag.

4.1 Het college adviseert om de regeldruk van de regeling in kaart te brengen conform de rijksbrede methodiek door een realistische inschatting te maken van het verwachte aantal aanvragen en op handelingsniveau en tegen welk uurtarief te specificeren wat de doelgroep moet doen voor een aanvraag.

De toelichting besteedt onvoldoende aandacht aan de gevolgen van het voorstel nu de terugverdiendtijd onder de energiebesparingsplicht is aangescherpt van vijf naar zeven jaar. De subsidielening heeft een looptijd van zeven jaar, maar onduidelijk is hoe dit in verhouding staat met de recent verhoogde terugverdiendtijd van vijf naar zeven jaar voor mkb-bedrijven met een energiebesparingsplicht.

4.2 Het college adviseert om aandacht te besteden aan het effect van de verhoging van de terugverdiendtijd van vijf naar zeven jaar onder de energiebesparingsplicht en wat hiervan de impact zal zijn op de subsidiemodule en de doelgroep.

Daarbij is de omvang van de doelgroep onvoldoende duidelijk. Zoals hierboven is aangegeven, is onduidelijk of de 11% met financieringsproblemen alle mkb-bedrijven betreft of allen de mkb-bedrijven die moeilijk of onvoldoende toegang hebben tot externe financiering voor investeringen in energiebesparingen. De regeldrukparagraaf bevat echter slechts een kwantificering van het aantal aanvragen dat gehonoreerd kan worden met een gemiddeld aanvraagbedrag van € 25.000,-. Het is onduidelijk hoeveel mkb-ondernemers een aanvraag doen die niet ingewilligd kan worden, en wat de regeldruk is voor deze groep.

4.3 Het college adviseert om aan te geven (1) hoeveel mkb-ondernemingen moeite hebben met het aantrekken van externe financiering voor het doen van energie-

besparingen, (2) hoeveel ondernemingen onder de energiebesparingsplicht vallen en (3) hoeveel mkb-ondernemers met een minimaal gebruik van 10.000 kWh elektriciteit en/of 5.000 m³ aardgas aanspraak kunnen maken op de regeling.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Niet indienen / vaststellen.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd over de uitkomsten van de toetsing. Het ontbreken van een degelijke onderbouwing van het voorstel is vanuit regeldrukperspectief zorgelijk. Indien u het voorstel verder in procedure brengt, gaat het college ervan uit dat de toelichting per adviespunt duidelijk maakt op welke wijze rekening is gehouden met het advies. Aanvullend verzoekt het college u de gewijzigde versie van het voorstel aan ATR voor te leggen, zodat wij kunnen bepalen of een aanvullende zienswijze opportuun is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris