



Rapport

Onderzoek energie-investeringsaftrek (EIA) en milieu-investeringsaftrek (MIA)

Verbetermogelijkheden en verkenning EIA als subsidie

Auteurs

ir. Menno Driesse

Berend Holwerda MSc.

Adriaan Smeitink MSc.

ir. Evie Tossaint

ir. ing. Reg Brennenaedts MBA

dr. Frank Brongers

Rapport

Onderzoek energie-investeringsaftrek (EIA) en milieu-investeringsaftrek (MIA)

Auteurs

ir. Menno Driesse
Berend Holwerda MSc
Adriaan Smeitink MSc
ir. Evie Tossaint
ir. ing. Reg Brennenraedts MBA
dr. Frank Bongers

Opdrachtgevers

Ministerie van Financiën, ministerie van Klimaat en Groene Groei en ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Publicatienummer

2024.113-2528

Citeren als

Dialogic (2025). *Onderzoek energie-investeringsaftrek (EIA) en milieu-investeringsaftrek (MIA)*. In opdracht van het ministerie van Financiën, het ministerie van Klimaat en Groene Groei en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Datum

1 augustus 2025

Beeld omslag

iStock-1344923075 Credits voor Petmal via iStock

Dankwoord

Dit rapport is tot stand gekomen met inbreng van een groot aantal gesprekspartners (zie bijlage 1) en onder begeleiding van een begeleidingscommissie met vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën (opdrachtgever), het ministerie van Klimaat en Groene Groei (opdrachtgever), het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (opdrachtgever), de Belastingdienst, RVO, het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (voorzitter). Wij danken alle betrokkenen voor hun opbouwende inbreng en kritische blik.

Inhoud

Managementsamenvatting	4
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Onderzoeksvragen	10
1.3 Methode	11
2 Beschrijving van EIA en MIA	14
2.1 EIA	15
2.2 MIA	22
2.3 Landschap van stimuleringsmaatregelen voor CO ₂ -winst/energiebesparing	24
3 Verkenning van omzetting EIA naar subsidie	31
3.1 Introductie	32
3.2 Ontwerpcriteria subsidieregeling	33
3.3 Inzichten uit internationale vergelijking	38
3.4 Verschillenanalyse subsidies en fiscale regelingen	40
3.5 Impactanalyse van een omzetting naar subsidie	53
4 Verkenning van verbetermogelijkheden huidige EIA en MIA	77
4.1 Algemeen beeld en uitgangspunten bij verbetermogelijkheden	78
4.2 Betere bekendheid mkb	79
4.3 Algemene verbetermogelijkheden	89
4.4 Afhankelijkheid van winstgevendheid	93
5 Conclusies	96
Verwijzingen	101
Bijlage 1. Overzicht interviewrespondenten en betrokken personen	104
Bijlage 2. Onderzoeksvragen	106
Bijlage 3. Internationale vergelijking	108
Bijlage 4. Simulatiesessie casussen	117

Managementsamenvatting

Aanleiding

De Energie-investeringsaftrek (EIA) en Milieu-investeringsaftrek (MIA) zijn fiscale regelingen die respectievelijk sinds 1997 en 2001 bedrijven stimuleren tot investeringen in energiebesparende en milieuvriendelijke technologieën door hen belastingvoordelen te bieden. Ondanks hun positieve waardering in evaluaties door de jaren heen, wordt continu gezocht naar manieren om de effectiviteit, efficiëntie en gebruiksvriendelijkheid van deze regelingen te verbeteren. Recente evaluaties stellen voor om het potentieel te onderzoeken van het omzetten van de bestaande fiscale regelingen naar directe subsidies. Het kabinet heeft naar aanleiding hiervan gevraagd om een onderzoek naar een omzetting van de EIA, voor de MIA heeft men hiervan afgezien.

Onderzoeksvragen

Dit onderzoek draait om twee hoofdvragen, enerzijds gericht op het verbeteren en vereenvoudigen van de EIA en MIA voor bedrijven en ondernemers, anderzijds op de vraag of een directe subsidie in het geval van de EIA effectiever zou zijn dan de huidige fiscale aanpak. Voor beide vragen wordt specifiek gekeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid in het realiseren van energiebesparing. Er wordt ook gekeken naar overlap met andere regelingen, voor- en nadelen van interventies en potentiële effecten zoals administratieve lasten en staatsteunimplicaties.

Methoden

In de eerste fase van het onderzoek, gebaseerd op deskresearch, hebben we een gedetailleerd overzicht gemaakt van bestaande regelingen rond energiebesparing, inclusief internationale voorbeelden. Ook hebben we in deze fase een eerste verkenning gedaan naar de omzettingmogelijkheden van de EIA naar een directe subsidie.

In de tweede fase hebben we interviews gehouden met beleidsmakers, uitvoerders, (vertegenwoordigers van) gebruikers en buitenlandse beleidsmakers (i.h.k.v. internationale vergelijking) om de haalbaarheid en effectiviteit van een subsidieregeling verder te verkennen. Uitgangspunt hierbij was om de bestaande fiscale regeling één-op-één te vertalen in een subsidieregeling en de impact van deze omzetting te bepalen. We richten ons hierbij dus op het inherente verschil tussen een fiscale regeling en een subsidie en nadrukkelijk niet op een inhoudelijk andere invulling van de EIA.

Vervolgens is een simulatie-analyse uitgevoerd, bestaande uit casusvorming, kwalitatieve, en kwantitatieve analyses. Deze simulaties vergelijken de huidige fiscale regeling van de EIA met drie mogelijke directe subsidievarianten die gezamenlijk de bestaande fiscale regeling zouden vervangen (op basis van het Raamwerk voor

Uitvoering van Subsidies, hierna: RUS), met als doel om de impact van een dergelijke omzetting te onderzoeken. De kwantitatieve onderbouwing en uitwerking is beperkter dan vooraf beoogd, met name door ontbreken van voldoende (harde) referentiedata over bijvoorbeeld (verbeterpotentieel in) het freerider-percentage en uitvoeringslasten.

Beantwoording onderzoeksvragen

De EIA en MIA worden al jarenlang overwegend positief geëvalueerd in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid. De regelingen zijn geschikt voor een brede selectie aan energie- en milieu-investeringen, zijn bekend bij veel ondernemers of hun intermediair en zijn flexibel en efficiënt in de uitvoering.

Ten aanzien van de twee hoofdvragen van het onderzoek zijn wij tot de volgende conclusies gekomen.

Hoofdvraag 1 - Verdient een fiscale regeling de voorkeur boven een directe subsidie in het geval van de EIA?

Als de huidige fiscale regeling EIA één-op-één wordt omgezet naar een subsidie, dan heeft dit op korte termijn negatieve effecten. De omzetting heeft structureel ook geen positieve effecten op doelgroepbereik, doeltreffendheid, doelmatigheid en beleidsaspecten.

Het onderzoek en de onderstaande bevindingen richten zich op een één-op-één omzetting van de EIA. Daarbij constateren we dat deze omzetting vooral nieuwe onzekerheden met betrekking tot staatssteunkaders met zich meebrengt. Het verkennen van alternatieve uitgangspunten voor de vormgeving van de subsidie viel buiten de scope van het onderzoek. We hebben daarom niet onderzocht in hoeverre de omzetting ruimte biedt voor een andere inhoudelijke invulling die mogelijk het doelgroepbereik, de doeltreffendheid of de doelmatigheid zou kunnen verbeteren. Meer data (bijv. data over de mate en redenen van niet-gebruik) en aanvullend onderzoek zijn nodig om te bepalen (1) welke inhoudelijke aanpassingen aan de EIA wenselijk zijn (2) of dergelijke aanpassingen alleen onder een subsidieregeling kunnen worden vormgegeven en (3) of deze aanpassingen passen binnen de staatssteunkaders.

Hierna volgt de (kwalitatieve) onderbouwing in termen van doelgroepbereik, doeltreffendheid, doelmatigheid en beleidsaspecten. We richten ons hierbij op het inherente verschil tussen een fiscale regeling en een subsidieregeling.

- **Impact op doelgroepbereik: op de korte termijn negatief, op de lange termijn naar verwachting grofweg vergelijkbaar met huidige situatie.** Subsidies hebben over het algemeen een hoger doelgroepbereik dan een fiscale regeling, maar dat is in het geval van een omzetting van de EIA is dat naar verwachting niet het geval. Dat komt omdat het wegvallen van de bijna dertig jaar bekendheid met de huidige regeling en de signaleringsfunctie van de

accountant of belastingadviseur vanuit zijn rol bij het opstellen van de aangifte inkomstenbelasting of vennootschapsbelasting het doelgroepbereik op korte termijn verlaagt. Op lange termijn zal het doelgroepbereik ongeveer gelijk zijn, maar het exacte effect is op dit moment lastig in te schatten. Structureel niet-winstgevende bedrijven die niet in de financiële problemen zijn, energiebesparende investeringen willen doen en behoefte hebben aan liquiditeit kunnen met een subsidie wel bereikt worden, maar niet met een fiscale regeling. Dit vergroot weliswaar het doelgroepbereik, maar op basis van de informatie die we nu hebben schatten we in dat deze specifieke groep echter een (zeer) beperkte omvang kent. Meer data en inzicht in de mate en redenen van niet-gebruik kunnen een beter beeld geven van de impact op doelgroepbereik op lange termijn.

- **Impact op doeltreffendheid: bij de onderzochte omzetting kan een subsidie alleen maar minder doeltreffend zijn omdat de staatssteunkaders beperkend werken.** Subsidies kunnen in algemene zin gericht en breder toepasbaar worden ontworpen dan fiscale regelingen, maar bij een één-op-één overzetting van de EIA naar een subsidie spelen de staatssteunkaders een complicerende rol. De huidige EIA is namelijk een generieke maatregel en bevat daarom geen staatssteun. Bij een omzetting naar een subsidie is het onzeker of de staatssteunkaders bijvoorbeeld ruimte bieden om de huidige Energielijst volledig in stand te houden. Onder beleidsaspecten gaan we hier nader op in.
- **Impact op doelmatigheid: er is sprake van eenmalige omzettingskosten en structureel hogere uitvoeringslasten.** De huidige EIA wordt, zeker gezien de omvang van het budget, op een flexibele en efficiënte wijze uitgevoerd. Wanneer de EIA wordt omgezet naar een subsidie zullen de uitvoeringslasten naar verwachting stijgen met een factor 1,4 tot 2,6. Of de daadwerkelijke uitvoeringslasten meer onder of boven in de range zullen liggen hangt onder andere af van de mate waarin de ervaringen vanuit de huidige regeling meegenomen kunnen worden en er of tijdens de uitvoering op termijn efficiëntieslagen doorgevoerd kunnen worden. Naast de structureel hogere uitvoeringskosten worden de directe eenmalige omzettingskosten geschat op 6 miljoen euro. Tot slot verwachten we voor de aanvragers eveneens een lastenverhoging door de hogere mate van verantwoording vooraf en achteraf (zowel bij kleine als grote aanvragen). Hierboven gaven we aan dat een EIA als subsidie meer gericht *zou kunnen* worden vormgegeven, waardoor de doeltreffendheid hoger wordt. Zelfs een kleine verbetering van de doeltreffendheid zal de hogere uitvoeringskosten van een subsidie compenseren. Ter indicatie hebben wij berekend welke afname van het aandeel freeriders voldoende zou zijn om de hogere structurele uitvoeringslasten te compenseren: een verbetering in de range van 0,3 tot 3,0 procentpunt bleek hierbij al voldoende.

- **Impact op beleidsaspecten: complexe omzetting met lange doorlooptijd en onzekerheid over de uitkomsten.** Zoals eerder aangegeven bevat de EIA vanwege het generieke karakter van een fiscale regeling geen staatsteun en valt daarmee dus ook niet onder de staatssteunkaders. Bij een omzetting naar een subsidie is dit naar verwachting wel het geval. De huidige regeling is gezien haar omvang bovendien niet onder de AGVV-kaders in te richten, waardoor er waarschijnlijk een intensief notificatietraject moet worden ingesteld. De staatssteunkaders kunnen vervolgens een beperkende impact hebben op bijvoorbeeld de Energielijst. Een ingeperkte Energielijst heeft een negatieve impact op de doeltreffendheid. Deze impact zal ook structureel zijn, aangezien de regeling gedurende haar looptijd onder dezelfde kaders uitgevoerd moet worden. De budgetbeheersing en bijsturingsmogelijkheden zijn bij een subsidieregeling wel (nog) beter dan nu het geval is.

Hoofdvraag 2 - Hoe kan de werking van de EIA en de MIA voor het bedrijfsleven worden verbeterd en vereenvoudigd?

Ten opzichte van de bestaande inzichten uit de eerdere evaluaties van de EIA en de MIA hebben wij verschillende verbeteringen in beeld gekregen tijdens ons onderzoek. Samengevat betreft dit de volgende verbeteruggesties:

- **Betere bekendheid mkb door middel van differentiatie van het aftrekpercentage** – om het mkb beter te bereiken en de doeltreffendheid van de regelingen daarmee te vergroten lijkt een differentiatie van de aftrekpercentages op basis van de investeringsomvang een geschikte manier om het mkb beter te bereiken en de doeltreffendheid te vergroten. Wanneer het aftrekpercentage in de eerste schijf te groot wordt kan dit echter wel resulteren in een toename van freeriders, aangezien er in dat geval meer dan de onrendabele top van de investering gestimuleerd wordt. Het is raadzaam om deze onrendabele top van kleine investeringen en daarmee het daadwerkelijke belastingvoordeel goed in beeld te hebben bij het maken van verdere afwegingen omtrent de hoogte van het aftrekpercentage.
- **Betere bekendheid Energielijst door nog betere samenwerking met leveranciers van bedrijfsmiddelen die op de Energielijst staan** – wij raden aan om in te zetten op een (nog) betere samenwerking met leveranciers van bedrijfsmiddelen die op de Energielijst staan om de attentiewaarde van de regelingen onder het mkb te vergroten.
- **Vooroverleg met RVO bij generieke aanvragen uitbreiden** – bij de generieke aanvragen kan het uitbreiden van de mogelijkheden tot vooroverleg met RVO van toekomstige aanvragen zorgen voor een grotere additionaliteit van de

regeling, aangezien hiermee de investeringskeuzes en haalbaarheid van de EIA-aanvraag vooraf geoptimaliseerd kan worden.

- **Het invoeren van horizontaal toezicht op aanvragen door intermediairs** - de administratieve lasten voor zowel gebruikers als RVO kan mogelijk afnemen door via de Belastingdienst inzichten op te doen uit het horizontaal toezicht. Deze werkwijze kan toegepast worden op de aanvragen vanuit intermediairs.
- **Stopzetten ketenmachtiging in het nieuwe ICT-portal** - binnen het vernieuwde ICT-portaal vormt het gebruik van ketenmachtiging een grote en ongewenste last. RVO is hier overigens al mee bekend en onderzoekt het nader.
- **(Nog) betere kennis- en informatiedeling tussen uitvoeringsorganisaties** - er kan volgens onze gesprekspartners nog beter worden ingezet op samenwerking en kennis- en informatiedeling. Zo kan onderzocht worden of de toepassing van de fiscale geheimhoudingsplicht (en dan met name de ruimte die deze geheimhoudingsplicht biedt voor informatiedeling) in de samenwerking tussen RVO en de Belastingdienst geoptimaliseerd kan worden.
- **Vergroten van dataverzameling en -analyse** - we bevelen aan om het doelgroepbereik (niet-gebruik, gebruik onder mkb, mate waarin het EIA-voordeel wordt benut in de aangifte) en uitsplitsingen van het aantal freeriders op basis van achtergrondkenmerken verder te onderzoeken, te monitoren en structureel onderdeel te maken van volgende evaluatieonderzoeken. Dit onderzoek zou bijvoorbeeld via het bestaande netwerk van RVO met veel intermediairs en subsidie-adviseurs kunnen worden opgezet. Ook bij de opzet van de eerstvolgende evaluatie kan hier expliciet aandacht voor gevraagd worden.

Tot slot hebben we vastgesteld dat de beperking qua afhankelijkheid van de winstgevendheid onder de huidige regeling niet opgelost kan worden. De omzetting naar een subsidie zou de winst-afhankelijkheid en liquiditeitsbeperking wel oplossen (mits de ondernemingen niet in financiële problemen zijn). De voor- en nadelen hiervan hebben wij onder hoofdvraag 1 in detail uitwerkt. Het Nederlandse belastingstelsel en de ICT-systemen van de Belastingdienst zijn niet ingericht op een systeem van restitueerbare belastingtegoeden, waardoor dit geen haalbare oplossing is. Daarbij is het de vraag of een belastingtegoed een oplossing zal bieden voor liquiditeitsproblemen en beperkte winstgevendheid bij ondernemers en zal een dergelijk belastingtegoed het fiscale systeem een stuk complexer maken. Van beide (winst en liquiditeit) ontbreekt het op dit moment aan data om te bepalen hoe groot dit probleem is.

1 Inleiding

Leeswijzer

Op verzoek van het ministerie van Financiën, het ministerie van Klimaat en Groene Groei, en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat hebben wij, Dialogic innovatie & interactie, verbetermogelijkheden voor de Energie-investeringsaftrek (EIA) en de Milieu-investeringsaftrek (MIA) onderzocht. Speciale aandacht ging hierbij uit naar de mogelijkheden en effecten van het omzetten van de EIA als fiscale regeling naar een subsidieregeling.

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

- **Hoofdstuk 1 – Inleiding:** een beschrijving van de aanleiding, de onderzoeksvragen en gehanteerde onderzoeksmethoden.
- **Hoofdstuk 2 – Beschrijving van de EIA en MIA:** een bondige beschrijving van de bestaande regelingen en het landschap van vergelijkbare stimuleringsmaatregelen.
- **Hoofdstuk 3 – Verkenning van omzetting EIA naar subsidie:** de inzichten uit de verkenning naar het omzetten van de EIA naar een subsidieregeling, waarbij wordt ingegaan op de ontwerpcriteria (bestaande raamwerken, kaders en staatssteunaspecten), een verschillenanalyse (fiscaal vs. subsidie vs. huidige EIA) en een impactanalyse.
- **Hoofdstuk 4 – Verkenning van verbetermogelijkheden EIA en MIA:** een overzicht van de verbetermogelijkheden die wij, in aanvulling op de al bekende punten uit de eerder evaluaties, hebben opgedaan tijdens onze verkenning.
- **Hoofdstuk 5 – Conclusies:** een beknopte beantwoording van de twee hoofdonderzoeksvragen.

In de bijlagen van het rapport hebben wij de gehanteerde bronnen, onderzoeksvragen, de internationale vergelijking en de casussen uit onze simulatiesessie toegevoegd.

1.1 Aanleiding

De EIA en MIA zijn fiscale regelingen waarmee natuurlijke personen die een onderneming drijven voor de inkomstenbelasting en lichamen die belastingplichtig zijn voor de vennootschapsbelasting worden gestimuleerd om investeringen te doen in energiebesparende of milieuvriendelijke technologieën (of ook wel: bedrijfsmiddelen). De regelingen bieden de mogelijkheid om de fiscale winst te verlagen (met een percentage van de investering, oftewel het aftrekpercentage), waardoor de natuurlijk

persoon of het belastingplichtig lichaam minder inkomstenbelasting (hierna: IB) of vennootschapsbelasting (hierna: Vpb) verschuldigd is.

De regelingen bestaan al sinds 1997 (EIA) en 2001 (MIA) en worden al jarenlang positief gewaardeerd bij periodieke evaluaties. Desalniettemin wordt gezocht naar verbetermogelijkheden om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regelingen te verhogen, evenals het verbeteren van de toegankelijkheid en eenvoud voor de gebruikers en uitvoerders. De recente evaluaties van beide regelingen [1] [2] doen hier al verschillende suggesties voor (zie hoofdstuk 2 voor uitwerking). In beide evaluaties wordt verder voorgesteld om te onderzoeken of het omzetten van de fiscale regeling naar een subsidie een verbetering zou zijn. In de Kabinetsreactie op de uitkomsten van de EIA-evaluatie [3] wordt toegezegd om de wenselijkheid van deze omzetting te onderzoeken. In de kabinetsreactie bij de evaluatie van de MIA en Vamil (Willekeurige afschrijving milieu-investeringen) [4] is afgezien van een vervolgonderzoek naar de vormgeving van een subsidie. Voor beide regelingen is wel de vraag gesteld om tot generieke verbeter suggesties onder het huidige regime te komen.

1.2 Onderzoeksvragen

De hoofdvragen binnen het onderzoek luiden als volgt:

- 1. Verdient een fiscale regeling de voorkeur boven een directe subsidie in het geval van de EIA?**
 - a. Is een fiscale regeling of een directe subsidie doeltreffender en doelmatiger in het behalen van de energiebesparing die beoogd worden met de EIA?
 - b. Hoe zou de EIA vormgegeven kunnen worden als subsidieregeling aan de uitgavenkant van de begroting?
- 2. Hoe kan de werking van de EIA en de MIA voor het bedrijfsleven worden verbeterd en vereenvoudigd?**
 - a. Welke bestaande stimuleringsregelingen voor CO₂-winst/energiebesparing zijn er en welke rol heeft de EIA hierin?
 - b. Zijn er – naast de aanbevelingen van de recente beleidsevaluaties – aanpassingen denkbaar om de werking van de EIA en MIA voor het bedrijfsleven te verbeteren en die de doelmatigheid en doeltreffendheid vergroten

Bij deze vragen is een aantal verdiepende deelvragen opgesteld (zie Bijlage 2). Bij vraag 1 richten deze zich o.a. op mogelijke overlap met andere regelingen en de oorspronkelijke reden om voor een fiscale regeling te kiezen, evenals de voor- en nadelen van een restitueerbaar belastingtegoed en differentiatie van het aftrekpercentage. Bij vraag 2 wordt gevraagd naar de effecten op o.a. freeriders, aantal aanvragen, energiebesparing, uitvoeringskosten, administratieve lasten en

staatsteunaspecten. Ook wordt gevraagd om uitvoerings- en combinatiemogelijkheden.

Hoewel in de eerste hoofdvraag zowel de EIA als de MIA genoemd worden, zal in het onderzoek met name de EIA centraal staan. De nadruk van onze onderzoeksinspanningen heeft namelijk gelegen op de (nieuwe) kennisvragen rondom de omzetting naar een subsidie.

1.3 Methode

Om tot de beantwoording van de hoofdvragen te komen, hebben wij een aantal onderzoeksmethoden toegepast.

1.3.1 Deskresearch

Op basis van deskstudie is een eerste overzicht van de huidige regelingen, het landschap van aanpalende subsidieregelingen, omzettingsmogelijkheden, internationale voorbeelden en de ontwerpcriteria voor subsidies opgesteld. Deze kennisbasis hebben wij ter voorbereiding op de interviews, simulaties en deze rapportage ingezet. De gehanteerde bronnen staan in de bijlage van dit rapport of in de voetnoten als er een aanvullende toelichting nodig is. Op veel plekken, met name rondom het aspect freeriding wordt gerefereerd naar de PBL-studie *“De energie-investeringsaftrek: freeriding binnen de perken”*. Dit stuk beschouwen wij als meest recente kennis over freeriding. Om deze reden verwijzen wij enkel naar deze publicatie, en niet apart naar onderliggende literatuur op het gebied van freeriding. We merken daarbij wel op dat de publicatie zelf inmiddels vijf jaar oud is, maar met name dat een aantal van de belangrijkste onderliggende wetenschappelijke studies al uit 2005 (effectiviteit van subsidies), 2009 (idem) en 2011 (financiële waarderingsmethoden bij bedrijven) dateren.

1.3.2 Interviews en afstemming met betrokkenen

Om de inzichten uit de deskresearch en onze analyse verder te verrijken en onderbouwen hebben wij interviews en gesprekken gevoerd. Hierbij kan het volgende onderscheid worden gemaakt:

- **Interviews met beleidsmakers, uitvoerders, experts en brancheverenigingen (n = 12)** – gedurende het onderzoek hebben wij met een brede selectie van betrokkenen gesproken, variërend van beleidsmakers en uitvoerders tot academici en brancheverenigingen.
- **Interviews met buitenlandse beleidsmakers en uitvoerders (n = 3)** – ten behoeve van de internationale vergelijking hebben wij in drie online interviews met vertegenwoordigers van de buitenlandse regelingen gesproken over hun

ervaringen met het opzetten en uitvoeren van gelijksoortige energiebesparingenregelingen.

- **Groepsinterviews met intermediairs (n = 3)** – tijdens een drietal online groepsbijeenkomsten heeft een selectie van intermediaire partijen (subsidieadviseurs) hun ervaringen met de bestaande regelingen gedeeld en met ons meegedacht over de verbeter- en omzettingmogelijkheden.
- **Korte gesprekken met uitvoerders en intermediairs** tijdens informatiebijeenkomst RVO – op dinsdag 11 februari 2025 organiseerde RVO een informatiebijeenkomst over de EIA en MIA. Tijdens die dag hebben wij een aantal intermediairs en andere betrokken bevestigd over de huidige opzet en verbetermogelijkheden.
- **Schriftelijk contact met uitvoerders en betrokkenen** – in aanvulling op de interviews heeft een aantal betrokkenen aanvullende informatie aangeleverd, bijvoorbeeld ten aanzien van het huidige gebruik van de regeling of verwijzingen naar relevante literatuur.

In Bijlage 1 is een volledig overzicht van alle betrokken organisaties opgenomen.

1.3.3 Simulatie-analyse

Het hoofddoel van de simulatie-analyse was om een vergelijking te maken tussen de EIA als fiscale regeling en directie subsidie (onderzoeksvraag 1). Daarbij is specifiek gekeken naar de impact van een één-op-één omzetting van de EIA als fiscale regeling (huidige situatie) naar een ('cash') subsidieregeling. Daarnaast is de simulatie-analyse ook ingezet om verdere beperkingen en verbetermogelijkheden van de bestaande EIA als fiscale regeling op te halen. Deze onderzoeksmethode bestaat uit drie stappen: (1) het opstellen van casussen, (2) een kwalitatieve simulatie-analyse en (3) kwantitatieve simulatie-analyse.

Uitgangspunt bij deze analyse was om de bestaande fiscale regeling één-op-één te vertalen in een subsidieregeling en de impact van deze omzetting te bepalen. We richten ons hierbij dus op het inherente verschil tussen een fiscale regeling en een subsidie en nadrukkelijk niet op een inhoudelijk andere invulling van de EIA.

Stap 1: Casussen opstellen van de fiscale regeling en een directe subsidies

In deze stap hebben we casussen opgesteld van de EIA als huidige fiscale regeling en mogelijke (fictieve) subsidie varianten. De casussen zijn in lijn met de informatie die beschikbaar is rondom het aanvraagproces van de huidige EIA en beschrijven de kenmerken en het proces van aanvragen voor de verschillende varianten (inclusief budget, doelgroep, voorwaarden, beoordelings- en selectieproces, verstrekking en verantwoording, etc.). Voor deze subsidie varianten is een driedeling gehanteerd (op basis van het Raamwerk voor Uitvoering van Subsidies (RUS) [5]):

- Eenvoudige subsidieregeling (kleinschalig)
- Uitgebreide subsidieregeling (grootschalig)
- Maatwerksubsidiegeregeling

De invulling van de subsidievarianten is enerzijds sterk gebaseerd op de huidige fiscale regeling (het subsidie-instrument beoogt immers identieke doelen en doelgroepen te bereiken; een sterk afwijkende directe subsidie, bijvoorbeeld andere voorwaarden en doelgroepen, past dan niet) en anderzijds op bestaande subsidieprocessen. De casusbeschrijvingen zijn te vinden in Bijlage 4.

Stap 2: Kwalitatieve simulatie-analyse

Ten behoeve van de kwalitatieve simulatie-analyse hebben we een bijeenkomst georganiseerd met vertegenwoordigers met de drie relevante rollen in het proces: aanvragers, beleidsmakers, en uitvoerders. Tijdens deze bijeenkomst hebben de deelnemers in gemixte groepen en verschillende rondes de casussen (zoals hierboven beschreven) doorgelopen. Iedere ronde startte met een toelichting van de specifieke casus door één van de onderzoekers, waarna de deelnemers in discussie gingen over mogelijke knelpunten en andere zaken die opvielen per variant (denk aan randvoorwaarden, doelgroepenbereik, uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid, kosteneffectiviteit, eenvoud, doeltreffendheid, effecten, etc.). Een uitgebreide lijst van alle deelnemers van de bijeenkomst is te vinden in Bijlage 1.

Stap 3: Kwantitatieve simulatie-analyse

Naast de kwalitatieve inzichten is er ook (zover mogelijk) kwantitatieve informatie verzameld. Dit betreft zowel cijfers over het huidige gebruik van de EIA als fiscale regeling als kwantitatieve inzichten met betrekking tot een mogelijke omzetting naar een subsidie (gebaseerd op vergelijkbare directe subsidies), bijvoorbeeld ten aanzien van de mate van freeriding bij andere regelingen en de verwachte impact op de administratieve lasten voor de uitvoering en aanvragers.

De resultaten van beide simulaties zijn gebundeld en geanalyseerd om voor de EIA een vergelijking te maken tussen een fiscale regeling en een directe subsidie. De resultaten van deze stap zijn opgenomen in Hoofdstuk 3.

1.3.4 Synthese en rapportage

Op basis van voorgaande stappen hebben wij een integrale analyse gedaan van de verbeter- en omzettingmogelijkheden. In deze fase hebben wij er ook voor gekozen om de verkenning naar de subsidieomzetting en de generieke verbetermogelijkheden de meest centrale plaats in de rapportage te geven, aangezien gedurende het onderzoek bleek dat hier de meeste interesse naar uitging bij de betrokkenen en de begeleidingscommissie. Om die reden houden we de beschrijving van de bestaande regelingen, de aanpalende regelingen, de internationale vergelijking relatief beknopt of als onderdeel van de bijlagen.

2 Beschrijving van EIA en MIA

In vorige evaluaties en onderzoeken zijn de EIA en de MIA uitvoerig beschreven. Daarom geven we in dit hoofdstuk een beknopte beschrijving, met de nadruk op de fiscale vormgeving van de regelingen en de lessen die getrokken kunnen worden uit eerder onderzoek. We gaan niet in op alle details en de uitvoering, maar richten ons vooral op de onderwerpen die voor deze verkenning relevant zijn.

Belangrijkste bevindingen van dit hoofdstuk

- **Vormgeving EIA als fiscaal instrument** - bij de invoering van de EIA was er kritiek van de Raad van State op de niet-onderbouwde keuze voor de fiscale vormgeving. Vervolgens is de keuze onderbouwd: de belangrijkste reden was om aan te sluiten bij reeds bestaande regelgeving en om zo te komen tot een efficiënte en effectieve stimulering van investeringen in energiebesparende bedrijfsmiddelen. Andere overwegingen hebben mogelijk ook een rol gespeeld, zoals beperktere ervaring met subsidies destijds en dat de opbrengsten van de energiebelasting door middel van een belastingaftrek terug konden vloeien.
- **Lessen uit voorgaande evaluaties/onderzoeken EIA** - freeriders (gebruikers die ook zonder het voordeel van de EIA of de MIA dezelfde investering op hetzelfde tijdstip hadden gedaan) zijn een terugkerend thema in voorgaande onderzoeken (reeds sinds 2001). Het meten van de hoeveelheid freeriders binnen de context van de EIA brengt een discussie met zich mee: welke groep wordt precies gerekend tot (mogelijke) freeriders en hoe moet dit effect worden gemeten? Zo zou het effect verminderd moeten worden met het attentie-effect¹ van de regeling. Ondanks het freerider-effect is de kosteneffectiviteit van de EIA hoog vergeleken met andere regelingen. De hoogte van de investeringsaftrek blijkt relatief minder belangrijk voor de effectiviteit en in eerdere evaluaties wordt aanbevolen om differentiatie in het aftrekpercentage en/of de investeringsbedragen per categorie te onderzoeken. In de volgende hoofdstukken gaan we in op de wenselijkheid van differentiatie van het aftrekpercentage op basis van de investering of het bedrijfstype en de bijbehorende aandachtspunten.
- **Lessen uit voorgaande evaluaties/onderzoeken MIA** - terugkerende aanbevelingen in voorgaande evaluaties zijn om (1) de dynamiek van de Milieulijst te vergroten (actueel houden van de lijst) en om (2) goed te kijken naar andere stimuleringsmaatregelen, zodat er geen overstimulering plaatsvindt bij bepaalde technieken.

¹ Door plaatsing op de Energielijst komt een technologie onder de aandacht van mogelijke investeerders en ook het vertrouwen in een bepaalde techniek groeit hierdoor.

- **Bestaand instrumentarium voor energiebesparing/CO₂-reductie en overlap met EIA** - naast de EIA is er een aanzienlijk aantal nationale subsidieregelingen met vergelijkbare doelen (soms sectorspecifiek). Soms is hierbij overlap met de Energielijst en moet een bedrijf kiezen tussen de subsidie of de EIA. Er zou gekeken kunnen worden of de overlappende bedrijfsmiddelen slechts bij ofwel de EIA ofwel bij de andere regeling voor subsidie in aanmerking moeten komen. Bij Europese, provinciale of gemeentelijke subsidies kan dubbel voordeel voorkomen en heeft RVO te weinig capaciteit om te schakelen met andere overheden over de overlap, waardoor er niet op kan worden gecontroleerd. Bedrijven zijn wel verplicht om verkregen subsidiebedragen in mindering te brengen op het geïnvesteerde bedrag voor de EIA. Als bedrijfsmiddelen naast de EIA in mindere mate ook bij andere regelingen subsidiabel zijn, zou overstimulering verminderd kunnen worden. In dit onderzoek zijn geen gemeentelijke, provinciale of Europese regelingen gevonden die sterke overlap kennen met de EIA. Voor het beperken van mogelijke overlap met toekomstige regelingen, is het van belang dat er goed wordt gecommuniceerd tussen gemeenten/provincies en RVO. Verder is er zeer beperkte overlap met wet- en regelgeving (afschrijvingsbeperking bedrijfsgebouwen en energiebesparingsplicht), waardoor de additionaliteit van de EIA mogelijk licht wordt verminderd. Door deze wet- en regelgeving te monitoren kan de EIA hier jaarlijks op worden afgestemd, om verminderde additionaliteit tegen te gaan.

2.1 EIA

2.1.1 De regeling in het kort

De EIA stimuleert belastingplichtige ondernemingen om investeringen te doen in energiebesparende bedrijfsmiddelen (opgenomen in de Energielijst²) en doet dit middels een fiscaal voordeel. De EIA is een generieke maatregel die geen staatssteun bevat (zie Kader 1).

² Zie voor actuele versie: [\[www.rvo.nl\]](http://www.rvo.nl)

Kader 1: Besluit Europese Commissie met betrekking tot staatssteun EIA

In het besluit van de Europese Commissie met betrekking tot het Offshore Windpark Q7 uit 2003 [6] is gesteld dat de EIA een generieke maatregel is die geen staatssteun bevat. Dit is vastgesteld op basis van een aantal opmerkingen.

- 1) De EIA staat open voor *alle* bedrijven op de voet van gelijkheid. Het minimumbedrag wat hierbij wordt gehanteerd is laag, waardoor de EIA toegankelijk is voor grote en kleine bedrijven.
- 2) De EIA steun wordt gegeven zonder discretionaire bevoegdheid van de staat en op basis van objectieve criteria. Toepassing kan dus niet worden beperkt op individuele basis.
- 3) De EIA is zonder uitzondering van toepassing op *alle* energiebesparende bedrijfsmiddelen, waarvan ten minste een deel in grote mate wordt gebruikt door ondernemingen in *alle* sectoren van de economie.
- 4) De EIA is gericht op een EU-doelstelling van algemeen economisch beleid, namelijk energiebesparing.

De EIA is een regeling die al lange tijd deel uitmaakt van het fiscale landschap. De regeling is in 1997 ingevoerd en wordt gewaardeerd, zo blijkt uit periodieke evaluaties. Het budget voor belastingvoordeel vanuit de regeling is €431 miljoen in 2025 (in 2023 en 2024 was dit nog respectievelijk €249 miljoen en €259 miljoen). Naar verwachting zal het budget in 2028 ongeveer €443 miljoen bedragen [7].³ In 2023 werd er meer gebruik gemaakt van de EIA dan voorzien in het budget: er werd naar schatting voor €336 miljoen aan voordeel gebruik gemaakt van de regeling, verdeeld over 22.736 EIA-aanvragen. [8] Het meldingsbedrag van energiezuinige investeringen door bedrijven in 2023 was €4,4 miljard voor een CO₂-reductie van 1,9 Mton per jaar. Het toekenningspercentage ligt structureel rond de 70% van het totale aantal investeringen. Het netto-voordeel voor ondernemers met energiebesparende EIA-investeringen was 11% in 2023, op basis van een aftrekpercentage van 45,5% van de gedane investering en een middeling van de belastingdruk van de verschillende typen ondernemers (IB en Vpb). In de periode 2017-2021 was dit gemiddeld 12% en was de bruto CO₂-reductie gemiddeld 0,54 Mton per jaar. [1] Met de reductie in het aftrekpercentage naar 40% in 2024 is het gemiddelde netto voordeel afgenomen naar 10%, waarbij het voordeel voor Vpb-plichtige bedrijven 8% (bij 19% Vpb) en 10% (bij 25,8% Vpb) betreft. Voor IB-plichtige ligt het voordeel hoger, namelijk op 12,8% en

³ Hoewel er bij een fiscale regeling als de EIA geen hard subsidieplafond kan worden opgezet zoals bij een directe subsidie, kan de overheid in dit geval wel sturen op het budget via het aftrekpercentage en aanpassingen in de Energielijst.

17,2% (IB-schijven van resp. 32,05% en 42,91% na toepassing van de mkb-winstvrijstelling)⁴.

2.1.2 Beleidsdoelen

In de oorspronkelijke stukken bij de invoering van de EIA en andere stukken, worden de beleidsdoelen van de regeling op verschillende manieren beschreven:

- “De rentabiliteit van investeringen in energiebesparing en duurzame energie te verhogen. Aan het bedrijfsleven wordt daarmee een steun in de rug geboden bij het zoeken naar wegen om te komen tot energiebesparing en de inzet van duurzame energiebronnen.” [9]
- “Het bevorderen van investeringen in energiebesparing en duurzame energie, met name bij het MKB en bij bedrijven met wie een MJA (meerjarenafpraak energie-efficiency) of IMT (integrale milieutaakstelling) is afgesloten.” [10]
- “Het stimuleren van investeringen in energiezuinige bedrijfsmiddelen en bedrijfsmiddelen voor een efficiënte opwekking van hernieuwbare energie.” [11]

Samengevat kunnen we stellen dat het doel van de EIA is om een gedragsverandering teweeg te brengen bij bedrijven, door de rentabiliteit van investeringen in energiebesparende bedrijfsmiddelen en vermindering van broeikasgassen te verbeteren. De rentabiliteit wordt verbeterd door het fiscale voordeel middels de regeling. Hiermee wordt de marktintroductie van innovatieve bedrijfsmiddelen versneld die energie-efficiënter zijn dan de gangbare bedrijfsmiddelen. [12]

Hierbij is de rationale dat de investeringskeuze die bedrijven moeten maken wordt gedreven door de investeringskosten en de besparingen door het verminderen van energiegebruik (terugverdiëntijd). Door verschillende onzekerheden kan deze keuze lastig te maken zijn voor bedrijven. Dit zijn bijvoorbeeld schommelingen in toekomstige energieprijzen, incomplete (en kosten voor het verkrijgen van) informatie en onvoorziene kosten. Door het beschikbaar stellen van de fiscale regeling wordt de rentabiliteit van investeringen verhoogd en neemt de "willingness-to-pay" voor energiebesparende maatregelen toe.

2.1.3 Vormgeving

Bij de invoering van de EIA is gekozen om de regeling aan de fiscale kant vorm te geven. Hoewel er verschillende mogelijke redenen aan zijn te wijzen waarom destijds is gekozen voor een fiscale vormgeving, heeft er geen expliciete afweging tussen een

⁴ De mkb-winstvrijstelling bedroeg 13,31% in 2024. Door de vrijstelling toe te passen op de IB-tarieven van 36,97% en 49,5% komen deze effectief op 32,05% en 42,91% te liggen. In 2025 is het tarief van de mkb-winstvrijstelling overigens verder verlaagd naar 12,7% en zijn de IB-tarieven aangepast naar 35,83%, 37,48% en 49,5%. Hierdoor verandert ook het effectieve voordeel.

fiscale regeling en een subsidie plaatsgevonden bij de invoering. Dit werd reeds aangestipt bij de invoering en in de evaluatie van de EIA in 2007. [13]

In 1996 heeft de Raad van State enkele adviezen uitgebracht over het Belastingplan 1997, waaronder de invoering van de EIA. Een van de punten van de Raad is dat er in de stukken geen afweging werd gemaakt tussen het inzetten van het fiscale instrument en de directe subsidiëring. [14] De Raad adviseerde dan ook om de keuze voor de fiscale vormgeving nader te motiveren.

In de Memorie van Toelichting van het Belastingplan 1997 wordt benoemd dat de EIA als fiscale regeling is vormgegeven, om door het benutten van de fiscale structuur te komen tot een efficiënte en effectieve stimulering van investeringen in energiebesparende bedrijfsmiddelen. [9] Met de vormgeving werd in belangrijke mate aansluiting gezocht bij reeds bestaande regelgeving:

- Voor de structuur van de EIA werd op hoofdlijnen dezelfde structuur gebruikt als bij de investeringsaftrek voor kleinschalige investeringen.
- De aanvraagprocedure werd afgeleid van de aanvraagprocedure van de Vamil.

Een andere belangrijke reden is dat destijds werd gekeken naar een mogelijke regeling voor teruggaaf van energiebelasting aan bedrijven met meerjarenafspraken inzake energiebesparing. Dit zou veel administratieve lasten met zich meebrengen (monitoring van prestaties van individuele bedrijven). Met de EIA waren er minder administratieve lasten (en zou de EIA vanaf een bepaald investeringsniveau meer voordeel opleveren dan een teruggaaf van energiebelasting). [10]

Een laatste mogelijke reden om de regeling (vanuit het perspectief van de overheid) aan de inkomstenkant als fiscale regeling vorm te geven, is dat ten tijde van de introductie van de EIA er weinig directe subsidies waren, waardoor een subsidie minder makkelijk uitvoerbaar en realiseerbaar was. Ondertussen zijn er wel steeds meer subsidieregelingen bij gekomen.

De EIA kent een drietal mechanismen waarmee gestuurd kan worden op de budgettaire beheersbaarheid van de regeling.⁵

- De **Energielijst** met de bedrijfsmiddelen die voor de aftrek in aanmerking komen. Deze lijst wordt jaarlijks geactualiseerd (aan de hand van vier criteria⁶) en aan het eind van het jaar gepubliceerd.

⁵ Er vindt structurele monitoring plaats over de budgettaire beheersbaarheid door het Ministerie van Financiën, het Ministerie van Klimaat en Groene Groei en RVO.

⁶ Energiebesparingsnormen; Mogelijke toepasbaarheid van het bedrijfsmiddel; Gangbaarheid en verkrijgbaarheid in Nederland; Afwezigheid van merkgebondenheid

- Het **af trekpercentage** van de investeringskosten voor de IB of Vpb. Hiermee kan de hoogte van het fiscale voordeel voor ondernemers worden aangepast.
- Het **minimumbedrag** en **maximumbedrag** van investeringen kan worden aangepast. Hiermee kan in beperkte mate gestuurd worden in de investeringen (met een maximumbedrag kan het mkb bijvoorbeeld meer gestimuleerd worden dan het grootbedrijf).

Het aftrekpercentage is, sinds de verhoging naar 58% in 2016, een aantal keer verlaagd (met een kleine verhoging in 2021). De forse verlaging van 55,5% naar 45% in 2018 werd doorgevoerd, omdat uit de evaluatie voor de periode 2012-2017 bleek dat de hoogte van het aftrekpercentage minder impact heeft op de effectiviteit van de regeling dan (de attentiewaarde van) de Energielijst en het bestaan van de regeling. [1] In 2024 kan 40% van de investeringskosten worden afgetrokken van de fiscale winst (in 2023 was dit nog 45,5%). Een aftrekpercentage van 40% resulteert in een effectief voordeel van 7,6% tot maximaal 17,2%, afhankelijk van de rechtsvorm en daarbij geldende belastingtarieven (en rekening houdend met de mkb-winstvrijstelling bij IB-plichtige ondernemers). Het effectieve voordeel werd in 2023 gemiddeld geschat rond de 11%.⁷ Inmiddels is dit licht gedaald tot 10% als gevolg van de laatste reductie in het aftrekpercentage.

2.1.4 Lessen uit evaluaties

Sinds de invoering van de EIA zijn er meerdere onderzoeken/evaluaties gepubliceerd, voor de periode 1997 tot en met 2021. [13] [15] [1] [16] [17] [18]⁸ De algemene indruk is dat de regeling goed wordt beoordeeld in termen van doeltreffendheid⁹ en doelmatigheid. In het interdepartementaal beleidsonderzoek van 2001 werd al wel reeds gesproken over freeriders bij de regeling. Deze term is een terugkerend thema in de onderzoeken. In eerdere evaluaties worden freeriders gedefinieerd als bedrijven die zonder de regeling dezelfde beslissing zouden hebben genomen op hetzelfde moment in de tijd. Met andere woorden, ook zonder de EIA zouden freeriders op hetzelfde moment hetzelfde bedrijfsmiddel hebben aangeschaft. In de eerdergenoemde evaluaties wordt gesteld dat het bij een generiek fiscaal instrument een gegeven is dat er bedrijven zullen zijn die zonder de EIA dezelfde investering op hetzelfde moment zouden hebben gedaan. [18]

Naast de groep freeriders die zonder het fiscale voordeel exact dezelfde investeringsbeslissing op hetzelfde moment had gedaan, wordt in eerdere

⁷ Zie jaarcijfers RVO [www.rvo.nl]

⁸ De evaluatie van PwC uit 2001 (PwC, 2001, EIA en EIMP. Evaluatiestudie, Amsterdam) is niet publiekelijk toegankelijk.

⁹ In de laatste evaluatie is beperkte doeltreffendheid vastgesteld.

onderzoeken aangestipt dat er ook nog mogelijke freeriders zijn. Hierbij is het onzeker of het daadwerkelijk gaat om freeriders. Dit zijn bedrijven die zonder de EIA:

- In hetzelfde bedrijfsmiddel hadden geïnvesteerd, maar een minder groot bedrag;
- In hetzelfde bedrijfsmiddel hadden geïnvesteerd, maar op een later tijdstip; of
- In een vergelijkbaar nieuw bedrijfsmiddel hadden geïnvesteerd, wat minder effectief is dan het middel van de Energielijst.

Het meten van de hoeveelheid freeriders binnen de context van de EIA brengt dus een discussie met zich mee: welke groep wordt precies gerekend tot (mogelijke) freeriders en hoe moet dit effect worden gemeten? Het kan zijn dat bedrijven zonder het fiscale voordeel ook hadden geïnvesteerd, maar dat ze door de EIA in een ander (beter) bedrijfsmiddel investeren. Regelingen als de EIA zijn bedoeld om bedrijven over te halen om schonere, nog niet gangbare en vaak duurdere technologie eerder en vaker te adopteren. [16] Verder moet het freerider-effect worden gecorrigeerd met het attentie-effect van de regeling: dit betreft bedrijven voor wie de investering wel rendabel is, maar die nog niet op de hoogte waren van de mogelijkheden van de betreffende energiebesparende of duurzame technieken. [17] Dit is in voorgaande evaluaties nog niet gedaan.

Aanbevelingen uit de evaluaties om het aantal freeriders te beperken zijn:

1. Het verhogen van het bodembedrag voor investeringen.
2. Het verlagen van het effectieve aftrekpercentage.
3. De Energielijst strikter actualiseren.

Ondanks het aantal freeriders blijkt de kosteneffectiviteit van de EIA relatief hoog ten opzichte van andere regelingen. In de meest recente evaluatie van SEO wordt dit geschat op €24-€62 per ton CO₂-reductie. In eerdere onderzoeken wordt dit bedrag nog lager geschat. Dit is lager dan bijvoorbeeld de SDE++ (€62-€291 per ton CO₂-reductie).

Kijkend naar de voorgaande evaluaties en onderzoeken naar de EIA, trekken we (naast de over het algemeen goede beoordelingen) verder de volgende lessen:

- De **hoogte** van de investeringsaftrek blijkt relatief minder belangrijk voor de effectiviteit van de regeling. De belangrijkste aspecten zijn de consistentie van de regeling (het is een langlopende regeling die bij veel bedrijven bekend is) en de attentiewaarde van de Energielijst.
- Een terugkerende aanbeveling is het aanbrengen van **differentiatie** in het aftrekpercentage en/of de investeringsbedragen per categorie investeringen, om meer maatwerk te bieden. Ook in de gesprekken horen we dit terug als mogelijk verbeterpunt. Zo zouden technieken met een langere terugverdientijd

meer gestimuleerd kunnen worden. Ook zou het mkb indirect meer kunnen worden gestimuleerd door bijvoorbeeld een hoger aftrekpercentage te rekenen tot een bepaald bedrag, waarna dit afneemt bij investeringsbedragen boven deze grens.

2.2 MIA

2.2.1 De regeling in het kort

De MIA is een fiscale regeling waarmee natuurlijke personen die een onderneming drijven voor de inkomstenbelasting en lichamen die belastingplichtig zijn voor de vennootschapsbelasting worden gestimuleerd om investeringen te doen in milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen, door middel van een fiscaal voordeel. De regeling is primair belegd bij het ministerie van IenW (de EIA is sinds 2024 belegd bij het ministerie van KGG, daarvoor bij het ministerie van EZK). De regeling is vier jaar na de EIA ingevoerd, in 2001. Het budget voor belastingvoordeel vanuit de regeling is €189 miljoen in 2025. Het budget voor de MIA was €192 miljoen in 2023. In 2023 werd er meer gebruik gemaakt van de MIA dan voorzien in het budget: het netto fiscale voordeel voor bedrijven was €306 miljoen in 2023. [19] Dit is opgevangen met de meerjarig opgebouwde budgetreserve. Bedrijven deden voor €5,8 miljard aan milieu-investeringen. De verwachting was dat het budget zou oplopen tot €219 miljoen in 2028. Echter, als gevolg van een aangenomen amendement van het lid Vermeer bij het Belastingplan 2025¹⁰ valt dit budget substantieel lager uit.¹¹ Als gevolg van de amendementen zal het budget voor de MIA in 2026 € 135 miljoen bedragen. [20]

2.2.2 Beleidsdoelen

De MIA (2001) is na de invoering van de EIA (1997) toegevoegd aan de instrumentenmix. De MIA werd bij de invoering gepresenteerd als een verbreding van de EIA en een mogelijkheid om de bestaande Vamil aan te vullen. De Vamil is bedoeld voor stimulering marktintroductie, terwijl de MIA naast marktintroductie ook bedoeld is voor stimulering van marktverbreding. Bij bepaalde categorieën van bedrijfsmiddelen op de Milieulijst kan gebruik worden gemaakt van zowel de MIA als Vamil. Voor de afbakening van dit onderzoek bespreken we alleen de MIA en laten we de Vamil buiten beschouwing.

In de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke wetsvoorstel wordt het doel van de MIA omschreven als het langs fiscale weg bevorderen van investeringen in bedrijfsmiddelen die van belang zijn voor de bescherming van het Nederlandse milieu. [21] Hiermee wordt beoogd om een bijdrage te leveren aan een versterking van de ontwikkeling naar een meer duurzame samenleving. Meer recent wordt het doel van de MIA (en Vamil) omschreven als het beïnvloeden van investeringsbeslissingen van

¹⁰ Kamerstukken II 2024/25, 36602, nr. 66.

¹¹ Naast de grote verlaging als gevolg van het amendement van het lid Vermeer is er nog een kleinere verlaging (per 2025) als gevolg van het amendement Grinwis c.s. - Kamerstukken II 2024/25, 36602, nr. 90

bedrijven in de richting van milieutechnieken die een bovenwettelijke¹² milieuwinst realiseren en voorlopen op de markt. [22] Middels de regeling wordt beoogd om bij te dragen aan de realisatie van milieudoelen door middel van innovaties.

2.2.3 Vormgeving

Qua vormgeving van de MIA is destijds besloten om aan te sluiten bij de vormgeving van de EIA, waar mogelijk. Verder is destijds voor de meldingssysteematiek aansluiting gezocht bij de bestaande Vamil en werd de MIA gezien als een aanvulling van de Vamil en verbreding van de EIA. [21]

Evenals bij de EIA zijn er een aantal “knoppen” waar door de overheid aan gedraaid kan worden. Door wijzigingen door te voeren aan deze knoppen, kan worden gestuurd op de budgettaire beheersbaarheid van de regeling:

- De **Milieulijst** kan worden aangepast door bijvoorbeeld het schrappen van bepaalde bedrijfsmiddelen.
- **Doelgroepsdifferentiatie**: bepaalde technieken kunnen bijvoorbeeld enkel beschikbaar worden gesteld voor het mkb. Ook kunnen de voorwaarden zo worden ingericht dat het voor mkb-bedrijven interessanter is om gebruik te maken van de MIA (zonder grote bedrijven expliciet uit te sluiten).
- De **af trekpercentages** van de MIA bieden ook de mogelijkheid om te sturen. Er zijn drie aftrekpercentages van 27%, 36% of 45%.

De MIA en EIA bieden beide een fiscaal voordeel van bedrijven om te investeren in bepaalde bedrijfsmiddelen. Bij de MIA wordt gebruik gemaakt van de Milieulijst. De Milieulijst heeft, net als de Energielijst bij de EIA, een attentiewaarde (bedrijven bewust maken van bepaalde technieken/bedrijfsmiddelen). Bij eventuele overlap tussen de Energielijst en de Milieulijst kunnen bedrijven kiezen voor het gebruik maken van ofwel de EIA ofwel de MIA. Er is minder flexibiliteit om de Milieulijst aan te passen, vanwege staatssteunregels.

Er zijn een aantal verschillen tussen de EIA en de MIA (naast de verschillende belegging van de regelingen bij verschillende ministeries):

- De EIA richt zich op energiebesparende en broeikasgasemissie-verminderende bedrijfsmiddelen, de MIA op milieuvriendelijke technologieën.
- Bij de MIA is er sprake van (geoorloofde) staatssteun. Bij de EIA is geen sprake van staatssteun, deze is aangemerkt als generieke maatregel en wordt daarom niet aangemerkt als staatssteun.

¹² Investerings komen alleen in aanmerking voor MIA wanneer het niveau van milieubescherming ten minste hoger ligt dan voorgeschreven door het bevoegd gezag of dan verplicht is gesteld op grond van de Nederlandse wet- en regelgeving.

- De MIA hanteert verschillende aftrekpercentages voor verschillende typen technologieën (waarbij geldt: hoe groener, hoe hoger het aftrekpercentage). De EIA hanteert een vast aftrekpercentage.
- De EIA simuleert energiebesparende maatregelen die leiden tot een kortere terugverdientijd. Bij de MIA is er niet noodzakelijkerwijs sprake van terugverdienen. Wel wordt er bij de totstandkoming van de Milieulijst een minimale terugverdientijd van 3 jaar gehanteerd om freeriders te beperken.

2.2.4 Lessen uit evaluaties

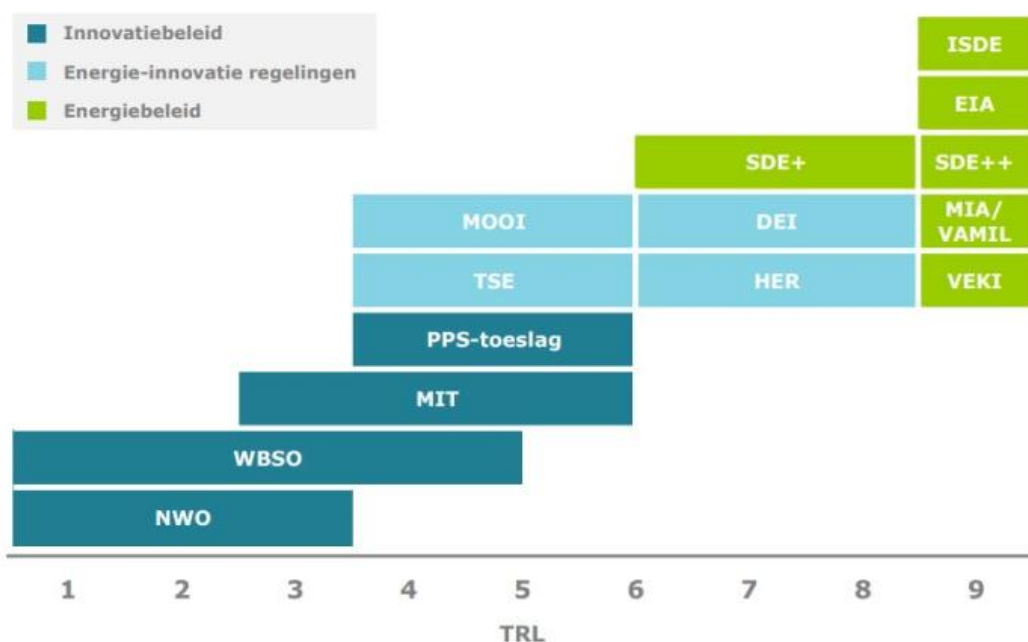
Ook de MIA is over de jaren heen verschillende keren geëvalueerd. [2] [23] [24] Kijkend naar de voorgaande twee evaluaties, zien we een aantal terugkerende aanbevelingen (naast de over het algemeen positieve indruk, behoudens het freerider-gedrag, wat wel lager ligt dan bij de EIA). De eerste is om de dynamiek van de Milieulijst te vergroten (met andere woorden, om ervoor te zorgen dat de lijst actueel blijft). Hiermee dient voorkomen te worden dat de technieken op de lijst gangbaar zijn om zodoende het aantal freeriders te beperken. Verder wordt in beide evaluaties aanbevolen om goed te kijken naar andere stimuleringsmaatregelen, zodat er geen overstimulering plaatsvindt bij bepaalde technieken.

2.3 Landschap van stimuleringsmaatregelen voor CO₂-winst/energiebesparing

Er is een breed landschap aan stimuleringsregelingen voor CO₂-winst en energiebesparing. Hierbij gaat het om nationale regelingen, maar ook provinciale en gemeentelijke regelingen. Daarnaast zijn er op Europees niveau enkele relevante regelingen. De scope van dit onderzoek is specifiek de overlap en samenhang van de EIA met andere regelingen. Bij deze analyse wordt de MIA dus buiten beschouwing gelaten.

2.3.1 Nationale regelingen

Zoals in eerder onderzoek van Dialogic beschreven, grijpen energie-innovatieregelingen in Nederland aan op verschillende ontwikkelingsfasen (Technology Readiness Levels, TRL's). Een aantal regelingen is hierdoor tot op zekere hoogte complementair aan andere regelingen in het innovatie- en energiebeleid. De regelingen uit het energiebeleid zijn voornamelijk gericht op het toepassen van energie-innovaties en zitten daarmee hoger in de TRL-keten. In Figuur 1 zijn een aantal energie-innovatieregelingen weergegeven en de ontwikkelingsfase waarop ze zijn gericht.



Figuur 1. EI-regelingen in het landschap van energiebeleid en innovatiebeleid. [25]

Wanneer we kijken naar nationale subsidies, zijn er een aantal regelingen die overlopen/samenhangen met de EIA (zie Tabel 1). De mate van overlap met deze regelingen hangt vaak af van de specifieke aard van de investering. Zo kan het voorkomen dat bedrijven zowel de EIA als een specifieke subsidie voor een bepaald type technologie gebruiken, maar niet voor exact dezelfde kosten. Bij subsidieregelingen die door RVO worden uitgevoerd is dubbel voordeel voor bedrijven uitgesloten. Door RVO wordt bij de toekenning gekeken naar overlap met SDE++, ISDE en waterstofregelingen. Een dubbel voordeel via deze regelingen en de EIA is expliciet uitgesloten, omdat het onwenselijk wordt geacht (deze uitsluiting is geen vereiste, omdat de EIA vrij is van staatssteun).¹³

Tabel 1. Overlap EIA met subsidieregelingen voor de stimulering van duurzame bedrijfsmiddelen

Subsidieregeling	Overlap met EIA
Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE+(+))	SDE++ en de EIA kunnen niet voor dezelfde kosten worden gebruikt. Onderdelen van een investering waarover geen SDE++ is verkregen, kunnen nu nog in aanmerking komen voor EIA. Op deze manier worden twee regelingen op verschillende delen van de investering gecombineerd.

¹³ Wel is er nog enige samenhang met SDE++, omdat onderdelen van een investering waarover geen SDE++ is verkregen nu nog in aanmerking kunnen komen voor EIA. Op deze manier worden twee regelingen op verschillende delen van de investering gecombineerd.

Subsidieregeling	Overlap met EIA
Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE)	Overlap van bepaalde bedrijfsmiddelen die ook op de Energielijst staan. Een bedrijfsmiddel kan niet voor beide regelingen in aanmerking komen.
Subsidieregeling Coöperatieve Energieopwekking (SCE)	Als een bedrijf gebruik maakt van de EIA voor een installatie voor de opwekking van duurzame elektriciteit, kan het bedrijf geen gebruik maken van een SCE-subsidie.
Subsidieregeling opschaling volledig hernieuwbare waterstofproductie via elektrolyse	Overlap van bepaalde bedrijfsmiddelen die ook op de Energielijst staan. Een bedrijfsmiddel kan niet voor beide regelingen in aanmerking komen.
Subsidie voor innovatie en verduurzaming van stallen (Sbv)	Deze subsidieregeling kent een specifieke sectorfocus, met zowel een innovatiemodule als investeringsmodule. Geen overlap met de EIA van bedrijfsmiddelen bij de investeringsmodule.
Energie-efficiëntie en hernieuwbare energie glastuinbouw (EHG)	Deze regeling biedt subsidie voor energiebesparende maatregelen/systemen in de glastuinbouw. Overlap op een aantal technieken. Op de Energielijst staan ook een aantal bedrijfsmiddelen ten behoeve van tuinbouwkassen (categorie B: 'processen').
Marktintroductie energie-innovatie (MEI)	Deze subsidie is voor glastuinders die samen willen investeren in innovatieve kas- of energiesystemen, die de CO ₂ -uitstoot verminderen. Overlap met EIA is mogelijk. Op de Energielijst staan ook een aantal bedrijfsmiddelen ten behoeve van tuinbouwkassen (categorie B: 'processen').
Demonstratie Energie- en Klimaatinnovatie (DEI+)	Deze regeling richt zich op het ondersteunen van demonstratieprojecten voor nieuwe energie- en klimaatinnovaties. Zoals in Figuur 1 weergegeven, richt deze subsidie zich op een lagere TRL-fase.
Versnelde klimaatinvestering industrie (VEKI)	De VEKI is een subsidie voor CO ₂ -besparende maatregelen met een terugverdientijd langer dan 5 jaar. Een VEKI-subsidie voor een investering kan door een bedrijf gecombineerd worden met de EIA. Bij de EIA-aanvraag moet wel het definitief vastgestelde subsidiebedrag in mindering worden gebracht op het investeringsbedrag. Andersom moet ook het EIA-voordeel in mindering worden gebracht op de subsidiabele kosten van de VEKI.
Subsidie Circular Plastics NL (CPNL)	Subsidie voor een onderzoeksproject of een showcase om knelpunten op te lossen in het recyclen van plastic (partners, niet voor individuele bedrijven). Geen overlap met EIA.

Subsidieregeling	Overlap met EIA
Subsidieregeling Emissieloze Bedrijfsauto's (SEBA)	Vanaf 2025 is deze regeling gesloten. De regeling stimuleerde de aanschaf van emissieloze voertuigen. Geen overlap met EIA (wel met MIA).
Subsidieregeling Schoon en Emissieloos Bouwmaterieel (SSEB) Aanschaf/Retrofit	Bedrijven kunnen gebruik maken van zowel de SSEB als de EIA voor de aanschaf van een elektrische bouwmaschine. Bij de EIA-aanvraag moet wel het definitief vastgestelde subsidiebedrag in mindering worden gebracht op het investeringsbedrag. Tot 2025 was combineren met MIA mogelijk.
Aanschafsubsidie Zero-Emissie Trucks (AanZET) Aanschaf / Retrofit	Bedrijven kunnen gebruik maken van zowel de AanZET als de EIA bij de aanschaf van een elektrische vrachtauto. Bij de EIA-aanvraag moet wel het definitief vastgestelde subsidiebedrag in mindering worden gebracht op het investeringsbedrag. Tot 2025 was combineren met MIA mogelijk.

Er zijn weinig fiscale regelingen die overlap kennen met de EIA wat betreft de stimulering van duurzame bedrijfsmiddelen. Zoals eerder genoemd kan er eventuele overlap zitten tussen de EIA en de MIA/Vamil bij een aantal bedrijfsmiddelen. Bij overlap mag een ondernemer zelf kiezen voor het gebruik van ofwel de EIA ofwel de MIA. Een andere mogelijkheid is het opsplitsen van de investeringskosten in een EIA- en een MIA-deel. [26] Verder kunnen bedrijven en ondernemers voor een investering mogelijk zowel gebruikmaken van de EIA als de Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA), indien de investeringen opgeteld onder de €400.000 blijven. Dit biedt dus vooral een voordeel voor het mkb. Bij de WBSO¹⁴ zijn investeringen die in aanmerking komen voor de EIA (of de MIA) expliciet uitgesloten. [27]

Echter is er ook samenhang met wet- en regelgeving, wat ten koste gaat van de additionaliteit (toegevoegde waarde) van de EIA. Specifiek voor de EIA wordt ook de samenhang met de afschrijvingsbeperking op gebouwen aangehaald. De EIA wordt vaak toegepast bij bijvoorbeeld verduurzaming van gebouwen. In dat geval kan voor de verduurzaming gebruik gemaakt worden van de EIA. De aanschaf- en voortbrengingskosten van deze verduurzaming moeten geactiveerd worden bij de boekwaarde van het gebouw. Indien deze gezamenlijke boekwaarde onder de WOZ-waarde ligt, kan er op grond van de afschrijvingsbeperking niet worden afgeschreven. Dit kan ervoor zorgen dat het EIA-voordeel in specifieke gevallen (een deel van) de meerwaarde verliest. De energiebesparingsplicht is complementair aan de EIA (hoewel er andere rekenregels worden gehanteerd), omdat het bij die regelgeving gaat om energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder. Door

¹⁴ Afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk (in de praktijk afgekort tot WBSO).

deze wet- en regelgeving te monitoren kan de EIA hier jaarlijks op worden afgestemd, om verminderde additionaliteit tegen te gaan.¹⁵

2.3.2 Gemeentelijke, provinciale en Europese regelingen

Bij provinciale, gemeentelijke subsidies of Europese subsidies kan het voorkomen dat er een dubbel voordeel behaald wordt. Uit de gesprekken blijkt dat dit ook een kwestie is van een tekort aan uitvoeringscapaciteit bij RVO, waardoor RVO niet kan schakelen met provincies en gemeenten over de overlap van de EIA met regionale subsidies. Hoewel er mogelijke overlap bestaat tussen de EIA en deze regelingen, is het in principe de verantwoordelijkheid van de aanvrager om andere ontvangen subsidies te melden bij het aanvragen van de EIA (hier wordt ook specifiek naar gevraagd bij het aanvraagformulier). Bedrijven zijn in principe verplicht om subsidiebedragen van andere regelingen in mindering te brengen op de aanschaf- of voorbrengingskosten. Het toezicht hierop wordt gedaan door de belastinginspecteur. Gezien het aantal bedrijfsmiddelen op de Energielijst en de hoeveelheid gemeenten en provincies, is het in dit onderzoek niet mogelijk om alle mogelijke overlap met gemeentelijke en provinciale regelingen in kaart te brengen. Wel is er in het kader van dit onderzoek voor zover mogelijk gezocht naar regelingen van provincies en gemeenten die mogelijke overlap kennen met de EIA.

In Tabel 2 wordt per provincie aangegeven wat mogelijke overlappende regelingen zijn. Hieruit blijkt dat er weinig provinciale regelingen zijn die overlap kennen met de EIA. Het gaat in een aantal gevallen om subsidies voor zonnepanelen met specifieke vereisten, of marktconforme investeringen in energiebesparende projecten uit een fonds. In Overijssel is er een overlappende subsidie voor energiebesparende maatregelen (weliswaar met relatief lage subsidiebedragen). Verder zijn er provinciale subsidies voor het verduurzamen van bedrijventerreinen¹⁶.

¹⁵ Momenteel vindt er een onderzoek plaats van de Algemene Rekenkamer naar de overlap van de Energiebesparingsplicht met financiële instrumenten als de EIA en de MIA. De resultaten hiervan worden in het vierde kwartaal van 2025 verwacht. Zie [\[rekenkamer.nl\]](https://rekenkamer.nl). Ten tijde van de totstandkoming van de MIA was ook al aandacht voor eventuele overlap met wet- en regelgeving, zie *Kamerstukken II 1999/2000, 26 532, nr. 5, p. 13–14*.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld [\[noord-holland.nl\]](https://noord-holland.nl)

Tabel 2. Mogelijke overlappende regelingen provincies

Provincie	(Mogelijke) overlappende regelingen	Toelichting
Groningen	Geen overlappende regelingen gevonden	-
Friesland	FSFE	Beperkt overlap. Fonds voor projecten op het gebied van energiebesparing en/of duurzame energieproductie. Leningen, garanties, aandelenkapitaal. Inhoudelijk overlap, maar FSFE betreft marktconforme investeringen en geen subsidies.
Drenthe	Subsidie Zonnepanelen op parkeerterreinen	Beperkt overlap. Minimaal vermogen van 50 kWp (hoger dan minimale piekvermogen voor zonnepanelen bij EIA), beperkt tot parkeerterreinen en €50.000.
Overijssel	Energiebesparende maatregelen (geldterugactie)	Subsidie voor energiebesparende maatregelen in gebouwen en industriële processen die uit energieonderzoek naar voren komen. Maximaal €2.500 - €5.000 per aanvraag. Kan mogelijk gecombineerd worden met EIA.
	Zonne-energieleverende parkeerterreinen Overijssel	Beperkt overlap. Subsidie, minimaal 420 kWp vermogen, maximaal €200.000 per aanvraag.
Flevoland	Geen overlappende regelingen gevonden	-
Gelderland	Geen overlappende regelingen gevonden	-
Utrecht	Geen overlappende regelingen gevonden	-
Noord-Holland	Geen overlappende regelingen gevonden	-
Zuid-Holland	Zonnig Zuid-Holland	Zeer beperkt overlap. Subsidie voor eigenaren van grote daken, waterbassins of parkeerterreinen die geschikt gemaakt moeten worden om PV-panelen te kunnen installeren
Zeeland	Geen overlappende regelingen gevonden	-
Noord-Brabant	Geen overlappende regelingen gevonden	-
Limburg	Geen overlappende regelingen gevonden	-

In het kader van dit onderzoek is ook systematisch op een geaggregeerde wijze gezocht naar gemeentelijke regelingen die mogelijke overlap kennen met de EIA.¹⁷ Uit de analyse komt naar voren dat er geen gemeentelijke regelingen zijn die sterke overlap kennen met de EIA. Gemeenten bieden bijvoorbeeld duurzaamheidsleningen aan voor projecten op het gebied van energiebesparing en/of de opwekking van duurzame energie.¹⁸ Gemeenten kennen daarnaast vooral veel regelingen voor het verduurzamen van woningen. Investerings in woningen komen niet in aanmerking voor EIA. Ook bieden gemeenten en provincies veelal subsidie aan voor energiestudies/verduurzamingsadvies waaruit adviezen volgen voor bedrijven op het gebied van energiebesparende maatregelen of maatregelen voor verduurzaming. Advieskosten kunnen ook in aanmerking komen voor de EIA, waardoor hier een dubbel voordeel zou kunnen zijn voor bedrijven.

Op Europees niveau zijn er weinig vergelijkbare regelingen waar bedrijven gebruik van kunnen maken die overlap kennen met de EIA, zo blijkt ook uit de gesprekken. Een voorbeeld dat wordt aangehaald is de Connecting Europe Facility (CEF). De CEF is een financieringsinstrument (subsidies/leningen) van de EU voor grotere infrastructuurprojecten die bijdragen aan de energietransitie. Een bedrijf zou kunnen deelnemen aan grotere projecten die worden gefinancierd door CEF, terwijl het tegelijkertijd gebruik maakt van de EIA voor andere energiebesparende investeringen binnen het bedrijf. Verder is er breder Europees instrumentarium gericht op energiebesparing/CO₂-winst zoals Horizon Europe (Cluster 5 Climate, Energy, and Mobility) en Interreg (bijvoorbeeld Interreg-project Energiebesparing mkb: SMEPlus).

¹⁷ We hebben gezocht op onder andere [regionaalenergieloket.nl] en [lokaleregelgeving.overheid.nl].

¹⁸ Zie: [lokaleregelgeving.overheid.nl]

3 Verkenning van omzetting EIA naar subsidie

Belangrijkste bevindingen van dit hoofdstuk

Uit onze verkenning naar de (on)mogelijkheden om de huidige EIA naar een subsidie om te zetten zijn de volgende inzichten naar voren gekomen:

- **Ontwerpcriteria** - het Raamwerk voor Uitvoering van Subsidies (RUS) en het Uniform Subsidiekader bieden concrete uitgangspunten en stappenplannen voor het opzetten van een subsidie. Er wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen drie regimes op basis van het subsidiebedrag (en risico), waarbij een hoger steunbedrag om een uitgebreidere procedure vraagt. Een staatssteuntoets moet uitsluitend geven of en welke kaders van toepassing zijn. In het geval van een subsidie verwachten wij dat hier veelal sprake zal zijn van selectiviteit, waardoor waarschijnlijk sneller beoordeeld moeten of sprake is van geoorloofde staatssteun (met alle waarborgen en uitvoeringslasten van dien). De steun is pas toelaatbaar na een notificatietraject bij de Europese Commissie (administratief zwaar traject) of het hanteren van de AGVV-kaders (beste optie, maar maximale budget van regeling beperkt tot 150 miljoen) of bij toepassing van de de-minimisverordening (beperkt qua omvang).
- **Verschillenanalyse (absolute/feitelijke vergelijking)** - qua doeltreffendheid stellen we vast dat subsidies over het algemeen doeltreffender te ontwerpen zijn door o.a. hun bereikbaarheid (ook voor niet-winstgevende bedrijven, zolang hun financiële positie goed is en blijft), hun veelal directe impuls (liquiditeit en voorspelbaarheid) en flexibiliteit (voor beleidsmaker en uitvoerder). Deze voordelen komen echter tegen een prijs, aangezien de kosten voor de uitvoering over het algemeen hoger liggen dan bij een fiscale regeling. De huidige EIA wordt, zeker gezien de omvang van het budget, op een efficiënte wijze uitgevoerd en RVO vraagt alleen bij grotere aanvragen om meer verantwoording (licht waar het kan, zwaar waar het moet).
- **Impactanalyse omzetting naar subsidie (relatieve/onderlinge vergelijking)** - De omzetting van de huidige fiscale regeling EIA naar een subsidieregeling heeft op korte termijn naar verwachting negatieve effecten, zoals een lager bereik door het verlies van bekendheid en signalering via accountants en belastingadviseurs, hogere uitvoeringslasten, en complexiteit vanwege staatssteunkaders. Hoewel subsidies in potentie doelmatiger en doeltreffender kunnen zijn – door gerichtere sturing, breder bereik (ook richting niet-winstgevende bedrijven), en minder conjunctuurgevoeligheid – hangt de

uiteindelijke impact sterk af van de specifieke invulling van de subsidieregeling en de ruimte binnen staatssteunkaders. De invoering vraagt naar verwachting een intensief notificatietraject met onzekere uitkomsten. Wanneer de EIA wordt omgezet naar een subsidie zullen de uitvoeringslasten naar verwachting stijgen met een factor 1,4 tot 2,6. Verder worden de directe eenmalige omzettingskosten geschat op 6 miljoen euro en verwachten we voor de aanvragers eveneens een lastenverhoging door de hogere mate van verantwoording vooraf en achteraf (zowel bij kleine als grote aanvragen). Een EIA als subsidie zou meer gericht *kunnen* worden vormgegeven, waardoor de doeltreffendheid hoger wordt. In dat geval zal zelfs een kleine verbetering van de doeltreffendheid de hogere uitvoeringskosten van een subsidie compenseren. Ter indicatie hebben wij berekend welke afname van het aandeel freeriders voldoende zou zijn om de hogere structurele uitvoeringslasten te compenseren: een verbetering in de range van 0,3 tot 3,0 procentpunt bleek hierbij al voldoende.

3.1 Introductie

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van onze verkenning naar het omzetten van de huidige EIA naar een subsidieregeling uitwerkt. Dit ter beantwoording van deelvraag 1a en 1b, waarin wordt gevraagd om een analyse van de ontwerpcriteria, doeltreffendheid en doelmatigheid van een omzetting.

Wij werken deze analyse uit aan de hand van de volgende onderdelen:

- **Ontwerpcriteria subsidieregeling** – een beknopte beschouwing van de criteria die beleidsmakers en uitvoeringsorganisaties hanteren bij het opzetten van een subsidieregeling. De uitgewerkte onderdelen zijn relevant voor de overwegingen in de volgende onderdelen.
- **Inzichten uit internationale vergelijking** – een samenvatting van de bestudeerde buitenlandse regelingen en onze voornaamste observaties hierbij.
- **Verschillenanalyse subsidieregeling versus fiscale regeling** – een algemene vergelijking van een fiscale regeling en een subsidieregeling, zodat duidelijk wordt waar de voornaamste verschillen bestaan tussen deze twee steunvarianten. We beschrijven ook hoe de huidige EIA zich op de desbetreffende criteria verhoudt tot de generieke subsidie- en fiscale regelingen.
- **Impactanalyse omzetting naar subsidie** – in deze impactanalyse gaan we in op de omzettingskosten die we zien wanneer de huidige regeling als subsidie vormgegeven zou worden. Waar mogelijk hebben wij de impact ook cijfermatig

onderbouwd (m.n. de administratieve lasten) en hebben we aandacht voor de impact op de doelmatig- en doeltreffendheid.

De onderbouwing van deze vergelijkingen en analyses komt vanuit zowel de deskstudie, interviews en simulatiesessie (zie expliciete verwijzingen waar relevant). We geven hierbij zo duidelijk mogelijk aan wanneer wij observaties over generieke subsidies en fiscale regelingen doen of wanneer het juist specifiek over de huidige EIA of nieuw te ontwerpen EIA-subsidie gaat.

Bij de analyse van de EIA als subsidie merken we wel op dat wij met een fictieve en dus niet volledig uitontwikkelde subsidieregeling hebben gewerkt in onze analyse. Ons doel is immers niet om een nieuwe regeling te ontwikkelen, maar alleen om de impact van de omzetting te verkennen. We willen echter wel voorkomen dat we alleen met brede (abstractere) observaties werken. Tegelijkertijd zijn we ons ervan bewust dat de precieze impact van een omzetting zal afhangen van de precieze detailkeuzes rondom een nieuwe regeling. Voor deze studie gaan we uit van een regeling (of beter gezegd: een combinatie van regelingen) die zo veel mogelijk lijkt op de huidige EIA.

3.2 Ontwerpcriteria subsidieregeling

Bij het opzetten van een nieuwe subsidieregeling streven beleidsmakers en uitvoeringsorganisaties naar een zo doeltreffend en doelmatig mogelijke regeling, die passend is binnen de geldende staatssteunregels. Het opzetten van een nieuwe beleidsinterventies, inclusief subsidies en andere steunvarianten, is een proces waarvoor verschillende raamwerken en uitgangspunten beschikbaar zijn binnen de (rijks)overheid, welke zijn samengebracht in het Beleidskompas.¹⁹ Het Raamwerk voor Uitvoering van Subsidies en de Europese Staatsteunkaders zijn hiervan volgens ons de meest relevante in het kader van dit onderzoek.

3.2.1 Raamwerk voor Uitvoering van Subsidies en Uniform Subsidiekader

In het Raamwerk voor Uitvoering van Subsidies (RUS) [5] wordt toegelicht hoe de rijksoverheid subsidieregelingen uitvoert. Het raamwerk is erop geënt om subsidies op effectieve, transparante en verantwoorde manier toe te kennen en te beheren. Het raamwerk is bindend voor subsidieverstrekking binnen de hele rijksoverheid en bouwt voort op de Regeling vaststelling Aanwijzingen voor subsidieverstrekking [28] (ook wel: Uniform Subsidiekader (USK)). Het raamwerk biedt handvatten voor opdrachtgevers, uitvoerende organisaties, beleidsmakers, toezichthouders en aanvragers.

Het raamwerk kent drie standaarduitvoeringsvarianten voor subsidies, oplopend in complexiteit. Het subsidiebedrag is hierbij leidend, maar op basis van een risico-

¹⁹ Zie de interactieve website met hulpvragen: [\[www.kcbr.nl\]](http://www.kcbr.nl)

inschatting kan ook een lichtere variant worden ingezet. De drie uitvoeringsvarianten luiden als volgt:

Tabel 3. Uitleg over uitvoeringsvarianten en verdeling van huidige aanvragen over deze varianten (bron voor data over huidige aanvragen: RVO)

Naam	Subsidie-bedrag	Toelichting	Aantal aanvragen van huidige EIA dat onder dit regime zou vallen
One Touch	< € 25.000	Subsidieverstrekking wordt gekenmerkt door een eenmalig contactmoment tussen de aanvrager en de uitvoering. De beoordeling is licht en vindt bij voorkeur geautomatiseerd plaats. Wijze van vaststelling (direct of ambtshalve) wordt op basis van risico-afweging bepaald.	2023: 21.122 aanvragen - 93% van totaal aantal aanvragen en 17% van totale meldingsbedrag 2024: 12.101 aanvragen - 91% van totaal aantal aanvragen en 16% van totale meldingsbedrag
Prestatie verantwoord	€ 25.000 tot €125.000	Voor investeringen en projecten van waarbij het subsidiebedrag bij subsidieverlening kan worden bepaald. Bij subsidievaststelling wordt alleen vastgesteld of de prestatie geleverd is. Wijze van vaststelling (prestatie verantwoord of verklaring inzake werkelijke kosten en opbrengsten) wordt op basis van risico-afweging bepaald.	2023: 1.152 aanvragen - 5% van totaal aantal aanvragen en 14% van totale meldingsbedrag 2024: 885 aanvragen - 7% van totaal aantal aanvragen en 18% van totale meldingsbedrag
Presteren & Inzicht in kosten	> € 125.000	Bij deze variant vindt een integrale verantwoording van de prestatie en de kosten plaats. Wijze van vaststelling (prestatie & inzicht in kosten of integrale behandeling) wordt op basis van risico-afweging bepaald.	2023: 472 aanvragen - 2% van totaal aantal aanvragen en 69% van totale meldingsbedrag 2024: 314 aanvragen - 2% van totaal aantal aanvragen en 66% van totale meldingsbedrag

Dit driedelige onderscheid hebben wij als leidraad voor onze simulatiesessie en verdere analyse gehanteerd. In het RUS worden de drie varianten in meer detail uitgewerkt, waarbij de nadruk ligt op rol van de uitvoering en aanvrager. De conclusie is in ieder geval dat de bewijs- en controlelast aanzienlijk hoger wordt naarmate de subsidiebedragen toenemen. Ter vergelijking schetsen wij hieronder ook kort het bestaande EIA-aanvraagproces.

Aanvraagproces EIA

Ter vergelijking schetsen wij hierbij ook kort het aanvraagproces van de EIA aan de hand het stappenplan zoals RVO dit communiceert aan potentiële aanvragers:

1. Bepaal of de investering op de **Energielijst** staat en aan de eisen voldoet.
2. Bepaal of de aanvraag **op tijd** aangevraagd kan worden. Voor de aanschafkosten van het bedrijfsmiddel loopt de aanvraagtermijn tot 3 maanden nadat de koopovereenkomst is gesloten. Bij de voortbrengingskosten loopt de termijn tot 3 maanden na het einde van het kalenderkwartaal waarin de kosten zijn gemaakt.
3. Vraag het EIA-voordeel aan via het oude of nieuwe **aanvraagportaal** van RVO. Hierbij hoeft de aanvrager initieel geen bijlagen mee te sturen. Pas bij de beoordeling vraagt RVO bij een deel van de aanvragen om extra informatie en volgt eventueel een controlebezoek. Bij een positieve beslissing volgt binnen acht weken een EIA-beschikking. Bij een afwijzing heeft de aanvrager zes weken de mogelijkheid om een bezwaarschrift in te dienen.
4. Verwerk de EIA-beschikking in de **aangifte inkomstenbelasting of vennootschapsbelasting**. De Belastingdienst stelt de aanslag vast en kan de EIA accepteren of (gedeeltelijk) afwijzen.

In het RUS worden ook handvatten voor de beleidsmaker aangedragen. Ter voorbereiding op de regeling kan gebruikt worden gemaakt van het Beleidskompas²⁰, wat voortbouwt op het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)²¹. Ook is het volgende stappenplan uitgewerkt:

- Stap 1: Afbakening van de subsidie en overige activiteiten.
- Stap 2: Vaststellen van de kenmerken van de subsidieregeling.
- Stap 3: Opstellen risicoanalyse conform M&O leidraad²² en wegen resultaten.
- Stap 4: Keuze van de uitvoeringsvarianten op basis van de stappen 1 t/m 3
- Stap 5: Verder uitwerking regeling (de finetuning).
- Stap 6: Beleidsinformatie vanuit de uitvoeringsvariant (verbinding beleid-uitvoering).

²⁰ Zie: [\[www.kcbr.nl\]](http://www.kcbr.nl)

²¹ Zie voor laatste herziening: [\[zoek.officielebekendmakingen.nl\]](http://zoek.officielebekendmakingen.nl)

²² Handreiking ter voorkoming en bestrijding misbruik & oneigenlijk gebruik – zie [\[www.rijksfinancien.nl\]](http://www.rijksfinancien.nl)

Gezien de mate van detail in de uitwerking van de stappen (waarbij er in de genoemde M&O leidraad ook weer een tiendelig stappenplan is opgenomen rondom de precieze uitwerking van een regeling), zullen wij deze hier niet integraal herhalen; daarvoor verwijzen wij graag naar het RUS, Beleidskompas en IAK. Een aantal relevante overwegingen die wij graag willen benadrukken is:

- Beleidsmakers moeten bepalen hoe de regeling past in de bredere beleidsdoelen op het gebied van energie en innovatie. Hierbij moet ook aandacht zijn voor de meetbaarheid van deze bijdrage, bij voorkeur in een meetbare eenheid zoals besparing in verbruik, CO₂-reductie of het stimuleren van specifieke techniekontwikkeling.
- Bij de vormgeving moet na worden gedacht over de financiële aspecten van de regeling. Enerzijds hoe groot de financiële stimulans moet zijn om het doel te bereiken. Anderzijds hoe de dekking wordt geborgd op de begroting.
- Bij de opzet kan verder worden nagedacht over de doelgroep-afbakening, toegankelijkheid (zwaarte van de administratieve lasten), samenwerking met stakeholders en beoogde impact (smal op energieverbruik of ook bredere op innovatie en ecosysteemvorming).

Voor onze verkenning is vooral relevant dat deze kaders en uitgebreide handreikingen beschikbaar zijn voor zowel beleidsmakers als uitvoering. De lessen nemen wij mee in de verdere verschillen en impactanalyse.

3.2.2 Subsidies en staatssteun

Een centrale overweging bij het toekennen van overheidssteun (zoals een subsidie of fiscale regeling) is of deze steun toelaatbaar is. In de Europese Unie geldt in principe namelijk een verbod op staatssteun op basis van artikel 107 uit het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) [29]. Dit verbod is ingesteld met het oog op gelijke concurrentie binnen de interne Europese markt, het voorkomen van marktverstoring doordat inefficiënte bedrijven kunstmatig in stand worden gehouden, de integratie van de interne Europese markt en het tegengaan van een *race to the bottom* tussen lidstaten.

Er is sprake van staatssteun als aan de volgende vijf criteria wordt voldaan [30]:

- De steun wordt verleend aan een onderneming (elke entiteit die een **economische activiteit** verricht).
- De steun wordt door **staatsmiddelen** bekostigd.
- Deze staatsmiddelen verschaffen een economisch voordeel dat niet via normale commerciële weg zou zijn verkregen (**non-marktconformiteit**).
- De maatregel is **selectief**: het geldt voor één of enkele ondernemingen, een specifieke sector/regio.

- De maatregel **vervalst de mededinging** (in potentie) en leidt (in potentie) tot een **ongunstige beïnvloeding** van het handelsverkeer in de EU.

Er zijn drie wegen om de steun toch te kunnen verlenen zonder dat EU-rechtelijke verplichtingen worden geschonden. [28] Dit betreft (op hoofdlijnen) de volgende routes:

1. De subsidie kan worden **gemeld aan de Europese Commissie** met verzoek om deze aan te merken als geoorloofde staatssteun (ook wel: notificeren). Dit is een uitgebreide procedure waar doorgaans één tot twee jaar doorlooptijd mee gemoeid gaat.²³ Latere wijzigingen in looptijd of budget kunnen met een vereenvoudigde melding worden afgedaan (tot zes jaar langer, tot 20% meer budget of aanscherping van criteria). Tijdens de notificatieprocedure geldt een stand-still verplichting: de steun mag niet worden uitgevoerd totdat de Europese Commissie haar goedkeuring voor de steun heeft gegeven.²⁴
2. De steun kan worden verstrekt met inachtneming van een **vrijstellingsverordening of -beschikking**. Op basis van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV) [31] worden bepaalde typen van steun vrijgesteld van de hiervoor genoemde aanmeldplicht. Voor deze regelingen volstaat een kennisgevingsprocedure.²⁵ In de AGVV zijn veertien categorieën gedefinieerd, waaronder steun voor de bescherming van het milieu en steun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie. Met name deel 7 is relevant in het kader van de EIA, aangezien hierin een verzameling artikelen is opgenomen ten aanzien van Steun voor milieubescherming. De AGVV stelt eisen ten aanzien van bijvoorbeeld de maximale omvang van de regeling, de maximale steunintensiteit (40% in algemene zin, uitzonderingen op bijv. milieu), het type kosten dat in aanmerking komt (alleen meerkosten) en transparantie van de toegekende steun²⁶.
3. Het verstrekken van de subsidie met inachtneming van een **de-minimisverordening** (zie ook aanwijzing 11). Hierbij moet onderscheid gemaakt worden tussen de reguliere verordening en de specifieke verordeningen voor

²³ Zie: europadecentraal.nl

²⁴ Dit heeft alleen betrekking op de (nieuwe) regeling zelf. Indien er een nieuwe EIA-subsidieregeling parallel aan de bestaande fiscale regeling wordt ontwikkeld, dan heeft de stand-still alleen betrekking op de nieuwe regeling.

²⁵ Uiterlijk twintig werkdagen nadat de steunmaatregel in werking treedt, moet de kennisgeving bij de Europese Commissie zijn afgerond.

²⁶ Via het Transparantieregister van de Europese Commissie (vanaf €10.000 (landbouw) of €100.000 (overig) steun per onderneming per maatregel). Zie ook: europadecentraal.nl

de landbouwsector en de visserijsector.²⁷ Waar bij de reguliere verordening €300.000 steun over een periode van drie jaar per onderneming gegeven mag worden, liggen de normen in de landbouw en visserij op respectievelijk € 20.000 en € 30.000. De gedachte hierbij is dat er bij deze lage bedragen geen sprake kan zijn van een grensoverschrijdend effect en er dus geen beïnvloeding van het interstatelijk handelsverkeer is. Bij deze uitvoeringsvariant moet de aanvrager een verklaring afgeven dat de onderneming niet meer ontvangt dan de gestelde drempelbedragen, ook niet na 'stapeling' van steun vanuit verschillende overheden (van gemeentelijk tot Europees).

Deze kaders zullen wij meenemen in de impactanalyse die wij ten aanzien van de omzetting uitwerken in paragraaf 3.5.

3.3 Inzichten uit internationale vergelijking

Om inspiratie over de omzettingmogelijkheden op te doen uit vergelijkbare regelingen uit andere landen is een internationale vergelijking uitgevoerd. In paragraaf 3.3.1 wordt kort benoemd welke regelingen zijn bekeken. Een uitgebreidere beschouwing van de regelingen is te lezen in Bijlage 3. In paragraaf 3.3.2 volgen de belangrijkste leerpunten uit de vergelijking.

3.3.1 Regelingen in internationale vergelijking

In de internationale vergelijking is gekeken naar regelingen uit drie Europese landen, die allen gericht zijn op het stimuleren van energiebesparende of milieuvriendelijke investeringen. Het gaat om regelingen uit Zweden, Duitsland en België (Vlaanderen), waarbij we de selectie hebben gemaakt op basis van de aanwezigheid van regelingen en vergelijkbaarheid met de Nederlandse context.

In Zweden is gekeken naar de Klimatklivet (NL: Klimaatsprong). Deze subsidieregeling richt zich op een reductie van CO₂-uitstoot, waarbij aandacht is voor *alle* organisatietypen. Aan kleinere bedrijven wordt echter wel extra stimulans gegeven. De regeling geeft veel vrijheid aan de aanvragers, waarbij een zeer uitvoerige beoordeling plaatsvindt. Toekenning gebeurt op basis van grootste kosteneffectiviteit (steun per bespaarde ton CO₂).

In Duitsland is gekeken naar de Bundesförderung für Energie- und Ressourceneffizienz in der Wirtschaft. Deze regeling is gericht op zes thema's binnen energiebesparing en milieu-investeringen. De regeling bestaat uit drie hoofdinstrumenten: een directe subsidie, een lening met zeer gunstige voorwaarden en een competitieve subsidie.

²⁷ Een decentrale overheid kan ook nog ruimere de-minimissteun verlenen voor Diensten van Algemeen Economisch Belang (zie: [DAEB]). Een voorbeeld van een DAEB is een onrendabele openbaarvervoersdienst. Een nadere uitwerking van dit begrip lijkt ons in het kader van de EIA niet relevant.

Door de verschillende instrumenten is het programma aantrekkelijk voor een brede doelgroep.

In België (Vlaanderen) is gekeken naar de Vlaamse Ecologiepremie+ en de Strategische ecologiesteun (STRES). De ecologiepremie+ betreft een zeer gerichte en afgebakende subsidieregeling voor energiebesparende maatregelen, waar wordt gewerkt met een beperkte lijst van technologieën die in aanmerking komen, terwijl de STRES een bredere subsidieregeling is waar ruimte is voor innovatieve projecten op het gebied van energiebesparing en milieu, die daarnaast ook een strategische meerwaarde bieden.

3.3.2 Belangrijkste leerpunten

Uit de internationale rondvraag kunnen een aantal algemene conclusies worden getrokken die mogelijk interessant zijn om van te leren.

Allereerst valt het op dat de regelingen in het buitenland veelal zijn vormgegeven als een directe subsidie, al dan niet in verschillende smaken en met verschillende voorwaarden. Wel zijn alle regelingen vormgegeven binnen de kaders van de AGVV. Het is dus goed mogelijk om uiteenlopende regelingen op te zetten binnen deze kaders en daarmee gelijke doelen als de EIA na te streven. Echter vallen een aantal zaken op:

- In België (Vlaanderen) is een omslag gaande waarbij de fiscale investeringsaftrek wordt uitgebreid.²⁸ Deze omslag is echter zeer recent, waardoor er nog geen ervaringen bekend zijn. Daarnaast kan ook niet worden gededd wat heeft geleid tot deze omslag. Wel stellen we vast dat de regeling sterke gelijkenissen kent met de EIA (inzet van technologielijsten en 3 maanden tijd om attest aan te vragen), maar ook verschillen (zoals een differentiatie in aftrekpercentage op basis van bedrijfsomvang).
- In Duitsland was er vanuit het ministerie van Financiën de wens om de regelingen vorm te geven als fiscale regelingen vanwege de eenvoudige koppeling met de belastingaangifte (die elke onderneming toch al moet doen). Dit bleek voor problemen te zorgen in de uitvoering vanwege een gebrek aan expertise, aldus onze gesprekspartner.
- Vanuit de Zweedse uitvoeringspraktijk wordt aangegeven dat de AGVV-kaders werkbaar zijn, maar met name voor kleine aanvragen wel voor hoge controle- en verantwoordingslasten zorgen (m.n. in relatie tot het steunbedrag).

Verder hebben de regelingen in het buitenland brede doelgroepen, waarbij wel in alle landen wordt gezien dat er meer steun wordt gegeven aan de kleinere ondernemingen.

²⁸ Zie: [\[www.vlaio.be\]](http://www.vlaio.be) en [\[www.moore.be\]](http://www.moore.be)

- Voor kleinere ondernemingen (en kleinere investeringen) hebben strak afgebakende regelingen de voorkeur (zowel bij fiscaal als subsidie). Als er te veel tijd zit in het interpreteren en aanvragen van de steun, dan wegen de aanvraaglasten al snel niet meer op tegen de voordelen, aldus de ervaringen in het buitenland. Eenvoud wordt daarom geprefereerd en in Zweden had men, volgens onze gesprekspartners, het vermoeden dat fiscale regelingen effectiever zijn in het bereiken van kleine ondernemingen (vanwege de eenvoud van aanvragen en toekennen).
- Er is een toenemende interesse in competitieve regelingen waarbij projecten worden beoordeeld op basis van kosteneffectiviteit. Bij dergelijke regelingen is het echter wel van belang dat de CO₂-reductie eenduidig te meten is en aandacht te hebben voor de lasten bij uitvoering en aanvragen. Problemen treden op bij innovatievere projecten waarvoor de referentie minder evident is of wanneer er sprake is van dubbele telling van CO₂-reductie.²⁹

Tot slot werd er in onze gesprekken wisselend gekeken naar additionaliteit van regelingen en freeriding. Bij de grotere regelingen wordt vaker getoetst of er sprake is van additionaliteit, maar dit lijkt arbeidsintensief en kent flinke onzekerheden. Bij kleinere investeringen wordt freeriding sneller geaccepteerd.

Verder is vanuit de gesprekspartners bereidheid uitgesproken om, mocht het relevant worden, concrete lessen met de Nederlandse beleidsmakers te delen bij het opzetten van een eventuele nieuwe subsidieregeling. Er wordt daarbij aangegeven dat het opzetten van een nieuwe regeling mogelijk is, maar een kwestie van de lange adem is; in Zweden merkt men dat men na tien jaar kan zeggen dat de opzet goed gelukt is en de doelen bereikt worden. Met name de eenvoud van de regeling, toegankelijkheid van de beoordelaars en continuïteit van het beleid worden hierbij als belangrijke succesfactoren aangedragen.

3.4 Verschillenanalyse subsidies en fiscale regelingen

In dit onderdeel vergelijken wij subsidies en fiscale regelingen, zowel in generieke als specifieke (EIA) zin. Wij gaan in op de volgende aspecten:

	Doelgroepbereik – is de regeling in staat om de beoogde doelgroepen te bereiken? Is hierin onderscheid tussen verschillende bedrijfstypen?
	Doeltreffendheid – op welke wijze en in welke mate is de regeling in staat om een bijdrage te leveren aan de beleidsdoelstellingen? Denk aan de aantrekkelijkheid van de regeling (stimulerend effect) en de

²⁹ Hier kan bijvoorbeeld sprake bij zijn als zowel de productie als het gebruik van biobrandstof wordt gesubsidieerd.

	voorspelbaarheid voor gebruikers. In het geval van de EIA speelt hierbij met name de beleidsdoelstelling rondom de gerealiseerde energiebesparing. Hierbij kijken we ook naar de rol van freeriders, aangezien zij de doeltreffendheid van de regeling doen afnemen.
	Doelmatigheid – tegen welke kosten worden de beleidsdoelstelling behaald (de zogenoemde <i>bang for the buck</i>)? Bij energiebesparings-regelingen kan bijvoorbeeld de kosten per bespaarde ton CO ₂ worden berekend. We kijken hierbij ook naar de administratieve lasten. Denk aan de eenvoud van aanvraag, de rol van staatsteunaspecten en de uitvoerbaarheid voor de overheid.
	Beleidsaspecten – welke beleidsmatige overwegingen zijn er te maken bij het ontwerpen en uitvoeren van de regeling? Zijn de kosten beheersbaar en kan er tussentijds worden bijgestuurd? Welke invloed hebben staatsteunaspecten bij het opzetten en uitvoeren van een nieuwe regeling?

In onderstaande tabel presenteren wij onze verschillenanalyse tussen subsidies en fiscale regelingen in algemene zin en de huidige EIA in specifieke zin. De vulling van de tabel hebben wij op basis van de kennis uit voorgaande hoofdstukken, de interviews en de gevoerde simulatiesessie uitgewerkt. De generieke observaties (subsidie en fiscaal) zijn daarbij sterk veralgemeniseerd; de daadwerkelijke impact op de behandelde thema's hangt in de praktijk sterk af van de precieze vormgeving van de regeling. We benadrukken verder dat wij hier per type regeling een absolute beoordeling doen, de impact van een omzetting van de EIA in een subsidie (oftewel een relatieve vergelijking) behandelen wij in de volgende paragraaf (3.5). Hierbij kan een voordeel uit onderstaande tabel bij een omzetting van de EIA minder positief beoordelen, bijvoorbeeld omdat er op dat onderwerp volgens ons op dit moment geen (aantoonbare) problemen spelen.

Tabel 4. Verschillenanalyse subsidies, fiscale maatregelen en de huidige EIA

Thema	Directe subsidie – in generieke zin	Fiscale regeling - in generieke zin	Huidige EIA
Doelgroepbereik			
Inzicht in financieel voordeel van de regeling	De hoogte van het financiële voordeel van de subsidieregeling is vooraf eenvoudig te begrijpen en voor iedereen gelijk, ongeacht of ze winst of verlies maken op het	De hoogte van het financiële voordeel is vooraf moeilijker in te schatten doordat het indirect wordt genoten via de fiscale regeling. De hoogte van het voordeel is afhankelijk van de fiscale	De hoogte van het financiële voordeel is vooraf moeilijker in te schatten doordat het voordeel indirect gerealiseerd wordt via de belastingheffing. De hoogte van voordeel is

Thema	Directe subsidie – in generieke zin	Fiscale regeling - in generieke zin	Huidige EIA
	moment dat de investering plaatsvindt.	positie van de aanvrager. Verder is het voordeel pas zichtbaar bij de belastingaangifte wat waarschijnlijk een aantal jaren later is dan de daadwerkelijke investering.	afhankelijk van de fiscale positie van de aanvrager.
Begrijpelijkheid van de regeling	De complexiteit van de regeling is afhankelijk van de omvang van de steun (zie ook: administratieve lasten). Bij lage steunbedragen is de regeling vaak eenvoudig te doorgronden en daarmee toegankelijk voor veel gebruikers. Bij hoge bedragen is de complexiteit hoger.	De complexiteit hangt niet af van de omvang van de steun. In alle gevallen is begrip van belastingstelsel nodig, wat voor een deel van de gebruikers (m.n. mkb) uitdagend is.	Ontwerp van regeling is 'licht waar het kan, zwaar waar het moet'. In alle gevallen is wel begrip van het belastingstelsel nodig, wat voor een deel van de gebruikers (m.n. mkb) uitdagend is. De aanvraagprocedure wordt positief beoordeeld door gebruikers.
Financiële positie van gebruiker	De ontvanger mag (als gevolg van staatssteunregels) niet in financiële problemen verkeren, maar verder zijn er geen beperkingen ten aanzien van de financiële positie van de gebruiker. ³⁰	De ontvanger moet op enig moment winstgevend zijn om gebruik te kunnen maken van de regeling. Dit drukt het doelgroepbereik.	De ontvanger moet op enige moment winstgevend zijn om gebruik te kunnen maken van de regeling. Dit drukt waarschijnlijk het doelgroepbereik, al is de mate waarin niet cijfermatig bekend (zie 3.5.1).
Belastingplicht van gebruiker	Kan op alle mogelijke doelgroepen worden gericht (ook niet-belastingplichtig).	De ontvanger moet belastingplichtig zijn. Alle belastingplichtige bedrijven en ondernemers (IB en Vpb in het geval van een winst-gerelateerde fiscale regeling) vallen dus in de	Alle IB- en Vpb-plichtige bedrijven en ondernemers vallen binnen de scope (ongericht). ³¹

³⁰ Faillissement na subsidie-ontvangst leidt wel tot welvaartsverlies.

³¹ Er zijn voor sommige investeringen wel alternatieve regelingen beschikbaar voor niet-belastingplichtige aanvragers, zoals de DUMAVA-regeling.

Thema	Directe subsidie – in generieke zin	Fiscale regeling - in generieke zin	Huidige EIA
		basis binnen de scope van een regeling (ongericht).	
Bekendheid van regeling	Wordt via subsidieverstrekker, -intermediair en -adviseurs (mits regeling groot genoeg) onder de aandacht gebracht.	Wordt via uitvoerder van de regeling, intermediairs, adviseurs en met name accountants onder de aandacht gebracht.	Wordt via EZ, RVO, intermediairs, adviseurs en met name accountants onder de aandacht gebracht. De EIA-Regeling bestaat al geruime tijd (sinds 1997) en is in de afgelopen jaren in omvang ook gegroeid. Daarmee is het ingebed in het landschap van stimuleringsmaatregelen
Liquiditeitsimpuls	Zorgt direct voor liquiditeit bij de ontvanger en wordt in de regel voorafgaand aan de investering aangevraagd. ³² Het uitbetalingsschema van de subsidie volgt investeringsschema van de ondernemer ³³	Zorgt niet voor directe liquiditeit bij de ontvanger: afwikkeling (verzilvering) loopt zit verrekend in de belastingaangifte en volgt meer definitief in de belastingaanslag. Indien sprake is van verliessituatie kan het zelfs nog enkele jaren duren voordat het (EIA-)voordeel van een investering wordt ontvangen.	Zorgt niet voor directe liquiditeit bij de ontvanger: afwikkeling (verzilvering) loopt via de belastingaangifte en volgt meer definitief in de belastingaanslag. Indien sprake is van verliessituatie kan het zelfs nog enkele jaren duren voordat het (EIA-)voordeel van een investering wordt ontvangen. ³⁴
Conclusie doelgroepbereik: Voor met name het mkb heeft een subsidie als voordeel dat het financiële voordeel vooraf direct duidelijk is, op de doelgroep specifiek kan worden afgebakend, ook bij niet-winstgevendheid			

³² Dat hoeft niet persé maar is wel het geval voor een groot aantal door ons bestudeerde regelingen (DEI+, ISDE zakelijk, SCB, SSEB, SWIM, etc.).

³³ Zie voor uitwerking het Raamwerk Uitvoering Subsidies.

³⁴ Onze gesprekspartners geven daarbij aan dat de hoogte van de stimulans op dit moment aan de onderkant zit om nog effect te hebben (waarbij 10% als ondergrens wordt genoemd). Voor kleine investeringen is, volgens onze gesprekspartners, de regeling alleen nog aantrekkelijk bij stapelen met andere financieringsbronnen, bijvoorbeeld met steun vanuit andere regelingen of als hefboom bij het verkrijgen van (externe) financiering. Voor grotere bedragen is het absolute bedrag wel al sneller aantrekkelijk (en weegt het op tegen administratieve last en/of inzet van bijvoorbeeld een adviseur of intermediair).

Thema	Directe subsidie – in generieke zin	Fiscale regeling - in generieke zin	Huidige EIA
toegepast kan worden en voor directe liquiditeit zorgt. Bij het grootbedrijf zijn de verschillen minder relevant (zij maken een financieel beter onderbouwde investeringsbeslissing, aldus Vollebergh [16]). De betrokkenheid van adviseurs en accountants bij fiscale regelingen zorgen voor een betere bekendheid van de regeling, wat met name relevant is voor het mkb aangezien zij doorgaans geen intermediairs en adviseurs betrekken in hun aanvraag (te duur i.r.t. de kleinere investeringsbedragen). De EIA heeft als bijkomend voordeel dat de regeling al bijna dertig jaar bekendheid heeft opgebouwd en (ondanks opzet via belasting) eenvoudig is om aan te vragen (m.n. kleine aanvragen, zie ook administratieve lasten). Dit komt het doelgroepbereik ten goede. De ontvanger moet wel op enige moment winstgevend zijn om gebruik te kunnen maken van de regeling. Dit drukt waarschijnlijk het doelgroepbereik, al is de mate waarin niet cijfermatig bekend (zie 3.5.1).			
Doeltreffendheid			
Energie- en CO₂-besparing	Een subsidie is flexibel en kan heel gericht op specifieke technieken worden gericht, waarbij energie- en CO ₂ - besparing als hard criterium aangehouden kan worden. Dit vraagt wel om continue screening van de gestimuleerde technologie, om te voorkomen dat technieken te lang gestimuleerd worden (terwijl er al betere alternatieven voor handen zijn).	Fiscale regeling is in de basis minder flexibel in het richten qua type investering of technologie door inbedding in belastingwetgeving. Met aanvullende maatregelen is wel meer sturing mogelijk.	De EIA is flexibel en stuurt door middel van zowel specifieke als generieke codes op de Energielijst aan op de adoptie van technologieën die dicht tegen marktintroductie aanzitten. Hiermee worden bedrijven gestimuleerd om een betere investeringskeuze te maken in termen van energie- en CO ₂ -besparing. Dit vraagt wel om continue screening van de gestimuleerde technologie, om te voorkomen dat technieken te lang gestimuleerd worden (terwijl er al betere alternatieven voor handen zijn).
Voorspelbaarheid voor bedrijven	Hangt af van ontwerpkeuzes, maar kennen voor de aanvrager onzekerheid door het subsidieplafond en de vraag	Fiscale voordelen zijn constant, wat langetermijnplanning bij de gebruiker ondersteunt. Er is vanuit de gebruiker gezien	Het EIA-voordeel is stabiel, wat langetermijnplanning bij de gebruiker ondersteunt ³⁶ Bij dreigende uitputting kan het aftrekpercentage

³⁶ En daarbij is de budgetruimte recent uitgebreid.

Thema	Directe subsidie – in generieke zin	Fiscale regeling - in generieke zin	Huidige EIA
	of deze nog verhoogd zal worden bij uitputting (dit zorgt voor tijdseffecten in aanvraagproces). Subsidies zijn vaak tijdelijk en budgetafhankelijk (politieke keuzes). Kan tot strategisch investeringsgedrag leiden (investeren als de subsidie beschikbaar is, i.p.v. meest gunstige moment).³⁵	geen sprake van een 'hard' plafond waarboven regeling direct uitgeput is en dicht gezet wordt. Dit zorgt voor een stabiele stroom in aanvragen.	tussentijds omlaag worden bijgesteld en er wordt gewerkt met een meerjarig budgettair evenwicht, waardoor reserves meegenomen kunnen worden naar volgende jaren en de regeling vrijwel nooit wordt dichtgezet (2007 voor het laatst). Dit maakt het vanuit de gebruiker gezien een voorspelbare regeling.
Freerider-risico	Sturing mogelijk op het uitsluiten van freeriders. Dit kan bijvoorbeeld door striktere afbakening van doelgroep (kleine aanvragers zijn minder vaak freerider), technieken en terugverdiertijden.	Door hun ongerichte aard niet goed te sturen op het uitsluiten van freeriders.	Door hun ongerichte aard niet goed te sturen op het uitsluiten van freeriders. Veel discussie over (hoge mate van) freeriding. Door stimulans achteraf zou de mate van freeriding hoog zijn ('meevaller' of extraatje). Door sturing op technieken en terugverdiertijden (>5 jaar) wordt al jaren ingezet op demping van freeriding, maar freerider-percentage structureel rond de 50%. De voorlaatste evaluatie stelde daarbij dat het aandeel freeriders bij grote bedrijven hoger is (en daarmee de kosteneffectiviteit lager)

³⁵ Voorbeelden hiervan troffen wij aan bij onze evaluatie van de VEKI, waarbij aanvragers (te) snel tot indieningen overgingen, met het idee dat de regeling mogelijk op termijn overschreven of gesloten zou worden. Hierdoor werden sommige investeringen te vroeg werden gedaan en dus niet op het meest efficiënte moment (waardoor de additionaliteit van de regeling lager is).

Thema	Directe subsidie – in generieke zin	Fiscale regeling - in generieke zin	Huidige EIA
Conjunctuurgevoeligheid	Geen afhankelijkheid van conjunctuur, kan ook bij laagconjunctuur investeringen uitlokken.	Wel afhankelijk van conjunctuur, want gebruikers kunnen alleen voordeel krijgen als zij voldoende winst maken (wel verschuifbaar door carry back en carry forward ³⁷).	Wel afhankelijk van conjunctuur, want gebruikers kunnen alleen voordeel krijgen als zij voldoende winst maken (wel verschuifbaar door carry back en carry forward).
Conclusie doeltreffendheid: Subsidies kunnen in algemene zin gericht en breed toepasbaar worden ontworpen, waardoor ook op het uitsluiten van freeriders gestuurd kan worden. Ook geven ze een direct voordeel qua investeringsstimulans en zijn ze minder conjunctuurgevoelig. Daarbij kan een subsidieregeling heel gericht op energie- en CO ₂ -besparing worden ingericht. Ze geven voor aanvragers, afhankelijk van hun vormgeving, wel meer onzekerheid (door plafond en tijdelijkheid van de regeling), wat strategisch gedrag kan uitlokken en gebruik kan dempen (en daarmee de doeltreffendheid). Fiscale regelingen kennen minder sturingsmogelijkheden qua freeriding, maar zijn wel stabiel en voorspelbaar in hun beschikbaarheid (zolang gewerkt wordt met meerjarige budgettair evenwicht en een ruime horizonbepaling). De EIA is door de Energielijst en het hanteren van een (aanpasbaar) aftrekpercentage flexibel gemaakt. Ook stuurt hij gericht aan op de meest efficiënte technieken voor energie- en CO ₂ -besparing. De regeling kent structureel een hoog freerider-percentages van rond de 50%.			
Doelmatigheid			
Administratieve belasting voor aanvrager – complexiteit van aanvraagproces	Complexiteit volgt omvang: kleine regelingen worden via one-touch principe uitgevoerd en hebben daarmee lage aanvraaglasten. Grote regelingen kennen uitgebreide aanvraag- en monitoringsprocedure en daarmee hogere lasten.	Vereist (uitgebreide) boekhoudkundige en fiscale kennis, wat kleinere bedrijven kan ontmoedigen.	Vereist (uitgebreide) boekhoudkundige en fiscale kennis, wat kleinere bedrijven kan ontmoedigen. EIA-aanvragen zijn 'aan de voorkant' zeer eenvoudig. De mate van onderbouwing is afhankelijk van bedrag, type aanvraag (code), de gehanteerde steekproef en de aard van de melding (vervolgmelding of niet). Bij kleine aanvragen kunnen verdiepende vragen de

³⁷ Voor de inkomstenbelasting geldt dat een verlies drie jaar eerder en negen jaar later kan worden verrekend. Voor de Vpb geldt vanaf 1 januari 2022 onbeperkt een jaar eerder en onbeperkt in latere jaren te verrekenen is, waarbij verliezen groter dan € 1 miljoen slechts verrekend kunnen worden voor maximaal 50% van de belastbare winst in een jaar.

Thema	Directe subsidie – in generieke zin	Fiscale regeling - in generieke zin	Huidige EIA
			aanvraag al snel onaantrekkelijk maken (zeker als er een intermediair is betrokken, aangezien deze extra kosten in rekening kan brengen).
Administratieve belasting voor aanvrager – betrokkenheid van derden	Bedrijven kunnen zelfstandig, of met inzet van een subsidie-adviseur of -intermediair (mits rendabel ³⁸) een aanvraag indienen. Grote aanvragen worden vaker door grotere ondernemingen gedaan, die ofwel zelf ofwel via een intermediair voldoende kennis kunnen betrekken.	Bij de aanvraag van een fiscaal voordeel is veelal een accountant, intermediair of adviseur betrokken. De externe betrokkenen hebben veelal geen inzicht in de winst- en verliesrekening, waardoor zij het daadwerkelijke voordeel dus alleen kunnen schatten.	Bij de EIA-aanvraag is veelal een accountant, intermediair of adviseur betrokken. Deze externe betrokkenen hebben veelal geen inzicht in de winst- en verliesrekening, waardoor zij het daadwerkelijke voordeel dus alleen kunnen schatten.
Uitvoerbaarheid – efficiëntie van de uitvoering	Veel inzet van personeel nodig bij veel en/of complexe aanvragen (zie §3.3.1). Subsidies vragen namelijk om een hogere controlelast (met name als zij groter zijn dan de one-touch variant) en overbemensing om pieken te kunnen opvangen.	Fiscale regelingen kunnen – afhankelijk van de concrete vormgeving en de concrete keuzes in de vorm van het toezicht – efficiënt uitvoerbaar zijn voor de Belastingdienst (en eventueel RVO). Bij een fiscale regelingen is sprake van een constante stroom van aanvragen doordat de regeling nagenoeg altijd open staat.	Efficiënte uitvoering bij RVO en Belastingdienst. Constante stroom van aanvragen doordat regeling nagenoeg altijd open staat (met enige fluctuatie door bijv. kwartaalafsluitingen). Efficiëntie wordt nog verder verhoogd (ten opzichte van fiscale regeling in generieke zin) door onderscheid te maken op onder andere codes (specifiek vs. generiek), meldbedrag en herhaalmeldingen. De uitvoering wordt goed gewaardeerd in

³⁸ Hier zijn immers wel kosten aan verbonden, die worden geschat op ~15% van subsidiebedrag. Ook werken sommige intermediairs met een (voor ons onbekende) vaste prijs per aanvraag.

Thema	Directe subsidie – in generieke zin	Fiscale regeling - in generieke zin	Huidige EIA
			klanttevredenscores en tijdens onze interviews (subtiel verschillen tussen behandelaars, positief en negatief).
Uitvoerbaarheid – gevoeligheid voor fraude en oneigenlijk gebruik	Bij opzetten van een kleine regeling bestaat de kans dat partijen aanvragen gaan opsplitsen. Ook staan (té) toegankelijke regelingen (zoals STAP en de Subsidie voor Energieadvies MKB) bekend om hun hoge mate van oneigenlijk gebruik. Bij uitblijven van investering is terugvordering nodig, wat de uitvoeringslast verhoogt.	Controles lopen mee met het reguliere toezicht van belastinginspecteur. De fraudegevoeligheid ligt lager dan bij subsidies (aldus onze gesprekspartners), aangezien er meer schakels zijn die moeten meewerken voordat de fraude succesvol kan worden uitgevoerd (in veel gevallen is goedkeuring van een jaarrekening nodig om het voordeel te kunnen behalen).	Controles lopen mee met het reguliere toezicht van belastinginspecteur. Deel van de uitvoering in praktische zin neergelegd bij de accountant. Er worden weinig (bewuste) fouten of fraudegevallen vastgesteld bij controles tijdens steekproeven van zowel RVO (vooraf) als de Belastingdienst (achteraf).
Conclusie doelmatigheid: Bij subsidies zijn de administratieve lasten voor zowel aanvrager als uitvoerder sterk afhankelijk van de omvang en vormgeving van de subsidie. Een fiscale regeling vraagt om begrip van belastingen bij de aanvrager (wat complex is en lastenverhogend werkt), maar is qua uitvoering eenvoudig en kent doorgaans (erg) lage uitvoeringskosten. Ook is de fraudegevoeligheid laag. De EIA vraagt om begrip van belastingen, maar is eenvoudig in haar aanvraagproces (wordt wel uitgebreider bij hogere bedragen), efficiënt qua uitvoering en kent een hoge doelmatigheid (lage kosten per bespaarde ton CO ₂) in vergelijking met andere regelingen voor energiebesparing en -innovatie (zowel bruto als netto gecorrigeerd voor freeriders). Er wordt weinig fraude vastgesteld bij controles.			
Beleidsaspecten			
Staatssteun	Staatssteun is alleen toelaatbaar onder de AGVV, de-minimisverordening of na notificatie ter goedkeuring. Dit leidt tot strikte(re) voorwaarden qua bewijs- en controlelast (bijv. ten aanzien van de financiële positie van de aanvrager, de in aanmerking	Staatssteun is alleen toelaatbaar onder de AGVV of na notificatie. Dit leidt tot strikte(re) voorwaarden qua bewijs- en controlelast (bijv. ten aanzien van de financiële positie van de aanvrager, de in aanmerking komende kosten en steunintensiteit, alsmede	De EIA is in 2003 door de EC aangeduid als generieke maatregel (Q7-besluit, zie §2.1.1), dus er is geen sprake van staatsteun. Aanvragers kunnen publieke bijdragen 'stapelen' zolang regeling het beleidsmatig toestaat (zie uitzonderingen in Energielijst).

Thema	Directe subsidie – in generieke zin	Fiscale regeling - in generieke zin	Huidige EIA
	komende kosten en steunintensiteit, alsmede transparantieverplichtingen – zie §3.2.2). Bij notificatie geldt stand-still (ook bij eenvoudige melding bij aanpassingen in regeling). In de Europese staatssteunkaders is de verplichting opgenomen om gegevens te publiceren over onder meer de ontvanger van de steun en de soort subsidie (verplicht vanaf €10.000 in landbouwsector en vanaf €100.000 in overige sectoren). AGVV legt beperking op in de maximale omvang van de regeling, deze mag maximaal €150 miljoen zijn. Ruimere regelingen moeten genotificeerd worden.	transparantieverplichtingen). De-minimis niet mogelijk bij een fiscale regeling. Kan worden vormgegeven als een generieke maatregel en is in dat geval geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Bij notificatie geldt stand-still (ook bij eenvoudige melding bij aanpassingen in regeling). In de Europese staatssteunkaders is de verplichting opgenomen om gegevens te publiceren over onder meer de ontvanger van de steun en de soort subsidie (verplicht vanaf €10.000 in landbouwsector en vanaf €100.000 in overige sectoren). AGVV legt beperking op in de maximale omvang van de regeling, deze mag €150 miljoen zijn. Ruimere regelingen moeten genotificeerd worden.	
Kostenbeheersing voor overheid	Eenvoudige plafonnering: Kosten kunnen worden beperkt door een maximaal budget in te stellen en aan te passen. Hierdoor is de beschikbaarheid wel onzeker voor de aanvragers (bij snelle uitputting).	Doorlopend: kennen in principe geen budgetlimiet en zijn dus altijd beschikbaar voor aanvragers. Hierdoor zijn kosten voor de overheid minder beheersbaar. ³⁹	Doorlopend en beheersbaar: in de regel altijd beschikbaar voor aanvragers, maar budget wel beheersbaar door aftrekpercentage te verlagen, maximaal investeringsbedrag af te

³⁹ Wettelijk kan ook een beperking getroffen worden waarbij de maatregel stopt als het budget bereikt is (net als bij een subsidie). Waarschijnlijk is de regeling dan niet meer in te richten als een algemene maatregel, aangezien de regeling dan niet meer voor iedereen toegankelijk die aan dezelfde voorwaarden voldoet.

Thema	Directe subsidie – in generieke zin	Fiscale regeling - in generieke zin	Huidige EIA
	Beleidsmaker heeft optie om de subsidie stil te leggen. Dit raakt wel de doeltreffendheid: het doel is altijd om voldoende budget te hebben en op te hogen wanneer nodig.		toppen en inperking van de energielijst. Jaarlijkse aanpassingen zorgen wel voor enige onzekerheid. Budgetten zijn eenvoudig over jaren te spreiden (overschot wordt meegenomen naar volgend jaar, waardoor een tekort niet direct tot stilleggen leidt). Er is geen data beschikbaar over het daadwerkelijk benutten van het voordeel in de belastingaangiften ('verzilveren' van het voordeel door de gebruiker), hiervoor ontbreekt het aan een koppeling tussen de data van RVO (afgegeven EIA-verklaringen) en de Belastingdienst (aangifte-data). Hierbij wordt gewerkt met de aanname dat 5% van de toegekende aanvragen niet wordt benut bij de aangiftes.

Thema	Directe subsidie – in generieke zin	Fiscale regeling - in generieke zin	Huidige EIA
Flexibiliteit in aanpassingen aan beleid	Aanpasbaar: Kan snel worden gewijzigd of beëindigd om aan nieuwe beleidsdoelen te voldoen. ⁴⁰ Dit kan ook voor onrust zorgen, waardoor beleidsmaker zich jaarlijks moet inspannen om regeling te behouden op begroting. Ook kunnen aanpassingen in de voorwaarden voor onzekerheid bij de gebruikers zorgen (zie doeltreffendheid – voorspelbaarheid voor bedrijven).	Een fiscale regeling is vaak ingebed in belastingwetgeving, waardoor aanpassing of stopzetting in de regel moeilijker is (maar niet onmogelijk). Desondanks vraagt het om inspanning van de beleidsmaker om (meerjarig) budget zeker te stellen.	Door jaarlijkse aanpassingen in Energielijst, aftrekpercentage en eisen t.a.v. terugverdiendtijd is de regeling relatief snel aanpasbaar. Dit zorgt ook voor enige mate van onzekerheid bij de gebruikers (technieken kunnen 'onverwacht' van de lijst vallen). Leveranciers en ondernemers kunnen technieken aandragen voor op nieuwe Energielijst (naast de eigen inspanning van RVO en KGG), daardoor blijft deze actueel. Ondanks de stabiliteit qua beschikbaarheid, vraagt de regeling inspanning van de beleidsmaker om (meerjarig) budget zeker te stellen.

Conclusie beleidsaspecten: Een subsidieregeling is in meeste gevallen aantrekkelijk voor een beleidsmaker door de hogere mate van sturing en flexibiliteit. Tegelijkertijd vraagt het opzetten en behouden van de regeling om commitment bij het departement waar de subsidieregeling in de begroting is opgenomen. Een fiscale regeling geeft zekerheid aan aanvragers en beleidsmaker (meerjarige beschikbaarheid), maar is in de basis niet flexibel. Wat betreft bijvoorbeeld het schuiven gedurende het jaar met budget. De huidige EIA heeft veel kenmerken van subsidies overgenomen (zoals de sturing via de energielijst en aftrekpercentage) en is de budgetbeschikbaarheid hoog. Staatsteunkaders stellen zowel aan subsidies als een fiscale regeling strikte eisen qua budgetomvang (zowel van de regeling als bijv. qua steunintensiteit en de in aanmerking komende kosten), controle en verantwoording. Hier dient rekening mee gehouden te worden bij het opstellen van een nieuwe regeling; een staatssteuntoets moet uiteindelijk uitsluitsel geven of en welke kaders van toepassing zijn.

⁴⁰ Het departement kan daarbij over meerdere subsidies beschikken, waarbij budgetten onderling verscho-
ven kunnen worden tussen regelingen waar investeringen achterblijven of juist heel snel gaan.

3.5 Impactanalyse van een omzetting naar subsidie

In deze analyse kijken we naar impact van de omzetting, waarbij er aandacht is voor zowel de eenmalige als de structurele lastenverzwaring of -verlichting. We doen hierbij de aanname dat er een subsidieregeling (of een set aan regelingen) wordt ontworpen die zo dicht mogelijk bij de huidige EIA uitkomt. In de simulatiesessie hebben wij hiervoor drie fictieve regelingen ontworpen waarin verschillende elementen van de huidige EIA terugkomen, zie Bijlage 4 voor de verdere uitleg.

We behandelen de impact op het doelgroepbereik, de doeltreffendheid, de doelmatigheid en overige beleidsaspecten. Voor elk van deze aspecten starten we met een bondige algemene conclusie, waarna een gedetailleerde uitwerking volgt.

3.5.1 Impact op doelgroepbereik

Conclusies doelgroepbereik

Subsidies hebben over het algemeen een hoger doelgroepbereik dan een fiscale regeling, maar dat in het geval van een omzetting van de EIA naar verwachting niet geval. Ondanks dat de attentiewaarde van de Energielijst in eerdere evaluaties als belangrijke waarde van de regeling is aangemerkt, zal door het wegvallen van de bijna dertig jaar bekendheid met de huidige regeling en de signaleringsfunctie van de accountant of belastingadviseur vanuit zijn rol bij het opstellen van de aangifte inkomstenbelasting of vennootschapsbelasting het doelgroepbereik op korte termijn lager zijn. Op lange termijn zal het doelgroepbereik ongeveer gelijk zijn, maar het exacte effect is op dit moment lastig in te schatten. Structureel niet-winstgevende bedrijven die niet in de financiële problemen zijn, energiebesparende investeringen willen doen en behoefte hebben aan liquiditeit kunnen met een subsidie wel bereikt worden, maar niet met een fiscale regeling. Dit vergroot weliswaar het doelgroepbereik, maar op basis van de informatie die we nu hebben schatten we in dat deze specifieke groep echter een (zeer) beperkte omvang kent. Meer data en inzicht in de mate en redenen van niet-gebruik kunnen een beter beeld geven van de impact op doelgroepbereik op lange termijn.

Aantal aanvragers

In zowel de eerdere evaluatiestudies als in de door ons gevoerde gesprekken is veel aandacht voor het bereiken van het mkb met de EIA. Enerzijds omdat mkb-ondernemers minder vaak freerider zouden zijn [16], anderzijds omdat met name kleine bedrijven mogelijk geen gebruik kunnen maken van de EIA, bijvoorbeeld omdat zij niet of beperkt winstgevend zijn en tegen liquiditeitsproblemen aanlopen. In geen van de evaluatiestudies worden deze problemen echter gekwantificeerd.

Vollebergh concludeert dat een grote heterogeniteit aan bedrijven gebruik maakt van de EIA, maar vooral ook mkb bedrijven. [16] Toch wordt door SEO en CE Delft aanbevolen om de EIA nog meer te richten op het mkb, al wordt dit voornamelijk gekoppeld aan het freerider-aspect, waar in 3.5.2 verder op wordt ingegaan. [1] In de gesprekken komt veelal naar voren dat winstgevendheid en liquiditeitsproblemen een beperkende belemmerende factor vormen in het doelgroepbereik, maar ook hier is geen duidelijk cijfermatig zicht op.

Uit gesprekken komt verder naar voren dat er beleidsmatig wordt gewerkt met een aanname dat 5% van de goedgekeurde aanvragen niet wordt opgevoerd in de belastingaangifte. *Mogelijk* is de winstgevendheid hier een oorzaak, maar de verwachting is dat ook andere redenen hier een rol lijken te spelen, waaronder het vergeten op te voeren. Deze verwachting wordt gedeeld in de door ons gevoerde gesprekken. Het betreft hier echter een aanname, en dit getal zegt niks over de mate van niet-gebruik (ondernemers die geen aanvraag indienen omdat ze vooraf al voorzien dat ze het voordeel niet kunnen genieten).

Ook in zijn algemeenheid hebben wij geen conclusies kunnen trekken over de mate waarin winstgevendheid (over langere perioden gezien de mogelijkheid tot meerjarig (IB) tot oneindig (Vpb) verrekenen van verliezen) in combinatie met te beperkte liquiditeit (die een subsidie wel zou kunnen bieden) een beperkende factor vormt bij huidige (potentiële) aanvragers. Dit inzicht is nodig om een uitspraak te kunnen doen over het mogelijke positieve effect van de omzetting op het doelgroepbereik onder de niet-winstgevende bedrijven. Ook subsidieregelingen hebben immers de voorwaarde dat een onderneming niet in moeilijkheden mag verkeren.

Figuur 2 toont de mogelijke overlap tussen de winstgevendheid en de financiële conditie van het bedrijf. Hoe verder de overlap naar de linkerzijde blijkt te liggen (**groene** vlak) in de beoogde doelgroep van de regeling, hoe geschikter een subsidieregeling zou kunnen zijn voor deze doelgroep. Als blijkt dat het merendeel van de bedrijven echter ook in financiële moeilijkheden verkeert (**rode** vlak), dan is het effect van de omzetting beperkt of zelfs negatief. Deze groep zou sowieso geen gebruik maken van een subsidie, ook als de financiële positie op termijn zou verbeteren. De huidige regeling biedt in dat geval nog de mogelijkheid om het voordeel in een eerder of later jaar te genieten (via de achterwaartse of voorwaartse verliesrekening).



Figuur 2. Venndiagram waarin niet-winstgevende bedrijven worden uitgezet tegen bedrijven die wel en niet in financiële moeilijkheden verkeren.

Verder hebben wij in paragraaf 3.4 beschreven dat eenvoudige subsidies beter te begrijpen zijn dan fiscale regelingen. De EIA heeft echter als specifiek voordeel dat deze al een grote bekendheid geniet en ook door bijvoorbeeld de accountant of belastingadviseur onder de aandacht wordt gebracht bij de potentiële gebruikers (i.v.m. fiscale aard van de regeling). Een nieuwe regeling zou deze bekendheid in eerste instantie niet of in ieder geval in minder mate hebben. Mede uit de internationale vergelijking blijkt dat het zeker enkele jaren kan duren voor een nieuwe regeling volledige bekendheid geniet. Verder zijn de aanvraaglasten van een subsidie naar verwachting zwaarder (verder uitgewerkt in 3.5.3), waardoor het voordeel na omzetting naar een subsidie naar verwachting een beperkte tot geen investeringsprikkel meer vormt wanneer we uitgaan van de huidige steunpercentages (gemiddeld 10% effectief voordeel).

Op de korte termijn is de verwachting dan ook dat de omzetting van de EIA naar een subsidie zal leiden tot (iets) minder aanvragen onder het mkb, zelfs wanneer we rekening houden met de in Tabel 3 aangehaalde voordelen van een subsidie met betrekking tot het doelgroepbereik (eenvoud, niet-belastingplicht, niet-winstgevendheid en liquiditeit). Ook al zouden voorgaande punten alsnog tot een vergroting van het bereik leiden, dan wegen wij het wegvallen van de accountants of belastingadviseurs, die de EIA onder de aandacht brengen bij klanten, de bijna dertig jaar looptijd van de bestaande regeling en, volgens een deel van onze gesprekspartners, het psychologische effect van de hoogte van het aftrekpercentage (versus het daadwerkelijke voordeel) zwaarder. Bij een omzetting vallen deze voordelen (op zijn minst tijdelijk) weg. Subsidie-adviseurs en intermediairs komen immers pas in beeld bij grotere aanvragen, waarvoor het wegvallen van de accountant tot minder bekendheid bij het mkb leidt. Vanuit de internationale vergelijking werd vanuit Zweden ook gewezen op de lange aanlooptijd voordat een regeling goed gaat lopen; in hun geval kreeg men na tien jaar de indruk dat dit het geval was.

Bij grotere aanvragen is de dynamiek anders. Grote aanvragen komen veelal van grote bedrijven en die hebben vaak een eigen subsidieafdeling. Ook werken zij vaak met vaste externe subsidieadviseurs, waardoor regelingen in het algemeen makkelijker onder de aandacht worden gebracht. Mogelijk zorgen zwaardere aanvraaglasten

(verder uitgewerkt in 3.5.3) ervoor dat het iets minder aantrekkelijk is om een aanvraag te doen, maar de verwachte impact lijkt hier zeer beperkt. De absolute omvang van de steun kan hier immers tot tien- of zelfs honderdduizenden euro's behelzen.

Wanneer we kijken naar de langere termijn en de structurele impact, dan kunnen we hierover geen cijfermatig onderbouwde conclusie trekken. Voor andere subsidieregelingen vinden we bijvoorbeeld zeer beperkt informatie over de mate waarin de beoogde doelgroep volledig wordt bereikt.⁴¹ Veelal speelt hier, net zoals bij de EIA, het probleem dat de doelgroep niet eenduidig is gedefinieerd en dat het niet vast is te stellen in welke mate er sprake is van niet-gebruik. Op basis van de interviews zijn er ook geen redenen om aan te nemen dat het doelgroepbereik na omzetting van de EIA naar een subsidie significant zal veranderen, zeker gezien onze aanname dat de nieuwe regeling zo goed als één-op-één wordt overgezet.

Alleen na betere dataverzameling of onderzoek kan vast worden gesteld wat de beweegredenen zijn voor bedrijven (klein en groot) om geen gebruik te maken van de regeling (zoals niet-winstgevendheid of niet-belastingplicht)⁴². Als wel wordt onderbouwd dat hier een substantieel probleem zit, dan kan op basis van onze eerdere verschillenanalyse een nieuwe afweging worden gemaakt of de omzetting alsnog een positieve bijdrage kan leveren aan het doelgroepbereik.

Type aanvragen

De huidige Energielijst zorgt ervoor dat er goed gestuurd kan worden op het type investeringen dat in aanmerking mag komen voor een EIA-verklaring. Een subsidieregeling kan op dezelfde manier worden ingeregeld, waarbij de meldcodelijsten van de ISDE veel gelijkenissen vertonen met de EIA-Energielijst.

De enige beperking die wij op dit moment wat betreft de samenstelling van de Energielijst voorzien is de mogelijke beperking die opgelegd kan worden door de staatssteunkaders. Afhankelijk van de gekozen route (AGVV of notificatie) moeten er keuzes gemaakt worden in de afbakening van de techniekenlijst. Zo komen maatregelen ten aanzien van netbalancing niet voor in de AGVV, waardoor deze geschrapt zouden moeten worden. Dit zorgt voor een afname in de doeltreffendheid van de regeling. Tegelijkertijd maken veel van de andere technieken (waaronder die gerelateerd aan de waterstoftransitie) wel onderdeel uit van de AGVV. Bij een

⁴¹ Binnen het ministerie van Financiën wordt, op basis van achtergronddata bij een recent OECD working paper [51] wel gewerkt met het inzicht dat het doelgroepbereik van de EIA in 2020 naar schatting 0,5% van het mkb was, tegenover ruim 2,0% bij het (internationale) grootbedrijf.

⁴² Hierbij kunnen algemenere studies, zoals de evaluatie van het CPB naar het verlaagde tarief in de vennootschapsbelasting wel eerste inzichten bieden. In die studie wordt namelijk een algemeen inzicht verschaft in de mate van financiële positie bij Vpb-plichtige ondernemingen. [50] Het kan nuttig zijn om dergelijke gegevens over de doelgroep en gebruikers van de EIA inzichtelijk maken.

notificatieprocedure kan dit probleem tot slot minder aan de orde zijn, mits de gekozen scope wordt toegestaan door de Europese Commissie.

3.5.2 Impact op doeltreffendheid

Conclusies doeltreffendheid

Subsidies kunnen in algemene zin gericht en breder toepasbaar worden ontworpen dan fiscale regelingen, maar bij een één-op-één overzetting van de EIA naar een subsidie spelen de staatssteunkaders een complicerende rol. De huidige EIA is namelijk een generieke maatregel en bevat daarom geen staatssteun. Bij een omzetting naar een subsidie is het onzeker of de staatssteunkaders bijvoorbeeld ruimte bieden om de huidige Energielijst volledig in stand te houden. Onder beleidsaspecten gaan we hier nader op in. We zouden echter ook kunnen redeneren dat een subsidie ook kansen biedt om de EIA anders in te richten. Zo zou de regeling verder naar specifieke doelgroepen geoptimaliseerd kunnen worden, bijvoorbeeld naar aanleiding van de verdiepende inzichten over het bestaande doelgroepbereik (zie voorgaande alinea). De EIA kan zo een meer gericht instrument worden, waardoor de doeltreffendheid vergroot kan worden.

Verhogen van doeltreffendheid

Een hogere doeltreffendheid kan worden bereikt door het vergroten van het aantal aanvragen of het verhogen van de effectiviteit van de aanvragen. Dit laatste kan worden bereikt door investeringen uit te lokken die een hogere energie- of CO₂-besparing kennen of door het aandeel freeriders te laten afnemen.

Ten aanzien van het doelgroepbereik hebben we in voorgaande paragraaf vastgesteld dat we niet aannemelijk hebben kunnen maken dat de omzetting tot een toename van het aantal gebruikers zal leiden als direct gevolg van het uit de fiscaliteit halen van de regeling, ondanks de in Tabel 4 genoemde voordelen. Wanneer wij de andere doeltreffendheidsargumenten uit de eerdere verschillenanalyse bezien, dan kunnen er nog wel voordelen optreden ten aanzien van de investeringsstimulans, voorspelbaarheid voor bedrijven en de lagere conjunctuurgevoeligheid. Op deze punten verwachten wij een lichte verbetering voor met name mkb-gebruikers van een nieuwe regeling, met name als gevolg van de directe zekerheid. Tegelijkertijd hebben wij geen inzicht in de mate waarin (on)zekerheid op dit moment een reden is voor bedrijven om *geen* gebruik te maken van de bestaande EIA.

De alternatieve routes waarop de doeltreffendheid kan verhogen is nog via de afname van het aantal freeriders of het vergroten van de energie- en CO₂-besparing. Op deze punten gaan wij hierna nader in.

Freeriders

Binnen (de evaluaties omtrent) de EIA is veel aandacht voor de hoge mate van freeriding. Kortgezegd zouden veel aanvragers het belastingvoordeel als 'meevaller' of extraatje zien. In de publicaties wordt onderscheid gemaakt tussen grote ondernemingen en mkb. In de evaluaties wordt geen onderscheid gemaakt in de mate van freeriding tussen generieke en specifieke codes. Beleidsmakers (KGG) en uitvoering (RVO) geven bij de discussies over freeriding aan dat ze meetmethoden een te beperkt beeld vinden geven, aangezien de Energielijst ook een attentie-effect heeft (oftewel: er is sturing op het type investering, niet alleen de hoogte). Ook zouden de verhoogde eisen in de terugverdientijd (>5 jaar) ervoor zorgen dat het freerider-effect afneemt.

Relevante factoren voor beoordelen effectiviteit van subsidies [16]

Vollebergh [16] geeft in zijn publicatie een verdieping op het freeriding effect en noemt hij relevante factoren voor het beoordelen van de effectiviteit van subsidies (waarbij in principe geen onderscheid bestaat tussen fiscale regelingen en directe subsidies, afgezien van de voorspelbaarheid qua beschikbaarheid, die we bij fiscale regelingen hoger hebben ingeschat).

Terugverdientijd – Adoptiesubsidies zijn het meest effectief bij technologieën met een middellange terugverdientijd: lang genoeg dat de subsidie nodig is om investeringsdrempels weg te nemen, maar niet zo lang dat de investering ondanks subsidie onaantrekkelijk blijft. Bij korte terugverdientijden is de kans op freeriding groter, omdat investeringen ook zonder subsidie rendabel zijn.

Onrendabele top – De effectiviteit van een subsidie hangt af van de verhouding tot de onrendabele top (het deel van de investering dat zich niet terugverdient). Wanneer de subsidie hoger is dan deze top, ontstaat een prikkel voor freeriding: investeerders ontvangen meer dan nodig is om de onrendabiliteit te overbruggen en profiteren zonder gedragsverandering.

Voorspelbaarheid – Een voorspelbaar en stabiel subsidiebedrag vergroot het vertrouwen in de regeling en verlaagt de kans op freeriding. Ondernemingen kunnen het subsidievoordeel dan integraal meenemen in hun investeringsbeslissing, waardoor het beleid daadwerkelijk gedrag beïnvloedt.

Bedrijfskenmerk – Freeriding komt vaker voor bij bedrijven die rationele, financiële afwegingen maken, zoals grote ondernemingen. Deze bedrijven hebben doorgaans meer kapitaal, langere investeringsplanningen en nemen duurzame maatregelen eerder uit eigen belang, ongeacht subsidie.

Context – Wanneer subsidie overlap vertoont met andere regelingen of wettelijke verplichtingen, neemt het risico op freeriding toe. De gedragsverandering kan dan ook zonder de specifieke subsidie zijn veroorzaakt, waardoor de effectiviteit daalt.

Beleidsmakers kunnen deze factoren meenemen in het ontwikkelen of optimaliseren van nieuwe regelingen.

Om een inschatting te geven in de mogelijke winst ten aanzien van freeriders, toont onderstaande tabel de freeriding-percentages bij een aantal andere regelingen met een (enigszins) vergelijkbare doelstelling. Hoewel de percentages qua onder- of bovengrens soms lager liggen, is het wat ons betreft niet mogelijk om één-op-één conclusies te trekken uit de prestaties van de andere regelingen. Zo richt de MIA per definitie op investeringen die bedrijfseconomisch minder aantrekkelijk zijn omdat deze tot milieuwinst leiden die hoger is dan de wettelijke verplichtingen, waardoor het aandeel freeriders lager zal liggen. Ook de doelgroep-afbakening verschilt aanmerkelijk tussen de regelingen (m.n. bij de SDE+). Tot slot bemerken we dat er verschil zit in de uitvraag- en meetmethoden (wel/geen waarde hechten aan een attentie-effect, de interpretatie van een antwoordoptie 'neutraal', et cetera). Feit is wel dat subsidies beter *kunnen* worden gericht (bijv. volledig op het mkb), wat een positieve impact kan hebben op de mate van freeriding. We kennen echter ook voorbeelden van subsidies waar dit juist zorgde voor veel onbedoeld gebruik en misbruik, zoals de STAP en Subsidie voor Energieadvies MKB.

Tabel 5. Vergelijking van freeriding bij energie- en milieuregelingen (o.b.v. meest recente evaluaties).

Regeling	Technologie	Kenmerken bedrijf	Vorm (steunpercentage)	Freeriders
EIA [1]	Energiebesparing; heterogeen	Heterogeen	Fiscaal (11%)	31% - 74%
MIA [2]	Milieueisen; heterogeen	Heterogeen	Fiscaal (4-9%)	26% - 59%
Vamil [2]	Milieueisen; heterogeen	Heterogeen	Willekeurige afschrijving (3%)	26% - 59%
ISDE (zakelijk) [32]	Productie van duurzame warmte en energiebesparende maatregelen	Heterogeen	Directe subsidie (25%)	37% - 67%
VEKI [33]	CO ₂ -reducerende maatregelen	Industrie	Directe subsidie (15-70%)	25% - 75%

Regeling	Technologie	Kenmerken bedrijf	Vorm (steunpercentage)	Freeriders
SDE+ [34]	Alleen duurzaam en gestaffeld per categorie	Energiebedrijven	Exploitatiecontract onrendabele top; gestaffelde veiling (25-80%)	5% - 15%

Over het algemeen verwachten we, op basis van de vergelijking en de factoren uit de het hierboven uitgewerkte kader, dat er bij subsidies sprake kan zijn van iets lagere freeriding-percentages, waarbij de uiteindelijke score wel afhangt van het ontwerp (welke technieken en terugverdientijden), doelgroep (minder freeriding bij het mkb) en moeilijkheid aanvraagproces (meer moeite zorgt voor een hogere aanvraagdrempel voor freeriders, maar ook voor de beoogde doelgroep).

Hoewel wij de verwachte impact op de freeriders op dit punt niet kunnen kwantificeren, geven wij bij de analyse van de grote doelmatigheid wel een indicatie over hoeveel het aantal freeriders zou moeten afnemen om een eventuele toename van de administratieve lasten te compenseren (en daarmee de doelmatigheid constant te houden).

Energiebesparing en CO₂-reductie

Zolang de Energielijst intact kan blijven en dezelfde typen aanvragen toegestaan blijven kan er in principe een vergelijkbare energiebesparing en CO₂-reductie behaald worden. Het netto voordeel zal uiteindelijk wel afhangen van de mate van freeriding (want deze zorgt voor een reductie van de netto besparing) en het type bedrijven dat gebruik blijft maken van de regeling (of de combinatie van regelingen). Een hogere energiebesparing kan gezocht worden in een verruiming van de huidige Energielijst, bijvoorbeeld door meer technieken te stimuleren en technieken langer op de lijst te laten staan. Daardoor kan het aantal aanvragen toenemen en daarmee ook de mogelijke besparingen, maar zorgt anderzijds ook weer voor een toename in het aandeel freeriding (de additionaliteit neemt immers af bij een korte terugverdientijd). Dit strookt ook niet met de beleidsdoelstellingen die ten grondslag liggen aan de regeling, aangezien hierin de nadruk ligt op technieken die juist nog net voor marktintroductie zitten en daarom nog een te lange terugverdientijd kennen om bedrijfseconomisch interessant zijn. Ook is het de vraag of hier vanuit staatsteunoptiek ruimte voor is, aangezien de kaders veelal een beperking opleggen dat alleen de meerkosten voor een duurzamere investering gesteund mogen worden (om geen afbreuk te doen aan de vrije marktwerking zonder dat hier een marktfalen speelt).

3.5.3 Impact op doelmatigheid

Conclusies doelmatigheid

De huidige EIA wordt, zeker gezien de omvang van het budget, op een flexibele en efficiënte wijze uitgevoerd. Wanneer de EIA één-op-één wordt omgezet naar een subsidie zullen de uitvoeringslasten naar verwachting stijgen met een factor 1,4 tot 2,6. Of de daadwerkelijke uitvoeringslasten meer onder of boven in de range zullen liggen hangt onder andere af van de mate waarin de ervaringen vanuit de huidige regeling meegenomen kunnen worden en er of tijdens de uitvoering op termijn efficiëntieslagen doorgevoerd kunnen worden. Naast de structureel hogere uitvoeringskosten worden de directe eenmalige omzettingskosten geschat op 6 miljoen euro. Tot slot verwachten we voor de aanvragers eveneens een lastenverhoging door de hogere mate van verantwoording vooraf en achteraf (zowel bij kleine als grote aanvragen).

Hiervoor (paragraaf 3.5.2) gaven we aan dat een EIA als subsidie meer gericht *zou kunnen* worden vormgegeven, waardoor de doeltreffendheid hoger wordt. Zelfs een kleine verbetering van de doeltreffendheid zal de hogere uitvoeringskosten van een subsidie compenseren. Ter indicatie hebben wij berekend welke afname van het aandeel freeriders voldoende zou zijn om de hogere structurele uitvoeringslasten te compenseren: een verbetering in de range van 0,3 tot 3,0 procentpunt bleek hierbij al voldoende.

Impact op administratieve lasten - uitvoeringskosten

Een belangrijke overweging bij de omzetting van de fiscale regeling naar een subsidie is de impact op de administratieve lasten die met de regeling gemoeid gaan. We kunnen hierbij onderscheid maken tussen de lasten voor de aanvragers en de lasten voor de uitvoerder (RVO), zowel eenmalig (hierna: omzettingskosten voor uitvoerder) als structureel (hierna: uitvoeringskosten).

Verdeling van huidige aanvragen

RVO heeft inzicht gegeven in de verdeling van het aantal aanvragen uit 2023 en 2024 over de drempelbedragen uit de RUS, uitgaande van een effectief voordeel van 10% van het geïnvesteerde bedrag. Onderstaande tabel toont het aantal aanvragen, het aandeel van dit type aanvragen op het totale EIA-meldingsbedrag en het aandeel dat door een intermediair wordt aangevraagd. Er zullen waarschijnlijk verschillen bestaan in de verdeling tussen de verschillende technologievelden (thema's in Energielijst).

Tabel 6. Verdeling van aanvragen over de drie RUS-subsidievarianten (bron: RVO)

Investeringsbedragen geschikt voor RUS-subsidievariant	EIA jaar 2023	EIA jaar 2024 tot 1-2-2025
One Touch (investering t/m € 250.0000)	21.122	12.101
% van deze categorie op het totale EIA-meldingsbedrag	17%	16%
% aanvraag door intermediair	66%	65%
Prestatie verantwoord (investering van € 250.000 t/m € 1.250.000)	1.152	885
% van deze categorie op het totale EIA-meldingsbedrag	14%	18%
% aanvraag door intermediair	79%	76%
Presteren & Inzicht in kosten (investering van meer dan € 1.250.000)	472	314
% van deze categorie op het totale EIA-meldingsbedrag	69%	66%
% aanvraag door intermediair	82%	83%
Totaal	22.746	13.300
Totaalbedrag gemelde investeringen	€ 4,4 mld	€ 2,7 mld

Omzettingskosten voor uitvoerder van de subsidie

Met het opzetten van een nieuwe subsidie gaan lasten gemoeid. De regeling moet ofwel volledig nieuw ontworpen worden, of er moet aansluiting gevonden worden bij een bestaande regeling. Bij het opzetten van één of meerdere nieuwe regelingen kan het eerdergenoemde RUS een belangrijke leidraad vormen om zo tot een regeling te komen die aansluit bij de beleidsdoelen en ook tot een efficiënte uitvoering kan leiden.

RVO heeft ruime ervaring met het opzetten van subsidies, waardoor wij verwachten dat RVO in staat is om bij een omzetting van de EIA naar een subsidie de regelingen op een efficiënte wijze op te zetten. Hierbij is de verwachting dat de ervaringen van de langlopende huidige EIA goed van pas komen. Om deze reden verwachten wij dat de kosten van het opzetten van een nieuwe regeling lager zullen liggen dan bij het opzetten van een volledig nieuwe regeling en dat een nieuwe regeling direct kwalitatief beter zal zijn dan een volledig nieuwe regeling. Desondanks brengt het opzetten van

een nieuwe regeling, en mogelijk zelfs meerdere regelingen/varianten, kosten en uitdagingen met zich mee. Alle formele processtappen moeten immers in alle gevallen doorlopen worden, ongeacht de ervaring die men heeft vanuit de huidige EIA, en wellicht dus meermaals (bij meerdere varianten).

Ongeacht de keuze in het aantal regelingen en het type regelingen, is het in ieder geval aannemelijk dat hier personen uit het huidige EIA-team bij betrokken moeten worden. Die personen zijn daarmee niet of minder beschikbaar voor het uitvoeren van de huidige regeling. In onze gesprekken is hierover aangegeven dat er dit moment al sprake is van een krappe bezetting, mede gezien de grote stijging in het EIA-budget per 2025 (zonder dat hier een uitbreiding op het uitvoeringsbudget aan gekoppeld is). Ook zou men moeite hebben om het benodigde technisch-geschoolde personeel voor de beoordeling aan te trekken. Om tot een succesvolle ontwikkeling van een nieuwe regeling te komen, dient dus eerst een oplossing voor deze tekorten te komen, bijvoorbeeld een vergroting van het personeelsbudget om zo inhuur mogelijk te maken.

Verder zullen er ook ICT-investeringen nodig zijn om het aanvraag- en beoordelingsproces te kunnen faciliteren. RVO beschikt over een standaard-platform met standaardmodules waarmee de benodigde ICT-voorzieningen ontwikkeld kunnen worden. Hoewel er sprake is van standaardisatie, dient voor elke nieuwe regeling een nieuwe implementatie te worden doorlopen. De meest recente implementatie was die voor de EIA in haar huidige vorm. Op basis hiervan heeft RVO een schatting gedaan van de inspanning die nodig zou zijn om het proces nogmaals te doorlopen. Hierbij is rekening gehouden met de kennisvoordelen van de recente implementatie. De huidige module is niet bruikbaar doordat het op een fiscale module (vanuit de WBSO) is gebouwd. RVO geeft aan dat een team van vijf tot tien ICT'ers twee jaar (à 2 miljoen euro per jaar) nodig heeft voor het ontwikkelen, testen en implementeren van het platform. Voor de begeleiding van huidige EIA-medewerkers en ketenpartners (testen en informatievoorziening) geeft men een indicatie van 2 miljoen euro. De totale omzettingskosten wordt geschat op een eenmalige last van **ten minste zes miljoen euro**. Ook zal het recente platform versneld moeten worden afgeschreven.

Structurele impact op uitvoeringskosten

Om een indruk te kunnen geven van de verwachte impact op de structurele administratieve lasten, gaan we eerst kort in de huidige stand van zaken.

Huidige stand van zaken

In de periode 2017-2021 bedroegen de uitvoeringskosten per jaar €5,5 miljoen euro en waren daarmee goed voor 3,8 procent van het budgettaire beslag. [1] In deze periode was het budgettaire beslag echter kleiner dan het huidige budgettaire beslag, waardoor de getallen wat vertekend zijn.

In 2024 was het EIA-budget €259 miljoen. Binnen het EIA-team werken zo'n vijftig personen. Dit betreft adviseurs, maar ook ondersteunend personeel (zoals communicatie, juridische zaken). De adviseurs worden echter af en toe ook ingezet voor andere regelingen. De totale uitvoeringslast wordt geschat op 37 FTE, echter geven de totale kosten van €7,2 miljoen het meest volledige beeld.⁴³ Deze kosten bedragen 2,8% van het totale budgettaire beslag. In 2025 is het budgettaire beslag toegenomen tot €431 miljoen, maar de uitvoeringskosten zullen naar verwachting zeer beperkt (<5%) stijgen, waardoor de uitvoeringslast naar verwachting zal dalen tot onder de 2% van het budgettaire beslag.

Aanvullend zijn er nog (zeer beperkte) uitvoeringslasten bij de Belastingdienst. Deze inzet wordt geschat op vier [15] tot acht fte [1]. Deze uitvoeringskosten voor de Belastingdienst zijn niet nauwkeurig te bepalen. Dit komt omdat het toezicht op de EIA (en ook de MIA) meeloopt in het reguliere toezicht dat de Belastingdienst houdt op toepassing van de fiscale wet- en regelgeving. De kosten hiervoor worden geraamd op €400.000 euro tot €800.000. Bij omzetting van de EIA naar een subsidie gaan we ervan uit dat deze kosten volledig komen te vervallen.

Gezamenlijk bedragen de uitvoeringskosten die door zowel RVO als de Belastingdienst worden gemaakt naar schatting zo'n €7,8 miljoen. Dit komt neer op 3% van het budgettaire beslag van €259 miljoen in 2024. Dit percentage is vergelijkbaar met andere regelingen (zie Tabel 7).

Tabel 7. Uitvoeringskosten bij subsidies en fiscale regelingen

Regeling	Type regeling	Uitvoeringskosten als percentage van budgettaire beslag
EIA	Fiscale regeling	3,8% (2017-2021) <3% (2024)
MIA\Vamil [22]	Fiscale regeling	3%
WBSO [35]	Fiscale regeling	1,4%
ISDE [32]	Investeringssubsidie	3,6%
SDE+ [34]	Exploitatiesubsidie ⁴⁴	0,4%

⁴³ De afschrijvingskosten van het nieuwe ICT-systeem worden hier niet in meegerekend. Naar schatting bedragen deze vanaf 2026 ~€500.000 per jaar.

⁴⁴ Een exploitatiesubsidie is naar verwachting minder goed vergelijkbaar met de andere regelingen.

Structurele impact op uitvoeringskosten

Wanneer de EIA wordt omgezet naar een subsidie is de verwachting dat de uitvoeringslasten zullen toenemen.

RVO schat zelf in dat de uitvoeringslasten in het geval van een omzetting met een factor twee tot drie zullen stijgen zodra de EIA naar een subsidie wordt omgezet. Dit als gevolg van een zwaardere controlelast (vooraf, tijdens en achteraf, incl. terugvorderen) en, afhankelijk van het ontwerp van de regeling, een andere samenstelling van het beoordelingsteam (bij openstelling meer capaciteit nodig om piek op tijd weg te werken). Aangezien RVO geen kwantitatieve onderbouwing bij deze inschatting heeft uitgewerkt, doen wij hierna een raming van de beoordelingslasten die met de drie RUS-varianten gemoeid zouden gaan.

Op basis van de huidige verdeling van het aantal aanvragen over de drie RUS-varianten, hebben wij zelf ook een inschatting maken van de beoordelingslasten. Hoewel de precieze behandeltijd zal afhangen van de specifieke voorwaarden uit de subsidies, biedt het RUS wel inzicht in de normen qua behandeltijd die voor de drie varianten gehanteerd kunnen worden. Bij alle varianten wordt gewerkt met een minimale en maximale variant, waarbij ook rekening wordt gehouden met verschillende intensiteiten van streekproeven (zoals nu ook bij de EIA het geval is). Een uitvoeringslast van 50 uur staat in dit geval voor het ontvangen en completeren van de aanvraag, de inhoudelijk beoordeling, het verlenen van de subsidie, het verwerken van rapportages, de bevoorschotting en de vaststelling. Constante kosten zoals de kosten voor voorbereiding (schrijven regeling/methodiek), communicatie, het inregelen van processen en systemen, beroep- en bezwaarschriften zijn hierbij niet meegenomen.

Tabel 8 toont de raming van de behandeltijd op basis van de RUS-normen, waarbij we uitgaan van een afgerond gemiddelde van het aantal aanvragen uit 2023 en 2024. De verdere aannames die we hebben gemaakt voor de berekeningen zijn vermeld in de tabel.

Tabel 8. Raming van behandeltime en benodigde fte per RUS-variant

RUS-variant	Gemiddeld aantal aanvragen	Minimale uitvoeringslast	Maximale uitvoeringslast
1. One Touch ⁴⁵	17.000	17.000 uur (1 uur/aanvraag)	170.000 uur (10 uur/aanvraag)
2. Prestatie verantwoord	1.000	10.000 uur (10 uur/aanvraag)	70.000 uur (70 uur/aanvraag)
3. Presteren & Inzicht in kosten	400	20.000 uur (50 uur/aanvraag)	80.000 uur (200 uur/aanvraag)
Totaal	18.400	47.000 uur	320.000 uur
Werkuren per fte per jaar (36 uur) ⁴⁶		1.540 uur	1.540 uur
Aantal fte		31 fte	208 fte
Personeelskosten beoordeling (€100.000/fte) ⁴⁷		€ 3,1 mln	€ 20,8 mln

In deze kosteninschatting gaan we ervan uit dat alle aanvragen ofwel de minimale, ofwel de maximale behandelingstijd vragen. In de praktijk zullen de uitersten van deze bandbreedte van de geschatte kosten voor de behandeling van de subsidieaanvragen niet worden gerealiseerd, maar zullen de kosten voor de uitvoering tussen deze uitersten in liggen. Wij achten een bandbreedte waarbij wordt uitgegaan van het tweede en derde kwartiel van deze bandbreedte (25% tot 75%) een meer realistische schatting. De behandelingskosten na omzetting van de EIA naar een subsidie zullen daarom naar schatting €7,5 tot €16,3 miljoen bedragen.

Deze kosteninschatting kunnen we in principe ook vergelijken met de huidige inzet voor de beoordeling. Een probleem hier is echter dat het niet duidelijk is welk deel van de huidige uitvoeringskosten expliciet is gereserveerd voor de beoordeling, en welk deel van de kosten constant is en dus ook zal blijven bestaan na omzetting naar een

⁴⁵ Bij deze variant wordt in de tijdsbesteding ook rekening gehouden met geautomatiseerde en lichte beoordeling, evenals inzet van steekproeven. We rekenen daarom met het totaal aantal aanvragen dat binnen deze variant zou vallen, zonder hier een 'tijds-korting' op te geven voor dossiers die geen handmatige beoordeling behoeven.

⁴⁶ Maatstaf RVO hoeveel uren per FTE beschikbaar zijn. Overige uren zijn voor omringende zaken die niet met de regeling zelf te maken hebben.

⁴⁷ Voor technisch geschoold personeel gaan we uit van personeelskosten van €100.000/fte. Hierbij wordt rekening gehouden met alle loonkosten, inclusief werkgeverslasten.

subsidie.⁴⁸ Onder de aanname dat 60% (€4,6 miljoen) van de totale kosten is toe te rekenen aan de beoordeling, en de overige 40% (€3,0 miljoen) vaste overheadkosten bedraagt zullen de uitvoeringskosten bij een nieuwe regeling minimaal €10,5 miljoen en maximaal €19,3 miljoen bedragen.⁴⁹

Ten opzichte van de huidige uitvoeringskosten zal omzetting van de EIA naar een subsidie naar verwachting resulteren in een stijging van de uitvoeringskosten, waarbij de kosten toenemen met een factor 1,4 tot 2,6. De mate waarin de daadwerkelijke uitvoeringslasten meer onder of boven in de range zullen liggen hangt onder andere af van de mate waarin de ervaringen vanuit de huidige regeling meegenomen kunnen worden en of tijdens de uitvoering efficiëntieslagen doorgevoerd kunnen worden doordat men bekend raakt met de uitvoering. De uitkomsten van de RUS-berekening ligt in ieder geval redelijk in lijn met de inschattingen die RVO heeft afgegeven

Een uitdaging hierbij zal voor de eerste fase wel liggen in het aantrekken van het benodigde personeel, gegeven het huidige arbeidsklimaat. Voor met name de inhoudelijke beoordeling wordt om technische expertise gevraagd die niet veel vrij beschikbaar is. Het huidige EIA-team is al jaren stabiel qua bezetting en wordt door gebruikers gewaardeerd om haar expertise en bereidheid tot meedenken. Hiervoor is dus inspanning en in ieder geval voldoende budget voor nodig, bijvoorbeeld voor tijdelijke inhuur of het schuiven van capaciteit vanuit andere regelingen.

Impact op administratieve lasten - aanvragers

Aan de kant van de aanvrager is ook sprake van administratieve lasten, ondernemers moeten immers ook tijd besteden aan het verzamelen van gegevens, invullen van het formulier en eventuele aanvullende vragen beantwoorden.

Huidige administratieve lasten bij aanvragers

De algemene indruk vanuit de eerdere evaluaties en gesprekken die wij hebben gevoerd is dat de huidige administratieve lasten als zeer laag worden ervaren, zeker bij de kleinere aanvragen onder specifieke codes. Aangezien wij zelf geen grootschalige nieuwe uitvraag hebben gedaan onder (potentiële) aanvragers, hebben wij een raming moeten doen van de administratieve lasten die gemoeid gaan bij een huidige eenvoudige aanvraag (die waarschijnlijk ook goed via een One Touch subsidievariant afgehandeld kan worden). Tabel 9 toont de uitkomsten hiervan.

⁴⁸ Vanwege de flexibele inzet van een gedeelte van het personeel kan RVO hier geen goede inschatting van maken. Later lichten we echter toe hoe de aannames die we hierover maken zeer beperkte impact hebben op latere resultaten.

⁴⁹ De aanname betreft een grove aanname. Later zullen wij toelichten wat de impact van deze aanname is op de uiteindelijke resultaten.

Tabel 9. Raming administratieve lasten voor aanvrager eenvoudige aanvraag

Waarde	Eenheid
21.122	Aantal eenvoudige EIA aanvragen 2023
17%	Aandeel van totale meldingsbedrag EIA 2023
€ 4,4 mld	Totale meldingsbedrag EIA in 2023
€ 748 mln	Meldingsbedrag eenvoudige aanvragen
€ 35.000	Gemiddeld meldingsbedrag eenvoudige aanvragen
€ 3.500	Gemiddeld voordeel eenvoudige aanvragen
€125 - €254	Mediaan en gemiddelde kosten voor aanvrager per aanvraag
4% - 7%	Huidige administratieve lasten bij aanvrager (mediaan en gemiddeld)

Impact op structurele administratieve lasten aanvragers

In lijn met wat wij concludeerden ten aanzien van de uitvoeringslasten, is ook over de administratieve lasten voor de aanvragers aangedragen (door uitvoering, beleidsmakers als (vertegenwoordigers van) gebruikers) dat een subsidie altijd tot hogere lasten bij de aanvrager zal leiden, zelfs bij de one touch regeling. Dit als gevolg van het moeten aantonen van de financiële gezondheid van de onderneming⁵⁰, de verwachting dat de subsidieregeling alleen *meerkosten* mag subsidiëren (die aangetoond moeten worden)⁵¹ en de extra lasten die ontstaan door de verschillende fasen van een subsidieaanvraag (vooraf bij de aanvraag, bij de eventuele monitoring en voor de verantwoording bij de vaststelling). Ook van deze additionele lasten is echter geen kwantitatieve onderbouwing bij ons bekend.

Over de maximaal aanvaardbare administratieve lasten voor de aanvrager zijn, voor zover bij ons bekend, geen harde normen bekend. In de interviews wordt door zowel experts, (internationale) beleidsmakers als (vertegenwoordigers van) gebruikers aangegeven dat een effectief voordeel van tien procent van het investeringsbedrag als ondergrens gezien kan worden bij elke vorm van steun. Hoewel wij dit een aannemelijke inschatting achten, hebben wij deze niet kunnen valideren in bijvoorbeeld wetenschappelijke literatuur. Aangezien het huidige voordeel voor veel ondernemers echter al op die ondergrens zit (tot 10% bij Vpb-plichtigen, meer dan 10% bij IB-plichtigen⁵²), zou een lichte verzwaring van de aanvraaglast er al snel voor zorgen dat het aanvragen van de subsidie niet meer aantrekkelijk genoeg wordt geacht, met name

⁵⁰ Zie bijvoorbeeld de Verklaring onderneming niet in moeilijkheden van RVO.

⁵¹ Al zijn hier binnen de AGVV onder voorwaarden ook uitzonderingen op mogelijk

⁵² In paragraaf 4.2.3 geven wij meer inzicht in de verschillen qua daadwerkelijk voordeel tussen de verschillende doelgroepen.

bij kleine aanvragen. Voor grote aanvragen zal deze impact beperkter zijn, aangezien het absolute steunbedrag immers een stuk hoger ligt en er daarmee ook meer ruimte is voor personele inzet (eigen of ingehuurd).

Aangezien we eerder concludeerden dat het verhogen van de toegankelijkheid voor het mkb een van de routes is om de doelmatigheid te verhogen, zou een toename van de lasten voor deze groep negatief kunnen doorwerken op de uiteindelijke doelmatigheid. De precieze mate waarin dit het geval zal zijn, hangt sterk af van het precieze ontwerp van de regeling. Bij een kleine en eenvoudige subsidieregeling achten we het haalbaar voor een ondernemer om zelf de aanvraag in te dienen bij RVO, waarbij er dus geen kosten voor een intermediair wegvallen uit het voordeel. Bij de huidige EIA is vaak een intermediair betrokken en ligt er ook een aanvullende last bij de accountant om de gehanteerde aftrek toe te passen of te controleren. Dat maakt een eenvoudige subsidie onder aan de streep dus mogelijk iets aantrekkelijker, of in ieder geval vergelijkbaar.

Kijken we ter referentie naar andere subsidieregelingen, dan stellen we vast dat deze bij de ISDE (als voorbeeld van een one-touch regeling) gemiddeld € 176 per aanvraag bedragen bij zakelijke aanvragers van 'een paar duizend euro'. [32] Bij de EIA lieten we eerder zien dat het gemiddelde (€254) bijna twee keer hoger dan de mediaan (€125), wat impliceert dat er waarschijnlijk grote uitschieters zijn. We verwachten dat dit bij de ISDE niet het geval zal zijn doordat de investeringsbedragen hier veel gelijkwaardiger zijn (en kleiner dan de EIA). Dat maakt dat wij de administratieve lasten van de ISDE vergelijkbaar tot iets hoger inschatten dan de EIA.

De lasten bij een one touch liggen echter veel lager dan bij de andere RUS-varianten het geval is. Daarom is een vergelijking met complexere regelingen nuttig. Kijken we naar de recente evaluatie van de VEKI (als voorbeeld van een uitgebreide regeling), dan worden de lasten over het algemeen ervaren als redelijk in verhouding tot het subsidiebedrag. [33] Hoewel hier op basis van de verzamelde data geen compleet beeld van de precieze tijdsbesteding is gemaakt, gaven meerdere enquêterespondenten aan dat de complexiteit van een aanvraag in vergelijking met bijvoorbeeld de SDE++ relatief beperkt is.

In de evaluatie van de SDE+ is Trinomics [34] wel geslaagd om de lasten voor de aanvrager te kwantificeren: bij deze regeling ligt deze last gemiddeld op 6 tot 7 mandagen (oftewel €4.800 tot €5.600 bij een tarief van €100 per uur). Doordat de steunbedragen hoog zijn, komt de gemiddelde last alsnog maar op 1 procent van de ontvangen steun. In de enquête geven aanvragers aan dat ze deze administratieve tijdsinspanning (heel) redelijk vinden.

Op basis van voorgaande vergelijking kunnen we stellen dat de verwachte administratieve lasten voor de aanvrager sterk afhangen van het subsidie-ontwerp,

maar dat ze naar verwachting bij een subsidie vergelijkbaar of iets hoger zullen uitvallen dan nu. Een substantiële verbetering achten we in ieder geval niet realistisch.

Impact op het budgettair belang

Met oog op de grote doelmatigheid is het budgettair belang van een regeling een belangrijke factor. Naar verwachting heeft de omzetting van de EIA naar een subsidie geen directe impact op het budgettair belang, er is immers geen reden om aan te nemen dat de budgetten zullen wijzigen ten gevolge van omzetting naar een subsidie. Van een daling zou hooguit sprake zijn als de regeling toch onder de AGVV-kaders ingericht zou moeten worden (zie 3.5.4). In algemene zin stelden beleidsmakers in onze gesprekken en bijeenkomsten wel dat het langdurig behouden van het budget voor een subsidieregeling meer inzet vraagt dan bij een fiscale regeling het geval is (zie ook de volgende paragraaf over beleidsmatige aspecten).

Impact op de grote doelmatigheid

De administratieve lasten (zowel in de uitvoering als voor aanvragers) en het budgettair belang vormen gezamenlijk een belangrijke bouwsteen voor de grote doelmatigheid: in dit geval de kosten per bespaarde ton CO₂. Om de hierboven beschreven impact in perspectief te plaatsen beoordelen we daarom wat de impact van omzetting van de EIA naar een subsidie is op de grote doelmatigheid. In onderstaand kader is een theoretisch kader geschetst, welke wij gebruiken om de uiteindelijke impact van omzetting van de EIA door te rekenen.

Kader 2: Theoretisch kader doelmatigheid

De grote doelmatigheid wordt veelal uitgedrukt in de kosten per gereduceerde ton CO₂. De grote doelmatigheid kan worden berekend door de totale kosten (som van budgettair belang en uitvoeringskosten) van een regeling op te wegen tegen de baten, door deze te delen door de totale reductie (som van de individuele reductie van alle investeringen). Deze berekening geeft de *bruto* doelmatigheid. Om beleid goed te kunnen beoordelen is echter de *netto* doelmatigheid een betere maatstaf. In de netto doelmatigheid wordt gecorrigeerd voor freeriding. In formulevorm ziet dit er als volgt uit (met F als aandeel freeriders):

$$Bruto\ doelmatigheid = \frac{Totale\ kosten}{\sum_i (CO_2\ reductie_i \times levensduur_i)}$$

$$Netto\ doelmatigheid = \frac{Bruto\ doelmatigheid}{(1 - F)} = \frac{Totale\ kosten}{(1 - F) * \sum_i (CO_2\ reductie_i \times levensduur_i)}$$

Wanneer een aanpassing aan de regeling dus impact heeft op 1) de totale kosten (+), 2) het aandeel freeriders (+), 3) de CO₂-reductie per investering (-) of 4) de levensduur van investeringen (-) zal de doelmatigheid van de regeling veranderen. Hier geeft het teken (+/-) weer of de relatie tussen deze variabele en de doelmatigheid

positief of negatief is.⁵³ In de praktijk kan er sprake zijn van correlatie tussen de verschillende variabelen, echter biedt dit theoretisch kader een mogelijkheid om te bepalen wat de invloed van aanpassingen is op de doelmatigheid, of welke 'tegenreactie' er is vereist om de doelmatigheid gelijk te houden.

Eerder hebben we beschreven dat de uitvoeringslasten na een omzetting van de EIA naar een subsidie zullen veranderen. Onder aannames die eerder in deze paragraaf zijn genoemd bedragen de uitvoeringskosten van de EIA als subsidie minimaal €10,5 miljoen en maximaal €19,3 miljoen, waar de huidige kosten €7,6 miljoen bedragen. Deze verandering in kosten heeft dan ook een impact op de doelmatigheid van de EIA. **Wanneer we ervan uitgaan dat alle overige factoren onveranderd blijven nemen de kosten per gereduceerde ton CO₂ toe met 1,1% tot 4,4%, en zal de doelmatigheid dus verslechteren.**

In werkelijkheid zal de omzetting ook gevolgen hebben op het doelgroepbereik en de doeltreffendheid. Ook deze gevolgen hebben invloed op de doelmatigheid, echter zijn deze niet te kwalificeren. Wel kunnen wij op basis van het theoretisch kader een beeld geven van welke impact nodig zou zijn om de verslechtering van de doelmatigheid te compenseren. Uit dit kader blijkt dat een stijging van kosten kan worden gecompenseerd door een afname in het aantal freeriders of een toename van de totale CO₂-reductie.

Met betrekking tot het aantal freeriders is in Tabel 10 weergegeven welke verandering in het aantal freeriders benodigd is om, gegeven de veranderde uitvoeringskosten, een gelijke netto doelmatigheid te behouden.⁵⁴ **Wanneer de uitvoeringskosten maximaal toenemen is een daling in het freerider-percentages van 1,1 tot 3 procentpunt vereist om het doelmatigheidsverlies te compenseren.**⁵⁵ **Wanneer de uitvoeringslasten door omzetting minimaal toenemen zou een daling van 0,3 tot 0,8 procentpunt volstaan.**

⁵³ Bij een positieve relatie resulteert een stijging van de variabele in hogere kosten per ton CO₂.

⁵⁴ Welke kan worden afgeleid uit de berekening van de netto doelmatigheid zoals gegeven in het theoretisch kader.

⁵⁵ In deze analyse hebben wij gekeken wat de impact is van de aanname dat 60% van de kosten zijn toe te rekenen aan de beoordeling. De uiteindelijke uitkomsten veranderen minder dan 1 procentpunt ten opzichte van de genoemde getallen bij variatie in dit percentage, waardoor de impact van deze aanname zeer beperkt is.

Tabel 10. Impact van opzetting op grote doelmatigheid

	Minimale uitvoeringslast	Gemiddelde uitvoeringslast	Maximale uitvoeringslast
Uitvoeringskosten (huidig €7,6 miljoen)	€10,5 miljoen	€14,9 miljoen	€19,3 miljoen
Beoordelingskosten t.o.v. budgettair beslag (€259 miljoen - 2,9% in 2024)	3,9%	5,4%	6,9%
Impact op doelmatigheid (euro/gereduceerde ton CO ₂) ⁵⁶	+1,1%	+2,7%	+4,4%
Verbetering in freeriders voor gelijke <i>netto</i> doelmatigheid (bij huidige freerider-ondergrens van 31%) ⁵⁷	-0,8 %-punt	-1,9 %-punt	-3,0 %-punt
Verbetering in freeriders voor gelijke <i>netto</i> doelmatigheid (bij huidige freerider-middenwaarde van 52%)	-0,5 %-punt	-1,3 %-punt	-2,1 %-punt
Verbetering in freeriders voor gelijke <i>netto</i> doelmatigheid (bij huidige freerider-bovengrens van 74%)	-0,3 %-punt	-1,1 %-punt	-1,1 %-punt

In paragraaf 3.5.2 is genoemd dat wij de verwachte impact op het aantal freeriders niet kunnen kwantificeren, maar dat een afname mogelijk lijkt. De onzekerheidsmarges bij het bepalen van het aantal freeriders is echter dusdanig groot dat de vereiste kleine veranderingen mogelijk binnen de onzekerheidsmarge vallen. Ondanks de grote kostenstijging is de impact van omzetting van de EIA naar een subsidie op de netto doelmatigheid naar verwachting dan ook beperkt, en mogelijk licht positief wanneer we enkel uitgaan van het aspect freeriding.

Tot slot kan een gelijke netto doelmatigheid ook worden behaald door een verandering in de totale CO₂-reductie. **Wanneer de uitvoeringslasten maximaal toenemen door omzetting van de EIA in een subsidie moet de totale CO₂-reductie ook met 6,1% stijgen om een gelijke doelmatigheid te behouden.** Uit het theoretisch kader volgt dat dit zou kunnen worden gerealiseerd door in te zetten op technieken met een grotere jaarlijkse CO₂-reductie of een langere levensduur. Bij technieken met een grotere jaarlijkse CO₂-reductie en daarmee een (iets) kortere terugverdientijd is het de verwachting dat hier meer sprake is van freeriding, wat de positieve effecten teniet zou doen. Daarbij zou het (1) opmerkelijk zijn als deze technieken nog niet op de Energielijst staan, aangezien er veel wordt geïnvesteerd in het optimaliseren van deze lijst en zou het (2) indruisen tegen de huidige eis van ten minste vijf jaar terugverdientijd. Alternatief kan worden ingezet op technieken met een langere levensduur, waardoor de reductie over langere tijd kan worden behaald. In paragraaf 3.5.1 en 3.5.2 is echter benoemd hoe een omzetting van de EIA naar een subsidie op de korte termijn mogelijk

⁵⁶ Onder de aanname dat de omzetting enkel impact heeft op de uitvoeringscapaciteit

⁵⁷ Gegeven door $1 - (1 + \text{kostenstijging}) * (1 - \text{huidige freeriderpercentage})$.

zal resulteren in een afname van het aantal aanvragen en/of een afname van de CO₂-reductie. In dat geval zou de doelmatigheid van een EIA als subsidie op korte termijn in ieder geval lager liggen dan bij de huidige EIA het geval is.

Uit bovenstaande analyses volgt dat de doelmatigheid van de EIA naar verwachting zal verslechteren met maximaal 6% door omzetting van de EIA naar een subsidie. Deze verslechtering wordt op korte termijn mogelijk groter wanneer de totale CO₂-reductie afneemt. Zeer kleine dalingen in het aantal freeriders zouden echter voldoende zijn om de impact op de doelmatigheid te beperken of zelfs volledig te compenseren (een verbetering in de range van 0,3% tot 3,0% is voldoende).

3.5.4 Impact op beleidsmatige aspecten

Conclusies beleidsmatige aspecten

De EIA als fiscale regeling bevat geen staatsteun en valt daarmee dus ook niet onder de staatssteunkaders. Bij een omzetting naar een subsidie is dit naar verwachting wel het geval. De huidige regeling is gezien haar omvang bovendien niet onder de AGVV-kaders in te richten, waardoor er waarschijnlijk een intensief notificatietraject moet worden ingesteld. De staatssteunkaders kunnen vervolgens een beperkende impact hebben op bijvoorbeeld de Energielijst. Een ingeperkte Energielijst heeft een negatieve impact op de doeltreffendheid. Deze impact zal ook structureel zijn, aangezien de regeling gedurende haar looptijd onder dezelfde kaders uitgevoerd moet worden. De budgetbeheersing en bijsturingmogelijkheden zijn bij een subsidieregeling wel (nog) beter dan nu het geval is.

Impact als gevolg van staatssteunaspecten

De huidige EIA-regeling is in 2003 door de Europese Commissie aangemerkt als een generieke maatregel en is dus *geen* staatssteun. Dit is een grote kracht van de huidige regeling, aangezien hierdoor een grote vrijheid geldt qua beleidskeuzes en uitvoeringsopzet.

Bij het opzetten van een nieuwe regeling zal deze opnieuw beoordeeld moet worden langs de staatssteunkaders (notificeren, AGVV of de-minimis). Het is namelijk onze verwachting (en die van alle gesprekspartners) dat in het geval van een subsidie sneller sprake zal zijn van selectiviteit van toegekende steun (sommige begunstigten of sectoren bevoordelen boven anderen, bijvoorbeeld door budgetbeperkingen of inperking in de Energielijst). Daardoor zal waarschijnlijk beoordeeld moeten of sprake is van geoorloofde staatssteun. Uit de eerdere verkenning (paragraaf 3.2.2) leiden wij af dat er goede mogelijkheden zijn om een nieuwe EIA-subsidieregeling te ontwerpen die als geoorloofde staatssteun aangemerkt kan worden. De AGVV-route geniet hierbij

normaliter de voorkeur, aangezien deze voorspelbaar, bekend en efficiënt is. Zo is er vanuit de MIA en andere regelingen al veel ervaring opgedaan met deze route. Het is ook niet verwonderlijk dat alle geïnventariseerde internationale regelingen onder de AGVV-kaders zijn vormgegeven.

Tegelijkertijd verwachten wij ook dat er beperkingen gelden ten opzichte van de huidige regeling, namelijk:

- Het is alleen toegestaan om technieken te steunen die direct aan AGVV-artikel gekoppeld kunnen worden (artikelen 36 tot 41 liggen hierbij het meest voor de hand). Voor elke code moet worden beoordeeld of deze nog passend is, wat een bewerkelijk proces is.
- De administratieve lasten hoger uitvallen door een hogere mate van verantwoording (vooraf en achteraf).
- Er geldt een publicatieplicht van de toegekende steun (incl. naam van de ontvanger).
- Er kunnen er sectorale verschillen ontstaan, doordat sommige voor bepaalde sectoren andere vrijstellingsverordeningen gelden (landbouw en visserij).
- Er gelden striktere plafondbedragen per aanvraag per onderneming, wat voor een aanvullende beperking kan zorgen ten opzichte van de huidige regeling (al kent deze ook al een maximum meldingsbedrag van 151 miljoen euro per kalenderjaar).
- De regeling mag in totaal niet meer dan 150 miljoen euro staatsteun per jaar toekennen (alle aanvragen bij elkaar opgeteld), wat zou betekenen dat de regeling sterk in geperkt zou moeten worden. Bij de MIA is hier een beperkte uitbreiding mogelijk door een deel onder landbouw- en visserij-verordeningen uit te voeren. In een jaar met stevige over-uitputting wordt de norm overgeschreden, maar dat is dan achteraf en niet vooraf voorspelbaar (een overschrijding van 20% is toegestaan). Als men (ooit) meer beleidsbudget zou krijgen, dan bestaat er juridisch gezien de mogelijkheid om de melding op te splitsen (bijv. gebouwde omgeving apart).

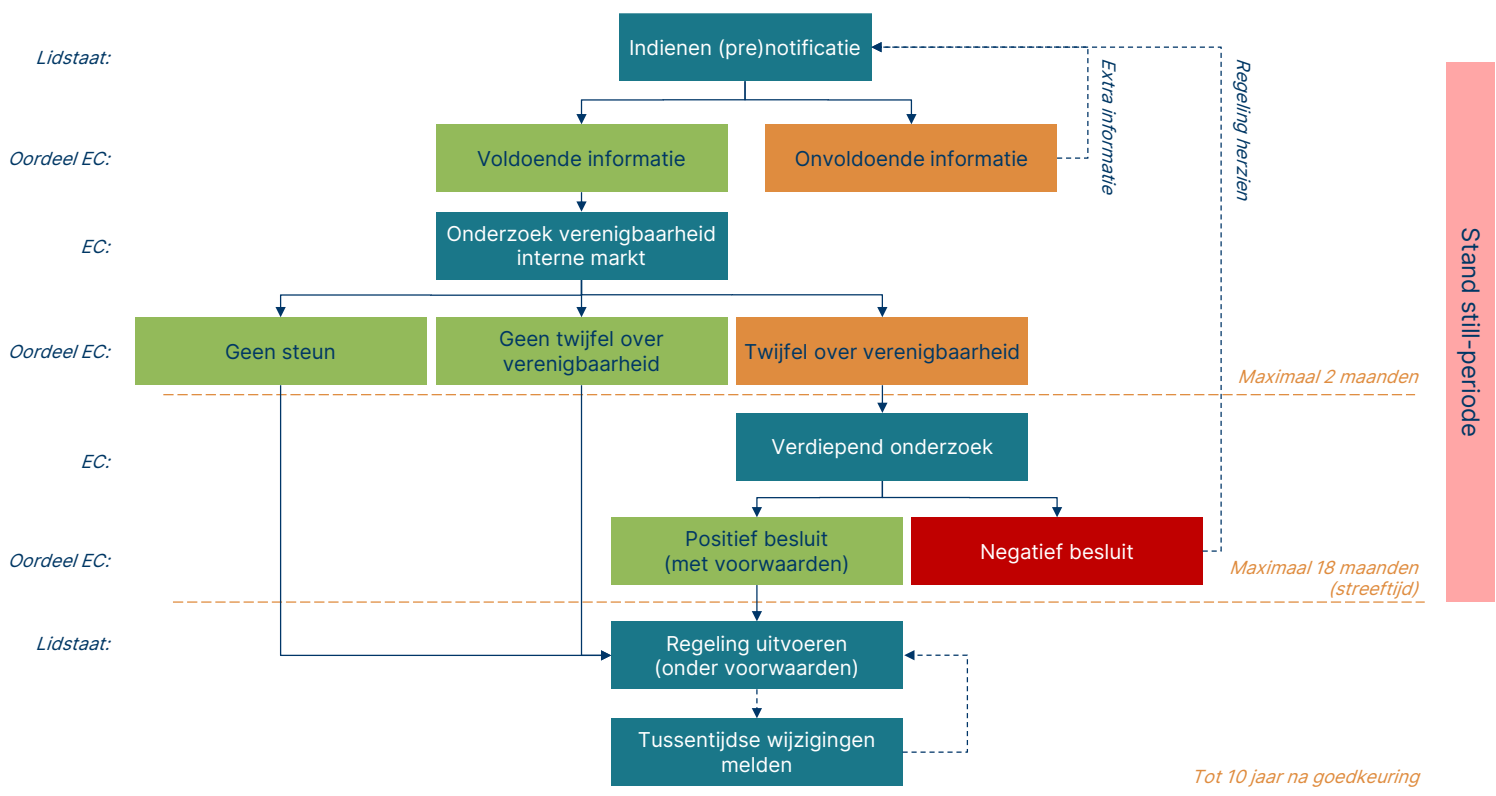
Indien voorgaande punten een te grote beperking opleggen, dan is een notificatieprocedure het alternatief. In het geval van een notificatie-traject (zie Figuur 3) geldt een uitgebreidere procedure dan bij een AGVV-kennisgeving.⁵⁸ De procedure start met een (pre)notificatie, waarbij de Europese Commissie bepaalt of er voldoende informatie is om tot een oordeel te komen. Als dit het geval is, dan volgt binnen twee maanden het besluit of er inderdaad sprake is van steun en of er wel of geen twijfel is of deze verenigbaar is. Als de uitkomst is dat de regeling toch geen staatssteun verleent of als er geen twijfel is qua toelaatbaarheid, dan kan de lidstaat direct van start met het uitvoeren van de regeling. Indien er wel twijfel is, dan start er een formele

⁵⁸ Zie voor een procesbeschrijving en verwijzing naar relevante wetsartikelen: [\[ecer.minbuza.nl\]](https://ec.europa.eu/economy_finance/section_en?lang=en)

onderzoeksprocedure. De Europese Commissie streeft ernaar om deze binnen 18 maanden af te ronden. Dit onderzoek kan tot een positief (eventueel met voorwaarden) of negatief besluit leiden. Eventuele wijzigingen in een goedgekeurde regeling kunnen later (tot 10 jaar) met een eenvoudigere melding worden afgedaan.

Uitgangspunt van dit traject is dat er nog geen steun mag worden verleend totdat de Europese Commissie een oordeel heeft gemeld of de steun verenigbaar is met de interne markt (de zogenoemde stand still-periode). Het schenden van de stand still-periode is onrechtmatig en daarmee verboden. De consequentie kan onder andere zijn dat de Europese Commissie eist om de steun stop te zetten en reeds verleende steun terug te vorderen. Ook concurrenten van de gesteunde onderneming kunnen bij de rechter een verbod vorderen en een schadevergoeding eisen. Voor de volledigheid: in het geval van een omzetting van de EIA kan de bestaande regeling wel gewoon doorlopen tijdens de stand still-periode (die alleen betrekking heeft op de nieuwe te beoordelen regeling).

In onderstaande Figuur 3 hebben wij de procesgang rondom het notificatietraject bij Europese Commissie nader uitgewerkt.



Figuur 3. Proces notificatietraject Europese Commissie (EC)

Naar ons oordeel hoeven de staatsteunkaders op zichzelf geen harde beperking te vormen bij het ontwikkelen van een nieuwe regeling. Er zijn uiteraard eenmalige uitvoeringslasten mee gemoeid, maar zowel de AGVV- als de notificatie-route zijn bekende processen waarover veel kennis en ervaring aanwezig is binnen de

(rijks)overheid. Ten aanzien van de benodigde personele inzet en doorlooptijd zitten er duidelijke verschillen tussen de twee trajecten. Een AGVV-kennisgeving kan relatief snel als alle benodigde informatie beschikbaar is. De communicatie verloopt via een IT-tool van de EC, waarna de permanente vertegenwoordiging van Nederland in Brussel het (automatisch) bij de EC indient. Een formele notificatie-procedure duurt (zoals hierboven uitgewerkt) langer en heeft vaak nog een voortraject van (informeel) contact en pré notificatie. Dat traject is dus veel intensiever qua werk en tijd. Precieze cijfers over de inzet (en daarmee kosten) zijn niet bekend bij onze geraadpleegde contactpersonen of publicaties van verschillende ministeries (Financiën, Buitenlandse Zaken en Klimaat en Groene Groei), RVO en Europa Decentraal.

Zoals eerder aangegeven verwachten we ook structurele impact op de uitvoeringslasten op de langere termijn, aangezien zowel de uitvoering voor RVO als het aanvraagproces (en publicatie) voor de aanvrager hoger zal zijn dan nu het geval is. Deze verhoogde uitvoeringslasten hebben we reeds uitvoerig behandeld (ervan uitgaande dat het RUS rekening houdt met deze lasten). De verhoogde administratieve lasten (voor de aanvragers) zullen waarschijnlijk de kleinere aanvrager harder raken dan de grotere, aangezien de grotere ofwel intern ofwel externe (via intermediairs) expertise kunnen inzetten om aan de voorwaarden te voldoen. Als dit tot een terugval in het aantal kleine aanvragen leidt, dat treft dit de doelmatigheid van de regeling, aangezien we op basis van de eerdere studies uitgaan van een hogere mate van freeriding onder de grotere aanvragers. De mate waarin dit het geval is hebben wij niet kunnen kwantificeren.

Overige beleidsaspecten

In de eerdere verschillenanalyse hebben wij al aangegeven dat de omzetting naar een subsidie een positieve impact kan hebben op de mate van flexibiliteit voor een beleidsmaker. De hogere controlelast en wijze van benutting (directe financiële stimulans) zorgen er immers voor dat budgetten goed beheersbaar zijn en de impact directer gemonitord kan worden. Tegelijkertijd vraagt de uitvoering en met name het langdurig behouden van een subsidieregeling een grotere inspanning van de beleidsmaker, met name ten tijde van (jaarlijkse) begrotingsonderhandelingen.

4 Verkenning van verbetermogelijkheden huidige EIA en MIA

Belangrijkste bevindingen van dit hoofdstuk

Ten opzichte van de bestaande inzichten uit de eerdere evaluaties van de EIA en de MIA hebben wij een beperkt aantal verbeteringen in beeld gekregen tijdens ons onderzoek. Samengevat betreft dit de verbeter suggesties op de volgende thema's:

- **Betere bekendheid mkb door middel van differentiatie van het aftrekpercentage** – om het mkb beter te bereiken en de doeltreffendheid van de regelingen daarmee te vergroten lijkt een differentiatie van het aftrekpercentage op basis van de investeringsomvang een geschikte manier om het mkb beter te bereiken en de doeltreffendheid te vergroten. Verder raden wij aan om in te zetten op een (nog) betere samenwerking met leveranciers van bedrijfsmiddelen om de attentiewaarde van de regelingen onder het mkb te vergoten.
- **Vooroverleg met RVO bij generieke aanvragen uitbreiden** – bij de generieke aanvragen kan het uitbreiden van de mogelijkheden tot vooroverleg met RVO van toekomstige aanvragen zorgen voor een grotere additionaliteit van de regeling, aangezien hiermee de investeringskeuzes en haalbaarheid van de EIA-aanvraag vooraf geoptimaliseerd kan worden.
- **Het invoeren van horizontaal toezicht op aanvragen door intermediairs** – de administratieve lasten voor zowel gebruikers als RVO kan mogelijk afnemen door via de Belastingdienst inzichten op te doen uit het horizontaal toezicht. Deze werkwijze kan toegepast worden op de aanvragen vanuit intermediairs.
- **Stopzetten ketenmachtiging in het nieuwe ICT-portal** – binnen het vernieuwde ICT-portaal vormt het gebruik van ketenmachtiging een grote en ongewenste last. RVO is hier overigens al mee bekend en onderzoekt het nader.
- **(Nog) betere kennis- en informatiedeling tussen uitvoeringsorganisaties** – er kan volgens onze gesprekspartners nog beter worden ingezet op samenwerking en kennis- en informatiedeling. Zo kan onderzocht worden of de toepassing van de fiscale geheimhoudingsplicht (en dan met name de ruimte die deze geheimhoudingsplicht biedt voor informatiedeling) in de samenwerking tussen RVO en de Belastingdienst geoptimaliseerd kan worden.
- **Vergroten van dataverzameling en -analyse** – We bevelen aan om het doelgroepbereik (niet-gebruik, gebruik onder mkb, mate waarin het EIA-voordeel wordt benut in de aangifte) en uitsplitsingen van het aantal freeriders op basis van achtergrondkenmerken, en deze aspecten verder te onderzoeken, te monitoren en structureel onderdeel te maken van volgende

evaluatieonderzoeken. Dit onderzoek zou bijvoorbeeld via het bestaande netwerk van RVO met veel intermediairs en subsidie-adviseurs worden opgezet. Ook bij de opzet van de eerstvolgende evaluatie kan hier expliciet aandacht voor gevraagd worden.

Tot slot hebben we vastgesteld dat de beperking qua afhankelijkheid van de winstgevendheid onder de huidige regeling niet goed is op te lossen. De introductie van restitueerbare belastingtegoeden is hiervoor geen haalbare oplossing. Het omzetten naar een subsidie haakt hier wel direct op in, de voor- en nadelen daarvan hebben we in voorgaand hoofdstuk in detail uitgewerkt.

4.1 Algemeen beeld en uitgangspunten bij verbetermogelijkheden

Het algemene beeld dat uit de gesprekken naar voren komt is dat de EIA en MIA zeer positief worden gewaardeerd. In de meest recente evaluaties wordt de EIA beoordeeld als beperkt doeltreffend en doelmatig [1], en wordt de MIA beoordeeld als doeltreffend en doelmatig [2]. Ook in de gesprekken die zijn gevoerd horen we veel positieve geluiden over beide regelingen. De regelingen bestaan al lang, werken goed en zijn relatief eenvoudig in de aanvraag. Vanuit gebruikers wordt ook de samenwerking met RVO over het algemeen positief beoordeeld, zo blijkt niet alleen uit de gesprekken maar ook uit de resultaten van een klanttevredenheidsonderzoek die ten behoeve van dit onderzoek zijn ingezien.

Ook vinden er continu verbeteringen aan de regelingen plaats. Op basis van een aanbeveling uit de evaluatie van de MIA\Vamil is de bezwaarprocedure van de MIA\Vamil geïntegreerd met het aanvraagproces, waarmee deze processen voor de EIA en MIA\Vamil gelijk worden getrokken. Daarnaast wordt ook gewerkt aan een nieuw en verbeterd ICT-portaal, waarmee ook de samenwerking tussen de EIA en MIA wordt verbeterd. Toch komen in de gesprekken ook een aantal knelpunten van de regelingen naar boven, waarvoor ook verbetermogelijkheden zijn aangedragen. In de komende paragrafen wordt een uitgebreidere toelichting op de knelpunten en voorgestelde oplossingen gegeven.

We werken bij onze analyse van de verbeterpunten onder de aanname dat het generieke karakter van de regeling behouden moet blijven. Aanpassingen die zouden leiden tot bijvoorbeeld meer selectiviteit achten we niet wenselijk, aangezien het dan aannemelijk is dat er een staatssteuntoets moet plaatsvinden. We hebben in paragraaf 3.2.2 wel laten zien dat er voldoende mogelijkheden zijn om een regeling als geoorloofde staatssteun vorm te geven, en die lessen zijn ook toepasbaar op een fiscale regeling (blijkens de MIA). De AGVV-route zou hierbij echter te beperkt zijn (door het maximale bedrag, dat aanzienlijk hoger is dan de MIA). Het doorlopen van een notificatietraject leidt ertoe dat de regeling stilgelegd moet worden totdat er een

uitslag bekend is. Continuering van de regeling is onrechtmatig en kan ertoe leiden dat toegekende steun teruggevorderd moet worden. We merken tot slot op dat dezelfde discussie (fiscaal vs subsidie) loopt bij andere fiscale regelingen, zoals de WBSO [35]. In de laatste evaluatie worden niet alleen de voor- en nadelen van fiscale en subsidieregelingen met elkaar vergeleken, maar wordt bij de verbeterpunten vooral uitgegaan van het behouden van het generieke karakter van de regeling.

4.2 Betere bekendheid mkb

In deze paragraaf hebben wij gezocht naar verbetermogelijkheden om het mkb beter te bereiken en de doeltreffendheid van de regelingen daarmee te vergroten. Allereerst is onderzocht of differentiatie in het aftrekpercentage kan worden ingevoerd. Voor differentiatie op basis van de terugverdientijd van bedrijfsmiddelen vinden wij bezwaren waardoor dit geen goede aanpassing lijkt. Differentiatie op basis van de investeringsomvang lijkt wel een geschikte manier om het mkb beter te bereiken en de doeltreffendheid te vergroten. Verder raden wij aan om in te zetten op een betere samenwerking met leveranciers van in aanmerking komende bedrijfsmiddelen om de attentiewaarde van de regelingen nog beter te benutten onder het mkb. Hierbij dient wel aandacht te zijn voor de mogelijke problemen op het gebied van marktverstoring (onder leveranciers) die hierdoor op kunnen treden.

4.2.1 Algemene beschrijving

In de literatuurstudie komt de bekendheid van de EIA en MIA onder het mkb veelvuldig aan bod. In de meest recente evaluatie van de EIA werd aanbevolen om de EIA scherper toe te snijden op het mkb om de doeltreffendheid te vergroten (zie 2.1.4). Uit deze evaluatie kwam immers naar voren dat mkb-ondernemingen die gebruik maken van de EIA minder vaak freerider blijken te zijn dan grote ondernemingen. Deze constatering is in lijn met de conclusie van Vollebergh, die stelt dat grote bedrijven relatief vaker freerider-gedrag zullen vertonen dan mkb-bedrijven.⁵⁹ [16] In de evaluaties van de EIA en MIA wordt echter niet specifiek ingegaan op de daadwerkelijk bereikte doelgroep van de regelingen. Vollebergh zegt hierover dat de EIA zeker niet alleen grote bedrijven, maar juist ook het mkb weet te bereiken. [16] Bij bijvoorbeeld de VEKI, waarbij het minimale investeringsbedrag wel hoger ligt, is dit veel minder het

⁵⁹ In het onderzoek wordt gesteld dat ondernemingen die een financiële evaluatie doen vaker freerider-gedrag vertonen. Omdat grote bedrijven vaker een financiële evaluatie doen zullen zij vaker freerider-gedrag vertonen.

geval. [33] De exacte aard van het probleem van bekendheid onder het mkb van de regelingen kan dan ook niet hard worden onderbouwd.

Ook in de gesprekken wordt echter vaker aangehaald dat het mkb een moeilijk te bereiken doelgroep is. Wel wordt hierbij genoemd dat de EIA en MIA een voordeel hebben ten opzichte van andere regelingen. De EIA en MIA zijn immers ook bekend bij de accountant en niet enkel bij de subsidieadviseurs. Mkb ondernemers hebben minder vaak een vaste subsidieadviseur, laat staan een subsidiemedewerker/afdeling dan grote ondernemingen, omdat zij minder frequent grote investeringen doen die in aanmerking komen voor subsidies. Mkb ondernemers hebben echter wel vaak een accountant, die hen kan wijzen op het bestaan van de regelingen. Toch blijft het mkb een moeilijk te bereiken doelgroep, waardoor de bekendheid onder het mkb een aandachtspunt blijft.

4.2.2 Differentiatie van aftrekpercentage op basis van terugverdientijd

Om het mkb beter te bereiken, en om daarnaast de doeltreffendheid van de EIA te vergroten, wordt in de evaluatie van de EIA genoemd dat differentiatie in het aftrekpercentage mogelijk kan bijdragen. In deze paragraaf onderzoeken wij de impact van differentiatie in het aftrekpercentage op basis van de terugverdientijd. Bij deze vorm van differentiatie kan een hoger aftrekpercentage worden gehanteerd voor bedrijfsmiddelen met een langere terugverdientijd. De meest voor de hand liggende optie binnen deze vorm lijkt om twee of drie verschillende aftrekpercentages te hanteren. Het idee achter deze vorm van differentiatie is dat de steun moet corresponderen met de meerkosten van de investering, en hogere meerkosten leiden tot een langere terugverdientijd. Een dergelijke aanpassing kan ook bijdragen aan het verlagen van het aantal freeriders, omdat de steun in dat geval beter zal aansluiten op de daadwerkelijke meerkosten. Uit de literatuur blijkt dat er een groter risico is op freeriding wanneer de steun groter is dan de meerkosten van een investering. [16]

Bij mogelijke invoering van een gedifferentieerd aftrekpercentage op basis van de terugverdientijd moet worden bepaald hoeveel verschillende aftrekpercentages worden gehanteerd en wat de hoogte van deze aftrekpercentages wordt. Vollebergh concludeert dat er binnen het toenmalige regime van de EIA 'geen enkele reden is voor hogere aftrekpercentages'. [16] In hoeverre deze uitspraak ook geldt voor een situatie waarin wordt gedifferentieerd is onduidelijk. Daarnaast is de situatie anders nu het aftrekpercentage per januari 2024 is verlaagd tot 40%, volgend op een aanbeveling uit de evaluatie. [1] Hoewel er geen harde conclusies kunnen worden getrokken over de impact van deze verlaging lijkt het aantal aanvragen wel terug te lopen. Mogelijk komt dit omdat het gemiddeld effectief voordeel is afgenomen tot 10%, wat eerder in dit rapport al is genoemd als mogelijke ondergrens (zie paragraaf 3.4). Wanneer het effectief voordeel lager wordt geeft dit mogelijk onvoldoende prikkel. Enige verhoging in het aftrekpercentage lijkt dus mogelijk, echter ligt het niet voor de hand om het aftrekpercentage aanzienlijk te verhogen. Daarmee zou naar verwachting ook een lager

af trekpercentage moeten worden gehanteerd voor bepaalde technieken met kortere terugverdientijden. Gezien er signalen zijn dat het af trekpercentage een psychologisch effect heeft binnen het mkb, zal een verlaging er mogelijk toe leiden dat het mkb minder wordt bereikt na aanpassing van de regeling. Dit psychologische effect is aangedragen in meerdere van onze interviews, waarin wordt aangegeven dat mkb-ondernemers vaker redeneren vanuit het af trekpercentage dan vanuit het effectieve voordeel. Dit sluit aan bij de bevinding van Vollebergh, die stelt dat mkb-ondernemers vaker een investeringsbeslissing nemen op basis van vuistregels. [16]

Verder kan een verhoging van het af trekpercentage voor technieken met een langere terugverdientijd zorgen voor een groter bereik. Vanwege het psychologisch effect kan dit effect groter zijn onder het mkb, echter is de verwachting niet dat deze aanpassing een substantiële bijdrage zal hebben in het beter bereiken van het mkb. Daarbij gaat het voorbij aan het uitgangspunt dat alleen de onrendabele top in een investering gesubsidieerd mag worden voor investeringen. Een hoger af trekpercentage duidt op een hogere publieke bijdrage en verlaagt de terugverdientijd, waarmee aanvragen ook onder de minimale termijn van vijf jaar kunnen vallen.

In de evaluatie van de EIA is reeds aandacht geweest voor het toepassen van differentiatie op basis van terugverdientijd. Hier wordt genoemd dat zelfs het toepassen van hogere af trekpercentages niet positief wordt ontvangen door ondernemers. Zij noemen dat dit voornamelijk zal leiden tot een grotere complexiteit van de regeling en dat de impact hiervan beperkt zal zijn. [1] Ook in de interviews die binnen dit onderzoek zijn uitgevoerd wordt veelal gesproken over een toename van de complexiteit. De verwachting is dat met name het mkb door extra complexiteit kan afhaken, terwijl de doelstelling juist is om het mkb beter te bereiken. Ook in de internationale vergelijking komt het belang van eenvoud van een regeling voor het bereiken van het mkb duidelijk naar voren.

Tot slot blijkt een eenduidige berekening van de terugverdientijden ook niet eenvoudig. Vollebergh beveelt aan om nog eens goed naar de batenberekeningen binnen de EIA te kijken, mede gegeven het feit dat algemene rekenregels afwijken van bedrijfsspecifieke omstandigheden. [16] Verder zijn de energieprijzen zeer volatiel en worden de baten van energie meer en meer plaats- en tijdstip gebonden. [16] Deze complexiteit en de inconsistenties in berekeningen zullen van grotere invloed worden wanneer de berekende terugverdientijd bepalend is voor de bepaling van het af trekpercentage. Wanneer ervoor wordt gekozen om de berekeningen te doen op basis van bedrijfsspecifieke omstandigheden wordt het probleem gedeeltelijk opgelost. Dit zal echter leiden tot een situatie waarin verschillende bedrijven verschillende steun ontvangen voor eenzelfde investering. Met het oog op het verbod op selectiviteit volgens de staatssteunregels (zie ook 3.2.2) lijkt dit geen wenselijke situatie.

Gegeven bovenstaande afwegingen kunnen wij op basis van dit onderzoek niet tot een positief oordeel komen voor het invoeren van differentiatie in het aftrekpercentage op basis van terugverdientijden.

4.2.3 Differentiatie in aftrekpercentage op basis van investeringsomvang

Een tweede vorm van differentiatie in het aftrekpercentage gaat uit van de investeringsomvang. Deze vorm van differentiatie kan worden vormgegeven door te werken met schijven. Het aftrekpercentage over het eerste deel van elke investering (bijvoorbeeld de eerste €250.000) kan worden verhoogd, zodat het voordeel over dit deel van de investering wordt vergroot. Het aftrekpercentage voor het overige gedeelte van de investering kan gelijk worden gehouden of worden verlaagd ten opzichte van de huidige situatie. De gedachte achter deze vorm van differentiatie is dat het generieke karakter van de regeling behouden blijft, maar de regeling relatief gezien aantrekkelijker wordt bij kleinere investeringen. Of de regeling na een dergelijke aanpassing ook daadwerkelijk gezien blijft worden als generieke steun kunnen wij echter niet vaststellen binnen dit onderzoek.

De Introductie van schijven zou op verschillende wijzen vorm gegeven kunnen worden. Allereerst moet worden bepaald wat de grenswaarde van de eerste schijf wordt. In onderstaande rekenvoorbeelden wordt een grenswaarde van €250.000 gehanteerd. Voor deze grenswaarde kunnen uitspraken worden gedaan over de gevolgen op basis van cijfers uit Tabel 6. Verder moet worden bepaald wat het nieuwe aftrekpercentage binnen de eerste schijf wordt en welk aftrekpercentage wordt gehanteerd over het investeringsbedrag in de tweede schijf. We werken twee verschillende mogelijkheden uit. Allereerst werken we uit wat de gevolgen zijn van een budget neutrale aanpassing. Vervolgens werken we uit wat de gevolgen zijn van een aanpassing waarbij het lage aftrekpercentage gelijk blijft aan het huidige aftrekpercentage van 40%.

Optie 1: Budgetneutrale aanpassing

Bij een budget-neutrale aanpassing is het doel om de fiscale derving gelijk te houden, ondanks een introductie van schijven. Om de kosten van een hoger aftrekpercentage in de eerste schijf te dekken, zal in dat geval het aftrekpercentage in de tweede schijf lager moeten komen te liggen dan het huidige aftrekpercentage. In de berekening gaan we uit van het EIA-budget voor 2024 van €259 miljoen, een gemiddeld effectief voordeel van 10% en een verdeling van de investeringen zoals in 2024.⁶⁰ Verder maken we de aanname dat de aanpassing geen gevolgen heeft op het investeringsgedrag van ondernemers. De gevolgen van deze aanname bespreken we later in deze paragraaf. In Tabel 11 is voor een aantal mogelijke hogere aftrekpercentages in de eerste schijf

⁶⁰ Zie Tabel 6. We gaan ervan uit dat 16% van het totale investeringsbedrag wordt gerealiseerd door investeringen kleiner dan €250.000 en dat er 1.199 investeringen met een grotere omvang worden gedaan.

weergegeven wat de resulterende aftrekpercentages in de tweede schijf moeten zijn.⁶¹ Voor deze combinaties heeft de introductie onder de genoemde aannames geen impact op het budget. We merken bij de hogere percentages (70% en met name 80%) wel op dat hierbij de vraag gesteld moet worden of een dermate hoog aftrekpercentage nog wel in verhouding staat tot de meerkosten die gemaakt worden met de investering (en daarmee de onrendabele top). Dit raakt mogelijk ook het huidige karakter van de regeling als generieke maatregel.

Tabel 11. Aftrekpercentages bij twee schijven (indicatieve budgetneutrale aanpassing).

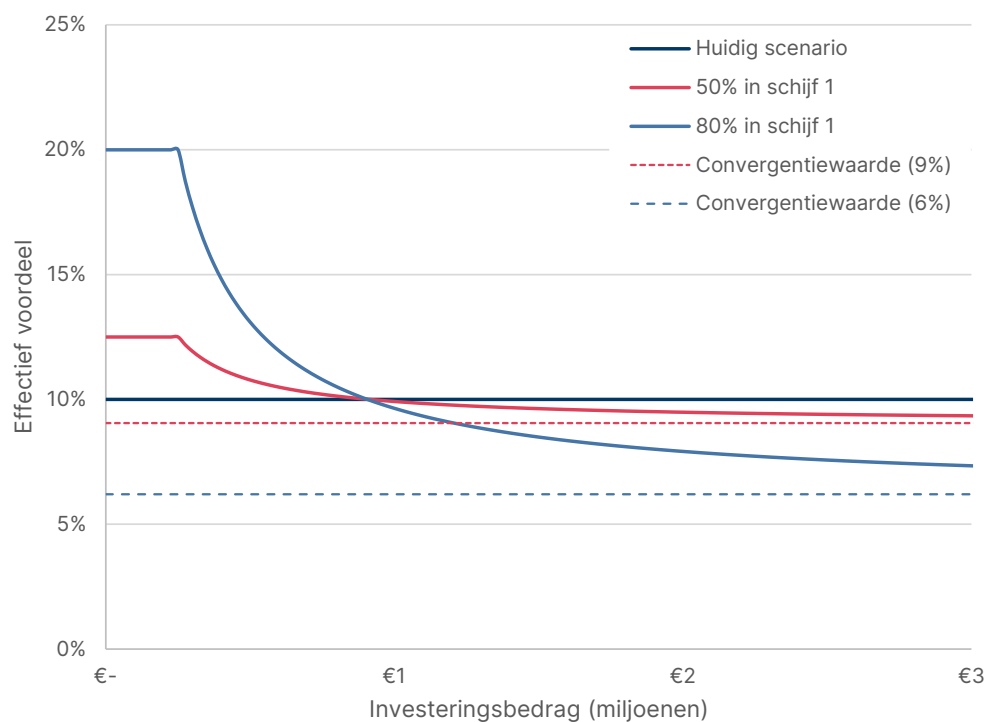
	Aftrekpercentages			
	50%	60%	70%	80%
EIA1schijf 1 (tot €250.000 aan investeringen)	50%	60%	70%	80%
EIA-schijf 2 (vanaf €250.000 aan investeringen)	36%	32%	29%	25%

Ten gevolge van deze aanpassingen wordt het gemiddelde effectieve belastingvoordeel, nu gelijk aan 10% van het totale investeringsbedrag, afhankelijk van het investeringsbedrag. In onderstaande figuur is dit effectieve voordeel in de verschillende scenario's weergegeven. Hieruit volgt dat investeringen kleiner dan grofweg €1.000.000 aantrekkelijker worden (door de aantrekkelijkere instapschijf), terwijl grotere investeringen minder aantrekkelijk worden (door het lagere aftrekpercentage van de hoge schijf). In de praktijk zal het effectieve voordeel voor sommige ondernemers echter groter, en voor anderen lager, zijn vanwege de verschillende belastingtarieven. Het effectieve voordeel voor kleine investeringen in de eerste schijf bedraagt bij een EIA van 80% maximaal 34% (IB-ondernemers in de hoogste schijf van 42,91% na aftrek van mkb-winstvrijstelling).

In onderstaande figuur geven wij het effectieve voordeel twee varianten (50% en met 80% voordeel in de eerste schijf) bij het gemiddelde belastingtarief van 25%. We geven daarbij ook aan waar het effectieve voordeel naartoe convergeert.⁶²

⁶¹ Enkel de uiterste scenario's zijn weergegeven in de figuur in het kader van de leesbaarheid. Overige scenario's zullen gelijke patronen vertonen.

⁶² Bij investeringen boven het (illustratieve) kantelpunt van €250.000 valt het eerste deel van de investering immers in de eerste schijf en het restant in de tweede schijf.



Figuur 4. Effectief belastingvoordeel bij verschillende schijven

Optie 2: Lage aftrekpercentage blijft gelijk

In een alternatief scenario kan de wens zijn om het aftrekpercentage in de tweede schijf gelijk te houden aan het huidige aftrekpercentage van 40%. In dit scenario brengt de invoering van schijven binnen de EIA kosten met zich mee aangezien de fiscale derving toeneemt.

In de berekening gaan we uit van het EIA-budget voor 2024 van €259 miljoen, een gemiddeld effectief voordeel van 10% en een verdeling van de investeringen zoals in 2024.⁶³ De resultaten van deze berekening voor verschillende scenario's zijn weergegeven in Tabel 12. In de berekeningen is verder aangenomen dat de aanpassing geen gevolgen heeft op het investeringsgedrag van ondernemers. De gevolgen van deze aanname bespreken we later in deze paragraaf.

⁶³ Zie Tabel 6. We gaan ervan uit dat 16% van het totale investeringsbedrag wordt gerealiseerd door investeringen kleiner dan €250.000 en dat er 1.199 investeringen met een grotere omvang worden gedaan.

Tabel 12. Budgettaire gevolgen introductie schijven volgens optie 2.

Aftrekpercentage schijf 1 (tot €250.000)	50%	60%	70%	80%
Toename in budgetclaim	€17,9 mln	€35,7 mln	€53,6 mln	€71,4 mln
Verandering t.o.v. 2024 (€259 miljoen)	+6,9%	+13,8%	+20,7%	+27,6%

Wanneer schijven worden ingevoerd brengt dit, zoals te zien in bovenstaande tabel, extra kosten met zich mee. Dit heeft een direct gevolg op de doelmatigheid van de regeling: zolang het investeringsgedrag niet verandert (en dus het aantal en de omvang van de meldingen gelijk blijft) verslechtert de doelmatigheid. Om dit doelmatigheidsverlies te compenseren moet de introductie resulteren in een afname in het aantal freeriders. De omvang van deze reductie bij de verschillende aftrekpercentages is weergegeven in Tabel 13 (waarbij we voor de eenvoud een verschil in uitvoeringskosten buiten beschouwing laten).

Tabel 13. Benodigde verbetering in freerider-percentages ter compensatie doelmatigheidsverlies.

Aftrekpercentage eerste schijf	Benodigde afname in freerider-percentages ter compensatie van doelmatigheidsverlies
50%	2 - 5 %-punt
60%	4 - 10 %-punt
70%	5 - 14 %-punt
80%	7 - 19 %-punt

Ook in deze variant impact heeft de introductie van schijven impact op het effectieve belastingvoordeel voor de gebruikers. Gemiddeld genomen zal het effectieve voordeel hoger worden bij kleine investeringen. Dit effectieve voordeel zal volgens hetzelfde verloop als de scenario's in Figuur 4 convergeren naar de huidige 10%. Het (verloop in het) daadwerkelijke effectieve voordeel is afhankelijk van het type belastingplicht (IB of Vpb) en het bijbehorende belastingtarief van de aanvrager. In onderstaande tabel is een uitsplitsing naar de verschillende hoogtes van het aftrekpercentage weergegeven.

Tabel 14. Effectief voordeel bij aftrekpercentage 50% en 80% in eerste schijf.

Type gebruiker	Effectief voordeel binnen eerste schijf	
	Scenario	
	50%	80%
Vpb (19%)	9,5%	15,2%
Vpb (25,8%)	12,9%	20,6%
IB (32,05% na toepassen 13,31% mkb-winstvrijstelling bij schijf 36,97%)	16%	25,6%
IB (42,91% na toepassen 13,31% mkb-winstvrijstelling bij schijf 49,50%)	21,5%	34,3%

Binnen het lage tarief van de Vpb is het effectief voordeel het laagst, waarbij het voordeel slechts 9,5% bedraagt bij een aftrekpercentage van 50% in de eerste schijf. Gegeven de eerdere constatering dat een effectief voordeel lager dan 10% te laag lijkt om deze kleinere investeringen uit te lokken, lijkt een aftrekpercentage van 50% binnen de eerste schijf daarmee nog steeds aan de lage kant. Bij de andere belastingtarieven ligt de waarde altijd op of boven deze (gepercipieerde) grenswaarde. Tegelijkertijd valt het meerderendeel van het aantal meldingen onder de grenswaarde van €250.000 (91%) en zij genieten met deze hogere schijf van 50% alsnog een hoger voordeel dan nu.

Gevolgen van introductie van twee schijven

In bovenstaande doorrekeningen baseren we ons op de aanname dat het investeringsgedrag van ondernemers niet zal veranderen door invoering van de twee schijven binnen de EIA. Het doel van de aanpassing is echter dat het hogere aftrekpercentage binnen de eerste schijf zal resulteren in meer investeringen door mkb-ondernemers. Door de invoering van twee schijven zullen kleine investeringen, die vaak door het mkb worden gedaan, aantrekkelijker worden. Om de impact op het freerider-percentage te kunnen bepalen is meer inzicht nodig de verschillen qua investeringsstimulans tussen kleine en grote bedrijven. Verder wordt door gebruikers genoemd dat eenvoud van de regeling een belangrijke factor is, met name in het bereiken van het mkb. Hoewel de regeling complexer wordt door de invoering van schijven heeft deze aanpassing geen feitelijke impact op de kleinere investeringen (> € 250.000) aangezien die volledig binnen de eerste schijf zullen vallen. De negatieve effecten schatten wij dan ook verwaarloosbaar klein.

Een risico van het verhogen van het aftrekpercentage in het algemeen is dat de steun voor bepaalde investeringen te groot wordt. Vollebergh [16] geeft aan dat er geen aanleiding is om het aftrekpercentage te verhogen binnen de toenmalige regeling (aftrekpercentage was 45,5%). Het is echter niet duidelijk in welke mate deze uitspraak

ook ziet op de hier behandelde aanpassing. Ook raadt hij met oog op het terugbrengen van het aantal freeriders af om meer dan de onrendabele top van investeringen te steunen. Wanneer het aftrekpercentage in de eerste schijf te groot wordt kan dit dan ook resulteren in een toename van freeriders. Het is dan ook raadzaam om de onrendabele top van kleine investeringen goed in beeld te hebben bij het maken van verdere afwegingen. Daarbij zou het ook nuttig zijn om beter inzicht te krijgen in het daadwerkelijke belastingvoordeel bij kleine investeringen.

Met oog op het aantal freeriders speelt nog een aantal andere zaken een rol. Uit de evaluatie van de EIA blijkt dat het aandeel freeriders aanzienlijk groter is bij grote ondernemingen, dat freeriding minder voorkomt binnen het mkb en dat freeriding vaker voorkomt bij investeringen kleiner dan €5.000. [1] Wanneer wordt gekozen voor de voorgestelde indicatieve budgetneutrale aanpassing (optie 1) wordt de regeling aantrekkelijker voor investeringen tot grofweg €1.000.000 en minder aantrekkelijk voor nog grotere investeringen. Omdat mkb-ondernemers vaker kleinere investeringen zullen doen kan het relatieve aantal freeriders afnemen. Tegelijkertijd hebben we geen zicht op de mate waarin grote ondernemingen ook investeringen kleiner dan €1.000.000 doen (deze uitsplitsingen worden in de bij ons bekende rapportages niet gemaakt) en de mate waarin freeriders via die weg dus extra worden gestimuleerd. Het aantal grote investeringen zal naar verwachting zeer beperkt afnemen, omdat het EIA-voordeel maar beperkt van invloed is op de investeringsbeslissing.⁶⁴ [16] De effectiviteit van de EIA zal bij deze investeringen echter wel toenemen, omdat het effectieve voordeel lager wordt (in het geval van deze budget-neutrale variant). Gezien het feit dat meer dan 65% van het investeringsbedrag resulteert uit investeringen groter dan €1.250.000 (zie Tabel 6) is de verwachting dat de effectiviteitsvoordelen aanzienlijk zijn. De impact van freeriders bij investeringen kleiner dan €5.000 is naar verwachting zeer klein.

Een ander risico van schijven ziet op onwenselijk opknipgedrag van meldingen. In de praktijk worden grote meldingen vaak in delen gemeld, waarbij sprake is van vervolgmeldingen. Wanneer schijven worden ingevoerd moet worden bepaald hoe er wordt omgegaan met dergelijke vervolgmeldingen. Wanneer hier geen beleid op wordt gevoerd kan de invoering van schijven immers stimuleren om meldingen zoveel mogelijk op te splitsen om zo een groter voordeel te genieten.

Wanneer alle hierboven genoemde gevolgen tegen elkaar worden afgezet komen wij tot de conclusie dat de invoering van schijven een goede verbetering lijkt om het mkb beter te bereiken en tegelijkertijd de effectiviteit van de regeling te vergroten,

⁶⁴ Waarbij wel moet worden opgemerkt dat deze observatie van Vollebergh stamt uit de periode waarin het aftrekpercentage nog hoger lag en dat er sinds de verlaging een afname in het aantal EIA-meldingen wordt waargenomen (waarbij we geen zicht hebben op een causaliteitsrelatie met eventuele andere factoren zoals een onzekerder investeringsklimaat, wijzigingen in de Energielijst of problemen rondom netcongestie).

echter moet het effectieve voordeel passen bij de onrendabele top van investeringen. Dit is wel onder de aanname dat het mkb vaker kleine investeringen doet en daarbij ofwel in de lage Vpb-schijf vallen⁶⁵ of IB-plichtig zijn. Het is verder van belang om op basis van verdere uitsplitsingen van de aanvraaggegevens en de grootte van de onrendabele top (bij kleine investeringen) te bepalen waar de grens van de eerste schijf en de resulterende aftrekpercentages zouden moeten liggen. Ook dient rekening te worden gehouden met vervolgmeldingen en de impact van opknipgedrag.

4.2.4 Overige verbetermogelijkheden om het mkb beter te bereiken

In de zoektocht naar mogelijkheden om het mkb beter te bereiken zijn ook andere suggesties aan bod gekomen. In de interviews is meermaals genoemd dat leveranciers een rol kunnen spelen in de promotie van de EIA en MIA. Bij het doen van een investering zal namelijk vaak met een leverancier worden gesproken. De aanbeveling is dan ook om in te zetten op een samenwerking met leveranciers in de promotie van de regelingen. Op deze wijze kan de attentiewaarde van de EIA en MIA nog beter worden benut, zonder dat dit grote aanpassingen aan de regeling vraagt, wat positief bij kan dragen aan de doeltreffendheid van de regelingen. Bij dit punt moet echter de kanttekening worden geplaatst dat er ook signalen zijn dat leveranciers onterecht noemen dat hun bedrijfsmiddel in aanmerking komt voor EIA of MIA-voordeel omdat zij niet goed op de hoogte lijken van de jaarlijkse updates van de lijsten.⁶⁶ In een verdere uitwerking van deze verbetermogelijkheid zal dan ook goed nagedacht moeten worden over de actualiteit en juistheid van alle uitingen. Daarnaast bestaat er een risico op marktverstoring wanneer er vanuit de overheid specifiek wordt gepromoot bij bepaalde leveranciers, waar dan ook rekening mee gehouden zal moeten worden.

⁶⁵ Wat in lijn is met de recente CPB-evaluatie van het verlaagde Vpb-tarief [35]

⁶⁶ Een voorbeeld van een promotie door een leverancier kan gevonden worden op [\[www.sthb.nl\]](http://www.sthb.nl). Dit voorbeeld laat zien hoe leveranciers de EIA kunnen promoten, en het mkb mogelijk beter wordt bereikt. Tegelijkertijd gaat het in dit voorbeeld om een webpagina die sinds 2018 niet van een update is voorzien en dan ook verouderde informatie bevat. Tegelijkertijd zien we ook websites met meer actuele informatie, zoals [\[www.binnenklimaattechniek.nl\]](http://www.binnenklimaattechniek.nl) en [\[zakelijk.sunergetic.nl\]](http://zakelijk.sunergetic.nl).

4.3 Algemene verbetermogelijkheden

In het onderzoek zijn een aantal verdere verbetermogelijkheden voor de regelingen aan bod gekomen. Bij de generieke aanvragen kan het uitbreiden van de mogelijkheden tot vooroverleg met RVO van toekomstige aanvragen zorgen voor een grotere additionaliteit van de regeling, aangezien hiermee de investeringskeuzes en haalbaarheid van de EIA-aanvraag vooraf geoptimaliseerd kan worden. Verder kunnen de administratieve lasten voor zowel gebruikers als uitvoerders mogelijk afnemen door inzichten op te doen uit het horizontaal toezicht, waar de Belastingdienst al mee werkt. Binnen het vernieuwde ICT-portaal vormt de ketenmachtiging verder een grote last en worden enkele lange termijn verbeteringen aangedragen. Ook bevelen we aan om het doelgroepbereik (niet-gebruik, gebruik onder mkb, mate waarin het EIA-voordeel wordt benut in de aangifte) en uitsplitsingen van het aantal freeriders op basis van achtergrondkenmerken verder te onderzoeken, te monitoren en structureel onderdeel te maken van volgende evaluatieonderzoeken. Tot slot kan onderzocht worden of de toepassing van de fiscale geheimhoudingsplicht (en dan met name de ruimte die deze geheimhoudingsplicht biedt voor informatiedeling) in de samenwerking tussen RVO en de Belastingdienst geoptimaliseerd kan worden.

4.3.1 Aandachtspunten voor generieke aanvragen

Voor de aanvragen die worden gedaan onder generieke codes komen twee knelpunten naar boven in de gesprekken. Bij het indienen van een aanvraag is er vooraf geen zekerheid of het fiscale voordeel ook daadwerkelijk toegekend gaat worden. Bij grote generieke aanvragen en turn-key projecten is er wel een mogelijkheid om de aanvraag voor te bespreken. Bij de daadwerkelijke aanvraag moet een investeringsverplichting zijn aangegaan, terwijl er nog niet met zekerheid uitgegaan kan worden van het fiscale voordeel. Hierbij is dus de vraag wat de additionaliteit van de regeling is in deze situaties. Het uitbreiden van de mogelijkheden tot vooroverleg met RVO zodat alle generieke aanvragen in aanmerking komen lijkt een oplossing. Bij andere (subsidie)regelingen zoals bijvoorbeeld de VEKI is een dergelijk vooroverleg bij alle aanvragen mogelijk. Dit wordt ook gewaardeerd door aanvragers. Ook is het de verwachting dat dit leidt tot minder afgekeurde aanvragen en het zou leiden tot een betere samenhang tussen regelingen. Volledige zekerheid over verkrijgen van een EIA-verklaring vóór het moment van investeren kan echter niet worden gegeven binnen de huidige regels. Verruiming van de overlegmogelijkheden zou echter wel kunnen leiden tot efficiëntere processen, een hogere doeltreffendheid en daarmee een grotere doelmatigheid.

Verder moet er binnen de generieke aanvragen worden gerekend met algemene rekenregels en vaste energieprijzen voor de berekening van de terugverdientijd. In

tijden van volatiele energieprijzen kunnen dergelijke vaste prijzen anders uitvallen voor individuele aanvragers. Vanuit de gebruikerskant wordt de wens tot het mogen hanteren van bedrijfsspecifieke rekenregels en energieprijzen ook meermaals uitgesproken. In het verleden is door RVO onderzocht of een dergelijke aanpassing mogelijk was. Hierbij werd opgemerkt dat dit mogelijk grote gevolgen heeft voor de specifiek omschreven technieken op de Energielijst. Deze technieken zijn immers voorbeelden van technieken onder de generieke omschrijving, waardoor het niet houdbaar lijkt om voor deze voorbeelden andere rekenregels te gebruiken. Een belangrijke meerwaarde van de regelingen, de attentiewaarde, zou daarmee mogelijk aanzienlijk afnemen. Deze wens vanuit de gebruikerskant is vanuit het bredere perspectief dan ook niet wenselijk. Verder zijn er specifiek voor de EIA ook bezwaren tegen het toestaan van bedrijfsspecifieke rekenregels bij generieke codes vanwege het generieke karakter van de EIA. Wanneer bedrijven eigen rekenregels mogen hanteren kunnen er verschillen ontstaan in de steun tussen bedrijven en/of sectoren, wat mogelijk kan leiden tot selectiviteit in het kader van de staatssteunregels.

4.3.2 Vermindering administratieve lasten

Inzake de administratieve lasten van zowel gebruikers als de uitvoerders worden enkele verbetermogelijkheden aangedragen. Deze verbetermogelijkheden komen niet zozeer voort uit een knelpunt, maar kunnen wel bijdragen aan een nog verdere verbetering.

Intermediairs opperen om het controleproces nog efficiënter in te richten door inzichten uit het horizontale toezicht, waar bijvoorbeeld de Belastingdienst al mee werkt, toe te passen binnen de EIA en MIA. Dit zou ervoor zorgen dat het controleproces nog efficiënter wordt bij de zogeheten 'veel-aanvragers'. Bijvoorbeeld intermediairs doen immers jaarlijks veel aanvragen, waardoor zij aangeven veel dubbel werk te moeten doen. Hoewel dit enerzijds begrijpelijk is vanuit het uitvoeringsperspectief wordt geopperd om op basis van verantwoord vertrouwen het controleproces bij veel aanvragers te vereenvoudigen. De praktische toepassingen en juridische haalbaarheid hebben wij in het kader van dit onderzoek niet verder onderzocht.

Verder komt in meerdere gesprekken naar voren dat de samenwerking tussen de verschillende uitvoerders verder geoptimaliseerd zou kunnen worden. De Belastingdienst en RVO lopen ertegenaan dat zij zeer beperkte mogelijkheden hebben om gegevens uit te wisselen (zowel tussen BD en RVO als RVO intern tussen verschillende afdelingen). Idealiter zou de Belastingdienst meer gegevens mogen delen om beter samen te werken en gebruik te maken van de kennis en expertise van RVO (en andersom). Zaak is om te onderzoeken of er in het kader van de fiscale

geheimhoudingsplicht voldoende ruimte is om informatie toch uit te kunnen wisselen.⁶⁷ Ook zijn er geluiden dat de samenwerking tussen de verschillende afdelingen binnen RVO erg wisselend is. Bij aanvragen waarvoor gebruik wordt gemaakt van meerdere regelingen kan dit versturend werken, zowel voor RVO in de controle, als voor gebruikers in hun aanvraagproces.

Verder is RVO bezig met de uitrol van een nieuw ICT-portaal voor de EIA en MIA. Dit nieuwe portaal heeft o.a. tot doel om de aanvraagprocedures van beide regelingen gelijk te trekken en is momenteel al in vergevorderde fase. In de ontwikkeling van dit nieuwe portaal worden onder andere de intermediairs betrokken. Een van de knelpunten die hier naar boven is gekomen en ook veelvuldig is genoemd in de gesprekken is de zogenoemde ketenmachtiging. Wanneer intermediairs in het nieuwe portaal een aanvraag willen indienen voor een ondernemer, dan hebben zij een ketenmachtiging nodig. Deze machtiging kost geld en neemt tijd in beslag. Zeker wanneer ondernemers laat aankloppen bij de intermediair (wat vooral bij mkb-ondernemers regelmatig voorkomt) kan dit ervoor zorgen dat de aanvraag niet op tijd kan worden ingediend. Hoewel de kosten eenmalig en beperkt zijn, kunnen deze er bij kleine investeringen voor zorgen dat het doen van een aanvraag minder loont. Daarbij zijn de intermediairs van mening dat deze ketenmachtiging onnodig is. RVO is bekend met het probleem en geeft aan dat hieraan wordt gewerkt, echter is het niet eenvoudig om deze af te schaffen.

Tot slot worden voor het nieuwe portaal nog enkele verbeterpunten aangedragen waar voornamelijk op de langere termijn mogelijk kansen liggen. Momenteel wordt ervaren dat er bij de aanvragen veel gegevens handmatig moeten worden ingevuld, terwijl deze al wel bekend zouden zijn bij RVO. Door middel van koppelingen zouden gegevens mogelijk geautomatiseerd kunnen worden aangevuld, waardoor het aanvraagproces nog verder vereenvoudigd kan worden. Het lijkt echter eerst zaak om het nieuwe portaal volledig draaiende te krijgen.

4.3.3 Beleidsaspecten

In voorgaande hoofdstukken is meerdere malen aan bod gekomen dat data over zaken als doelgroepbereik (niet-gebruik, gebruik onder mkb, mate waarin het EIA-voordeel wordt benut in de aangifte) en het aantal freeriders op basis van achtergrondkenmerken zeer beperkt beschikbaar is. In het kader van zowel de omzetting van de EIA naar een subsidie als de generieke verbetermogelijkheden is het wenselijk om beter inzicht te verkrijgen in deze gegevens. De aanbeveling is dan ook om verder onderzoek te doen naar deze gegevens, deze te monitoren en meer

⁶⁷ De fiscale geheimhoudingsplicht schrijft voor dat er uitsluitend over een belastingplichtige gesproken mag worden als dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de belastingwet of voor de invordering (zie: www.belastingdienst.nl).

aandacht te besteden aan deze aspecten in volgende evaluaties. Hoewel dit punt in deze context enkel betrekking heeft op de EIA geldt dit ook nadrukkelijk voor de MIA. Beter inzicht in de gegevens kan ook helpen in het monitoren van de effecten van beleidsinspanningen.

Verder komen in de gesprekken met brancheverenigingen en intermediairs meerdere geluiden over de Energie- en Milieulijst naar voren. De processen rondom het samenstellen en publiceren van deze lijsten voelt voor de branches en intermediairs aan als een zogeheten 'black-box'. Gebruikers ervaren weinig transparantie over deze processen, en de timing van de publicatie van de lijsten (jaarlijks tussen Kerst en Oudejaarsdag) is vanuit het gebruikersperspectief niet optimaal. Tegelijkertijd wordt vanuit de uitvoering aangegeven dat er waar mogelijk transparantie wordt gegeven, maar dat er geen strategisch gedrag bij gebruikers in de hand gewerkt moet worden, wat de gebruikers ook begrijpen. Gezien de tegenstrijdigheid van sommige van de geluiden raden we aan dat RVO actief in gesprek blijft gaan met de (vertegenwoordigers van) gebruikers om te zoeken naar een juiste balans tussen transparantie en open communicatie over zaken waar niet meer transparantie gegeven kan worden. Verder worden suggesties gedaan om de Energie- en Milieulijst vaker (of zelfs continu) te actualiseren. Een dergelijke suggestie wordt ook gedaan door Vollebergh [16]. Wij twijfelen echter aan de praktische uitvoerbaarheid hiervan en in hoeverre deze daadwerkelijk opweegt aan de doeltreffend- en doelmatigheid. Meer aanpassingen zorgen immers ook voor meer onzekerheid voor de afnemers (met name bij het wegvallen van codes). Daarbij vragen wij ons af of er voldoende sturingsinformatie is om goed onderbouwde keuzes om vaker voor toevoegingen of inperkingen te maken (samenstellen van de lijst kost tijd en het gebruik van codes kan even duren voordat het op gang komt).

Ook zijn in de gesprekken meerdere voorbeelden aan bod gekomen van technieken die op een van de lijsten staan, maar niet volledig aan lijken te sluiten bij de praktijk. Voorbeelden hiervan zijn koelinstallaties in vrachtwagens die niet voldoen aan eisen vanuit de RDW of eisen bij MDV-stallen en RC-waardes bij gebouwen die in de praktijk onhaalbaar lijken. Tegelijkertijd wordt vanuit de beleidskant aangegeven dat er in de lijsten bewust wordt ingezet op vernieuwende technieken en bedrijfsmiddelen, ook wanneer de markt hier soms nog niet helemaal klaar voor is. De regelingen bestaan namelijk om marktintroductie te stimuleren en versnellen. Hiermee kunnen de lijsten af en toe voorlopen op de praktijk.

Beide situaties laten zien dat er niet altijd sprake is van wederzijds begrip tussen beleid/uitvoering en de gebruikerskant, af en toe kan er zelfs sprake zijn van een kloof. Concreet kan hierop worden ingezet zodat er betere informatie-uitwisseling komt tussen de partijen, waardoor wederzijds begrip ontstaat en er samen nog beter toegewerkt kan worden naar het behalen van de beleidsdoelen. Ook zal dit bijdragen aan groter vertrouwen in de uitvoering en toegankelijkheid van de regeling. In lijn met

deze verbetering mag ook de wens vanuit de gebruikerskant voor consistentie in beleid niet onbenoemd blijven.

4.4 Afhankelijkheid van winstgevendheid

Een veelgenoemd knelpunt van de EIA en MIA is de winstafhankelijkheid van de regelingen. In beginsel kunnen enkel winstgevende bedrijven het voordeel genieten. De omvang van het probleem kan echter niet volledig worden geduid. Bij de introductie van restitueerbare belastingtegoeden is het de vraag of een belastingtegoed een oplossing zal bieden voor liquiditeitsproblemen en beperkte winstgevendheid bij ondernemers. Het Nederlandse belastingstelsel en de ICT-systemen van de Belastingdienst zijn hier echter niet op ingericht. Een dergelijk belastingtegoed zal een dergelijk zal het fiscale systeem bovendien een stuk complexer maken. De mogelijke oplossingsrichting om de EIA als subsidie vorm te geven wordt in dit hoofdstuk niet uitgewerkt.

4.4.1 Algemene beschrijving

Een van de punten die veelvuldig naar voren komt in de gesprekken is de afhankelijkheid van de winstgevendheid van zowel de EIA als MIA. Wanneer een ondernemer geen winst maakt kan hij het EIA of MIA-voordeel niet genieten in het jaar van de investering. De fiscaliteit biedt de mogelijkheid om het voordeel vanuit de EIA als MIA middels carry back of carry forward te genieten in een eerder of later jaar. In hoeverre deze afhankelijkheid van de winstgevendheid een beperkende factor is voor het gebruik van de regelingen, is niet eenduidig vast te stellen.

In de meest recente evaluaties van beide regelingen is niet specifiek ingegaan op het doelgroepbereik en het niet-gebruik van de regelingen. Hierdoor is geen duidelijk inzicht in hoeverre de winstgevendheid ervoor zorgt dat de EIA en MIA niet gebruikt worden. Aan de uitvoeringskant is er geen eenduidig zicht op de mate waarin verklaringen daadwerkelijk worden toegepast in de aangifte en hoe vaak het voordeel wordt benut in een ander jaar dan het jaar waarin de verklaring is afgegeven (door gebruik te maken van carry-back of forward). Wel wordt gewerkt met de schatting dat 5% van de beschikkingen niet wordt geclaimd. Bij maximaal 5% van de aanvragen zou de winstgevendheid mogelijk dan ook een beperkende factor zijn. Dit hoeft echter niet het geval te zijn. In gesprekken komt naar voren dat bedrijven soms vergeten hun EIA-voordeel te claimen in de belastingaangifte. Een bedrijf kan ook failliet gaan tussen het moment van indienen van een aanvraag en het moment van de belastingaangifte. Verder kunnen er ook ondernemers zijn die geen aanvraag indienen, omdat ze weten dat ze het voordeel niet kunnen gebruiken. Om deze reden zou het niet-gebruik

vanwege de winstgevendheid ook groter kunnen zijn dan de schattingen waarmee wordt gewerkt.

In de gesprekken komt verder naar voren dat de winstafhankelijkheid vooral een rol speelt bij start- en scale ups. Deze bedrijven zouden op een later moment alsnog voordeel kunnen genieten middels de carry-back en forward regels, echter kunnen aanvullende liquiditeitsproblemen ervoor zorgen dat deze bedrijven de regeling beperkt weten te gebruiken. Verder zijn er geluiden dat de winstgevendheid in bepaalde sectoren een grotere rol speelt (kapitaalintensieve sectoren met veel kleine ondernemingen, zoals de transportsector). Deze geluiden kunnen echter niet cijfermatig worden onderbouwd.

Er zijn ook argumenten die pleiten voor de winstafhankelijkheid bij toepassing van de regelingen. Door deze winstafhankelijkheid komen niet levensvatbare bedrijven per definitie niet in aanmerking voor het fiscale voordeel, waardoor het geld efficiënt zou worden benut. Niet alle verlieslatende bedrijven zijn echter niet levensvatbaar, waardoor deze vlieger slechts gedeeltelijk opgaat. Dit knelpunt behoeft dan ook de nuance waarbij moet worden afgevraagd in hoeverre het wenselijk is om bedrijven die nu buiten de regeling worden gehouden wel financieel te ondersteunen.

4.4.2 Restitueerbare belastingtegoeden

Een mogelijkheid bestaat om de regelingen vorm te geven als een restitueerbaar belastingtegoed, internationaal ook wel bekend als een refundable tax credit. Een tax credit is een belastingtegoed dat door de gerechtigde tot dat tegoed in mindering wordt gebracht op de belasting die de gerechtigde als belastingplichtige verschuldigd is. In vergelijking met de EIA en MIA verschilt dus het moment waarop de aftrek of het tegoed wordt toegepast: bij de EIA en MIA gebeurt dit bij bepaling van de fiscale winst, terwijl dit bij een belastingtegoed gebeurt na vaststelling van de verschuldigde belasting.

Belastingtegoeden kunnen onder andere restitueerbaar zijn.⁶⁸ Dit houdt in dat het tegoed – voor zover het niet in mindering kan worden gebracht op de verschuldigde belasting – binnen een bepaalde periode na het moment waarop het recht op dat tegoed is ontstaan, wordt uitbetaald aan de gerechtigde. Een restitueerbaar belastingtegoed zou de problemen rondom de winstafhankelijkheid kunnen verminderen, echter zullen de liquiditeitsproblemen die spelen niet geheel worden opgelost.

⁶⁸ Zie voor een uitgebreid overzicht van de mogelijke belastingtegoeden (inclusief rekenvoorbeelden) de Kammerbrief over de Gevolgen van de invoering van de minimumbelasting op fiscale stimuleringsmaatregelen. [53]

In de gesprekken wordt erkend dat een restitueerbaar belastingtegoed – onder voorwaarden – een oplossing kan zijn voor het knelpunt met betrekking tot de winstafhankelijkheid van aanvragers. In deze gesprekken worden echter ook meerdere bezwaren tegen de introductie van een restitueerbaar belastingtegoed genoemd. Het grootste bezwaar is dat het huidige Nederlandse belastingstelsel niet is ingericht op restitueerbare belastingtegoeden. Aanpassingen van het systeem zullen veel complexiteit met zich meebrengen. Enerzijds vraagt dit directe capaciteit om het systeem (waaronder de ICT) hierop in te richten. Met het oog op de huidige (ICT-)beperkingen bij de Belastingdienst lijkt dit (in ieder geval op korte termijn) niet direct haalbaar. Anderzijds sluit deze gedachtegang niet aan bij de doelstellingen van het ministerie van Financiën om het Nederlandse belastingstelsel te vereenvoudigen. [36]

Vanuit deze verschillende oogpunten geniet de genoemde oplossingsrichting niet de voorkeur. De oplossingsrichting ziet slechts op een deel van de problemen, waarvan de omvang niet helder is. Deze beperkte voordelen wegen, zeker gezien de (ICT-)beperkingen bij de Belastingdienst, niet op tegen de lasten. Daarnaast wordt vanuit de gebruikers van de regelingen het bezwaar aangehaald dat restitueerbare belastingtegoeden het belastingstelsel voor ondernemers complexer maken, wat kan leiden tot minder gebruik, voornamelijk onder mkb-bedrijven (al zal dit argument minder zwaar gaan wegen als het te behalen voordeel maar groot genoeg is en het gaat lonen om een adviseur te betrekken bij de aanvraag).

4.4.3 Verbetermogelijkheid: omzetting naar subsidie

Een tweede verbetermogelijkheid voor het knelpunt van de winstafhankelijkheid van de EIA en MIA is het omzetten van de regelingen naar een directe subsidie. In Hoofdstuk 3 is uitgebreid ingegaan op de gevolgen van een dergelijke omzetting in het geval van de EIA, waardoor we de voor- en nadelen van deze verbetermogelijkheid hier niet nogmaals zullen behandelen.

5 Conclusies

De EIA en MIA worden door gebruikers gezien als goede regelingen en worden al jarenlang overwegend positief geëvalueerd in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid. De regelingen zijn geschikt voor brede selectie aan energie- en milieu-investeringen, zijn bekend bij veel ondernemers of hun intermediair (incl. accountant) en zijn flexibel en efficiënt in de uitvoering.

Hierna gaan wij in op onze conclusies ten aanzien van de omzetting van de EIA naar een subsidie, gevolgd door de gevonden verbetermogelijkheden voor zowel de EIA als de MIA. Dit doen wij aan de hand van de twee hoofdvragen van dit onderzoek, waarbij we ook ingaan op de onderwerpen uit bijbehorende deelvragen.

Hoofdvraag 1 - Verdient een fiscale regeling de voorkeur boven een directe subsidie in het geval van de EIA?

Als de huidige fiscale regeling EIA één-op-één wordt omgezet naar een subsidie, dan heeft dit op korte termijn negatieve effecten. De omzetting heeft structureel ook geen positieve effecten op doelgroepbereik, doeltreffendheid, doelmatigheid en beleidsaspecten.

Het onderzoek en de onderstaande bevindingen richten zich op een één-op-één omzetting van de EIA. Daarbij constateren we dat deze omzetting vooral nieuwe onzekerheden met betrekking tot staatssteunkaders met zich meebrengt. Het verkennen van alternatieve uitgangspunten voor de vormgeving van de subsidie viel buiten de scope van het onderzoek. We hebben daarom niet onderzocht in hoeverre de omzetting ruimte biedt voor een andere inhoudelijke invulling die mogelijk het doelgroepbereik, de doeltreffendheid of de doelmatigheid zou kunnen verbeteren. Meer data (bijv. data over de mate en redenen van niet-gebruik) en aanvullend onderzoek zijn nodig om te bepalen (1) welke inhoudelijke aanpassingen aan de EIA wenselijk zijn (2) of dergelijke aanpassingen alleen onder een subsidieregeling kunnen worden vormgegeven en (3) of deze aanpassingen passen binnen de staatssteunkaders.

Hierna volgt de (kwalitatieve) onderbouwing in termen van doelgroepbereik, doeltreffendheid, doelmatigheid en beleidsaspecten. We richten ons hierbij op het inherente verschil tussen een fiscale regeling en een subsidieregeling.

- **Impact op doelgroepbereik: op de korte termijn negatief, op de lange termijn naar verwachting grofweg vergelijkbaar met huidige situatie.** Subsidies hebben over het algemeen een hoger doelgroepbereik dan een fiscale regeling, maar dat in het geval van een omzetting van de EIA naar verwachting niet geval. Dat komt omdat het wegvallen van de dertig jaar bekendheid met de huidige regeling en de signaleringsfunctie van de accountant of

belastingadviseur vanuit zijn rol bij het opstellen van de aangifte inkomstenbelasting of vennootschapsbelasting het doelgroepbereik op korte termijn verlaagt. Op lange termijn zal het doelgroepbereik ongeveer gelijk zijn, maar het exacte effect is op dit moment lastig in te schatten. Structureel niet-winstgevende bedrijven die niet in de financiële problemen zijn, energiebesparende investeringen willen doen en behoefte hebben aan liquiditeit kunnen met een subsidie wel bereikt worden, maar niet met een fiscale regeling. Dit vergroot weliswaar het doelgroepbereik, maar op basis van de informatie die we nu hebben schatten we in dat deze specifieke groep echter een (zeer) beperkte omvang kent. Meer data en inzicht in de mate en redenen van niet-gebruik kunnen een beter beeld geven van de impact op doelgroepbereik op lange termijn.

- **Impact op doeltreffendheid: bij een één-op-één omzetting kan een subsidie alleen maar minder doeltreffend zijn omdat de staatssteunkaders beperkend werken. Echter, een subsidie biedt wel de mogelijkheid om de EIA in zijn geheel anders (en dus niet één-op-één over te nemen) in te richten en zo mogelijk doeltreffender te worden.** Subsidies kunnen in algemene zin gericht en breder toepasbaar worden ontworpen dan fiscale regelingen, maar bij een één-op-één overzetting van de EIA naar een subsidie spelen de staatssteunkaders een complicerende rol. De huidige EIA is namelijk een generieke maatregel en bevat daarom geen staatssteun. Bij een omzetting naar een subsidie is het onzeker of de staatssteunkaders bijvoorbeeld ruimte bieden om de huidige Energielijst volledig in stand te houden. Onder beleidsaspecten gaan we hier nader op in. We zouden echter ook kunnen redeneren dat een subsidie ook kansen biedt om de EIA anders in te richten. Zo zou de regeling verder naar specifieke doelgroepen geoptimaliseerd kunnen worden, bijvoorbeeld naar aanleiding van de verdiepende inzichten over het bestaande doelgroepbereik (zie voorgaande alinea). De EIA kan zo een meer gericht instrument worden, waardoor de doeltreffendheid vergroot kan worden.
- **Impact op doelmatigheid: bij een één-op-één omzetting is er sprake van eenmalige omzettingskosten en structureel hogere uitvoeringslasten.** De huidige EIA wordt, zeker gezien de omvang van het budget, op een flexibele en efficiënte wijze uitgevoerd. Wanneer de EIA wordt omgezet naar een subsidie zullen de uitvoeringslasten naar verwachting stijgen met een factor 1,4 tot 2,6. Of de daadwerkelijke uitvoeringslasten meer onder of boven in de range zullen liggen hangt onder andere af van de mate waarin de ervaringen vanuit de huidige regeling meegenomen kunnen worden en er of tijdens de uitvoering op termijn efficiëntieslagen doorgevoerd kunnen worden. Naast de structureel hogere uitvoeringskosten worden de directe eenmalige omzettingskosten geschat op 6 miljoen euro. Tot slot verwachten we voor de aanvragers

eveneens een lastenverhoging door de hogere mate van verantwoording vooraf en achteraf (zowel bij kleine als grote aanvragen).

Hierboven gaven we aan dat een EIA als subsidie meer gericht *zou kunnen* worden vormgegeven, waardoor de doeltreffendheid hoger wordt. Zelfs een kleine verbetering van de doeltreffendheid zal de hogere uitvoeringskosten van een subsidie compenseren. Ter indicatie hebben wij berekend welke afname van het aandeel freeriders voldoende zou zijn om de hogere structurele uitvoeringslasten te compenseren: een verbetering in de range van 0,3 tot 3,0 procentpunt bleek hierbij al voldoende.

- **Impact op beleidsaspecten: complexe omzetting met lange doorlooptijd en onzekerheid over de uitkomsten.** Zoals eerder aangegeven bevat de EIA als fiscale regeling geen staatsteun en valt daarmee dus ook niet onder de staatssteunkaders. Bij een omzetting naar een subsidie is dit naar verwachting wel het geval. De huidige regeling is gezien haar omvang bovendien niet onder de AGVV-kaders in te richten, waardoor er waarschijnlijk een intensief notificatietraject moet worden ingesteld. De staatssteunkaders kunnen vervolgens een beperkende impact hebben op bijvoorbeeld de Energielijst. Een ingeperkte Energielijst heeft een negatieve impact op de doeltreffendheid. Deze impact zal ook structureel zijn, aangezien de regeling gedurende haar looptijd onder dezelfde kaders uitgevoerd moet worden. De budgetbeheersing en bijsturingsmogelijkheden zijn bij een subsidieregeling wel (nog) beter dan nu het geval is.

Hoofdvraag 2 - Hoe kan de werking van de EIA en de MIA voor het bedrijfsleven worden verbeterd en vereenvoudigd?

Ten opzichte van de bestaande inzichten uit de eerdere evaluaties van de EIA en de MIA hebben wij een verschillende verbeteringen in beeld gekregen tijdens ons onderzoek. Samengevat betreft dit de volgende verbeteringsuggesties:

- **Betere bekendheid mkb door middel van differentiatie van het aftrekpercentage** – om het mkb beter te bereiken en de doeltreffendheid van de regelingen daarmee te vergroten lijkt een differentiatie van de aftrekpercentages op basis van de investeringsomvang een geschikte manier om het mkb beter te bereiken en de doeltreffendheid te vergroten. Wanneer het aftrekpercentage in de eerste schijf te groot wordt kan dit echter wel resulteren in een toename van freeriders, aangezien er in dat geval meer dan de onrendabele top van de investering gestimuleerd wordt. Het is raadzaam om deze onrendabele top van kleine investeringen en daarmee het daadwerkelijke belastingvoordeel goed in beeld te hebben bij het maken van verdere afwegingen omtrent de hoogte van het aftrekpercentage. Verder raden wij aan om in te zetten op een (nog) betere samenwerking met leveranciers van

bedrijfsmiddelen om de attentiewaarde van de regelingen onder het mkb te vergoten.

- **Vooroverleg met RVO bij generieke aanvragen uitbreiden** - bij de generieke aanvragen kan het uitbreiden van de mogelijkheden tot vooroverleg met RVO van toekomstige aanvragen zorgen voor een grotere additionaliteit van de regeling, aangezien hiermee de investeringskeuzes en haalbaarheid van de EIA-aanvraag vooraf geoptimaliseerd kan worden.
- **Het invoeren van horizontaal toezicht op aanvragen door intermediairs** - de administratieve lasten voor zowel gebruikers als RVO kan mogelijk afnemen door via de Belastingdienst inzichten op te doen uit het horizontaal toezicht. Deze werkwijze kan toegepast worden op de aanvragen vanuit intermediairs.
- **Stopzetten ketenmachtiging in het nieuwe ICT-portal** - binnen het vernieuwde ICT-portaal vormt het gebruik van ketenmachtiging een grote en ongewenste last. RVO is hier overigens al mee bekend en onderzoekt het nader.
- **(Nog) betere kennis- en informatiedeling tussen uitvoeringsorganisaties** - er kan volgens onze gesprekspartners nog beter worden ingezet op samenwerking en kennis- en informatiedeling. Zo kan onderzocht worden of de toepassing van de fiscale geheimhoudingsplicht (en dan met name de ruimte die deze geheimhoudingsplicht biedt voor informatiedeling) in de samenwerking tussen RVO en de Belastingdienst geoptimaliseerd kan worden.
- **Vergroten van dataverzameling en -analyse** - We bevelen aan om het doelgroepbereik (niet-gebruik, gebruik onder mkb, mate waarin het EIA-voordeel wordt benut in de aangifte) en uitsplitsingen van het aantal freeriders op basis van achtergrondkenmerken verder te onderzoeken, te monitoren en structureel onderdeel te maken van volgende evaluatieonderzoeken. Dit onderzoek zou bijvoorbeeld via het bestaande netwerk van RVO met veel intermediairs en subsidie-adviseurs worden opgezet. Ook bij de opzet van de eerstvolgende evaluatie kan hier expliciet aandacht voor gevraagd worden.

Tot slot hebben we vastgesteld dat de beperking qua afhankelijkheid van de winstgevendheid onder de huidige regeling niet opgelost kan worden. De omzetting naar een subsidie zou de winst-afhankelijkheid en liquiditeitsbeperking wel oplossen (mits de ondernemingen niet in financiële problemen zijn). De voor- en nadelen hiervan hebben wij onder hoofdvraag 1 in detail uitwerkt. Het Nederlandse belastingstelsel en de ICT-systemen van de Belastingdienst zijn niet ingericht op een systeem van restitueerbare belastingtegoeden, waardoor dit geen haalbare oplossing is. Daarbij is het de vraag of een belastingtegoed een oplossing zal bieden voor

liquiditeitsproblemen en beperkte winstgevendheid bij ondernemers en zal een dergelijk belastingtegoed het fiscale systeem een stuk complexer maken. Van beide (winst en liquiditeit) ontbreekt het op dit moment aan data om te bepalen hoe groot dit probleem is.

Verwijzingen

- [1] SEO en CE Delft (2023). *Evaluatie Energie-investeringsaftrek 2017-2021* [www.rijksoverheid.nl]
- [2] Witteveen+Bos, CE Delft en KplusV (2023). *Beleidsvaluatie MIA\Vamil 2017-2021* [www.rijksoverheid.nl]
- [3] Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2023). *Kabinetsreactie op de uitkomsten van de evaluatie van de Energieinvesteringsaftrek (EIA)* [open.overheid.nl] Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- [4] Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2023). *Kamerbrief beleidsvaluatie MIA/Vamil 2017-2021* [zoek.officielebekendmakingen.nl] Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- [5] Ministerie van Financiën (2020). *Raamwerk voor Uitvoering van Subsidies (RUS)* [www.rijksfinancien.nl] Den Haag: Ministerie van Financiën.
- [6] Europese Commissie. *Steunmaatregel N 266/2003 - Nederland Project Offshore Windpark Q7* [ec.europa.eu]
- [7] Rijksoverheid (2024). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Klimaat en Groene Groei (XXIII) voor het jaar 2025 - vergaderjaar 2024–2025, 36 600 XXIII, nr. 1* [www.rijksoverheid.nl] Den Haag: Tweede Kamer.
- [8] RVO (2024). *Jaarcijfers EIA 2023* [www.rvo.nl]
- [9] Tweede Kamer der Staten-Generaal (1996). *Kamerstukken 1996/1997, 25 052, nr.3. Wijziging van enkele belastingwetten c.a. (belastingplan 1997)* [zoek.officielebekendmakingen.nl]
- [10] Tweede Kamer der Staten-Generaal (1996). *Kamerstukken 1996/1997, 24 250, nr. 13. Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag in verband met de invoering van een regulerende energiebelasting* [zoek.officielebekendmakingen.nl]
- [11] Ministerie van EL&I (2012). *Begroting 2012*
- [12] Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2023). *Kabinetsreactie op de uitkomsten van de evaluatie van de Energieinvesteringsaftrek (EIA)* [open.overheid.nl]
- [13] SEO (2007). *Ex-post evaluatie Energie Investeringsaftrek (EIA)* [zoek.officielebekendmakingen.nl]
- [14] Tweede Kamer der Staten-Generaal (1996). *Kamerstukken 1996/1997, 25 052, B. Wijziging van enkele belastingwetten c.a. (belastingplan 1997)* [zoek.officielebekendmakingen.nl]
- [15] CE Delft (2018). *Beleidsvaluatie Energieinvesteringsaftrek 2012-2017* [www.rvo.nl] Delft: CE Delft.
- [16] Vollebergh, H. (2020). *De Energie-investeringsaftrek: Freeriding binnen de perken* [www.pbl.nl] Den Haag: PBL.
- [17] IBO (2001). *Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar de kosteneffectiviteit van energiesubsidies* [www.rijksfinancien.nl]
- [18] Ecorys & Van Zutphen Economisch Advies (2012). *Evaluatie Energie Investeringsaftrek* [zoek.officielebekendmakingen.nl]

- [19] RVO (2024). *Jaarcijfers MIA/Vamil 2023* [www.rvo.nl]
- [20] Tweede Kamer der Staten-Generaal (2024). *Kamerstukken 2024/2025, 36602, nr. 66* [zoek.officielebekendmakingen.nl] Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- [21] Tweede Kamer der Staten-Generaal (1998). *Kamerstukken 1998/1999, 26 532, nr.3. Memorie van Toelichting* [zoek.officielebekendmakingen.nl]
- [22] Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2023). *Kamerbrief over beleidsevaluatie MIA/Vamil 2017-2021* [www.rijksoverheid.nl]
- [23] CE Delft (2018). *Beleidsevaluatie MIA/Vamil* [www.rvo.nl]
- [24] VROM (2007). *Evaluatie MIA, Vamil en Groen Beleggen 2000-2004* [zoek.officielebekendmakingen.nl]
- [25] Dialogic (2023). *Evaluatie Energie-Innovatieregelingen 2012-2021* [dialogic.nl] Utrecht: Dialogic.
- [26] RVO (2024). *Energieinvesteringsaftrek (EIA). Energielijst 2025* [www.rvo.nl]
- [27] RVO (2024). *Handleiding WBSO 2024* [www.rvo.nl]
- [28] Rijksoverheid (2012). *Regeling vaststelling Aanwijzingen voor subsidieverstreking* [wetten.overheid.nl]
- [29] Europese Commissie (2013). <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001506/2013-07-01> [wetten.overheid.nl]
- [30] Europa Decentraal (2025). *Criteria staatssteun* [europadecentraal.nl]
- [31] Europese Commissie (2023). *Verordening (EU) Nr. 651/2014 Van de Commissie (AGVV)* [eur-lex.europa.eu]
- [32] CE Delft (2025). *Evaluatie ISDE - periode 2019 - 2023* [] Delft: CE Delft.
- [33] Dialogic (2025). *Evaluatie van de VEKI-subsidieregeling*
- [34] Trinomics (2021). *Evaluatie van de SDE+* [open.overheid.nl] Rotterdam: Trinomics.
- [35] SEO & Dialogic (2025). *Evaluatie Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO) 2018 - 2022* [www.seo.nl] Amsterdam/Utrecht: SEO & Dialogic.
- [36] Ministerie van Financiën (2020). *Vereenvoudiging belastingstelsel: Bouwstenen voor een beter belastingstelsel* [www.rijksfinancien.nl]
- [37] Government Offices of Sweden. *Sweden's carbon tax* [www.government.se]
- [38] Naturvårdsverket. *Klimatklivet* [www.naturvardsverket.se]
- [39] Naturvårdsverket (2024). *Utvärdering av Klimatklivet: Investeringsstödetts effekter 2020-2022* [www.naturvardsverket.se]
- [40] Ausfuhrkontrolle, B.f. W. u.. *Bundesförderung für Energie- und Ressourceneffizienz in der Wirtschaft – Zuschuss und Kredit* [www.bafa.de]
- [41] Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI (2023). *Evaluation der "Bundesförderung für Energie- und Ressourceneffizienz in der Wirtschaft"* [www.bmwk.de]
- [42] VLAIO. *Subsidiedatabank* [www.vlaio.be]
- [43] Vlaamse overheid. *Verhoogde investeringsaftrek voor energiebesparende investeringen door ondernemingen* [www.vlaanderen.be]
- [44] Europese Commissie (2017). *R&D tax incentives. How to make them most effective?* [op.europa.eu] Brussel: DG Research and Innovation Working Paper Series.p. 8.
- [45] RVO (2024). *Pre-uitvoeringstoets EIA* [] Zwolle: RVO.

- [46]Ministerie van Financiën (2023). *Ambtelijk rapport: Structureel Verlieslatende Bedrijven* [\[www.eerstekamer.nl\]](http://www.eerstekamer.nl)
- [47]Ministerie van Financiën (2023). *Ambtelijk rapport Aanpak fiscale regelingen* [\[open.overheid.nl\]](http://open.overheid.nl) Den Haag: Ministerie van Financiën.
- [48]Ministerie van Financiën (2022). *Onderzoek fiscale regelingen* [\[www.tweedekamer.nl\]](http://www.tweedekamer.nl) Den Haag: Ministerie van Financiën.
- [49]VLAIO. *Ecologiepremie+* [\[www.vlaio.be\]](http://www.vlaio.be)
- [50]Kenniscentrum Europa Decentraal (2025). *Selectiviteit* [\[europadecentraal.nl\]](http://europadecentraal.nl)
- [51] Centraal Planbureau (2024). *Evaluatie verlaagd tarief in de vennootschapsbelasting* [\[open.overheid.nl\]](http://open.overheid.nl) Den Haag: Centraal Planbureau.
- [52]OECD (2025). *Corporate income tax, investment, and the Net-Zero Transition: Issues for consideration* [\[www.oecd.org\]](http://www.oecd.org) Paris: OECD.
- [53]Centraal Planbureau (2024). *Evaluatie verlaagd tarief in de vennootschapsbelasting* [\[open.overheid.nl\]](http://open.overheid.nl) Den Haag: Centraal Planbureau.
- [54]Tweede Kamer der Staten-Generaal (2024). *Kamerstukken 2024/2025, 32 140, nr 214, blz 6 - Herziening Belastingstelsel* [\[1\]](#) Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Bijlage 1. Overzicht interviewrespondenten en betrokken personen

Organisatiename van gesprekspartner
Interviews
Belastingdienst*
Centraal Planbureau
Ecologiepremie+ en Federale energie-investeringsaftrek (Vlaanderen)
Energie- und Ressourceneffizienz in der Wirtschaft (Duitsland)
FME
Intermediairs tijdens informatiebijeenkomst RVO in Amersfoort
Klimatklivet (Zweden)
LTO Nederland
Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
Ministerie van Financiën*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Ministerie van Klimaat en Groene Groei*
RVO – EIA-team*
RVO – MIA-team*
Transport en Logistiek Nederland (TLN)
Universiteit van Tilburg
Groepsgesprekken intermediairs
Epiic
Flynth
InnoVein*
M3E*
Moore DRV*
NLSI

Organisatienaam van gesprekspartner
PNO Consultants*
Sevi
Subvice
Virente

* ook deelgenomen aan simulatiesessie

Bijlage 2. Onderzoeksvragen

In de aanvraag die tot dit onderzoek heeft geleid zijn de volgende deelvragen opgenomen.

1. Verdient een fiscale regeling de voorkeur boven een directe subsidie in het geval van de EIA?

- a. Is een fiscale regeling of een directe subsidie doeltreffender en doelmatiger in het behalen van de energiebesparing die beoogd worden met de EIA? (Mede in het licht van verschillen in verzilvering/effectieve stimulans door de verrekening met de te betalen belasting)
 - Wat is het effect van een verandering van de EIA van een fiscale regeling naar een directe subsidie op het percentage freeriders?
 - Wat is het effect van een verandering van de EIA van een fiscale regeling naar een directe subsidie op het aantal aanvragen en het type bedrijfsmiddelen dat gekocht wordt met de EIA?
 - Wat is het effect van een verandering van de EIA van een fiscale regeling naar een directe subsidie op de bruto en netto energie en CO₂ besparing die door de EIA gerealiseerd worden?
- b. Hoe zou de EIA vormgegeven kunnen worden als subsidieregeling aan de uitgavenkant van de begroting?
 - Kan de EIA gecombineerd worden met een bestaande subsidieregeling of is een nieuwe subsidieregeling nodig? In beide gevallen: hoe kan dit concreet worden vormgegeven?
 - Welke organisatie kan een dergelijke subsidieregeling aan de uitgavenkant uitvoeren?
 - Welke uitvoeringskosten zijn gemoeid met een subsidieregeling en de huidige fiscale regelingen.
 - Wat is de administratieve last van de ondernemer t.a.v. een subsidieregeling en de huidige fiscale regelingen.
 - Welke staatssteunaspecten spelen bij de EIA indien de regeling wordt omgevormd naar een subsidie (EIA in de huidige vorm is vrij van staatssteun).

2. Hoe kan de werking van de EIA en de MIA voor het bedrijfsleven worden verbeterd en vereenvoudigd?

- a. Welke bestaande stimuleringsregelingen voor CO₂-winst/energiebesparing zijn er en welke rol heeft de EIA hierin?
 - Welk overlap is er momenteel in de stimulering van duurzame bedrijfsmiddelen via de EIA en bestaande subsidieregelingen aan de uitgavenkant?

- Welke overlap is er momenteel in de stimulering van duurzame bedrijfsmiddelen via de EIA en overige bestaande fiscale regelingen?
 - Wat is de oorspronkelijke reden geweest om de EIA als regelingen aan de fiscale kant vorm te geven? Heeft dit vanuit de doelgroep gezien bepaalde voordelen ten opzichte van een regeling aan de uitgavenkant?
- b. Zijn er – naast de aanbevelingen van de recente beleidsevaluaties – aanpassingen denkbaar om de werking van de EIA en MIA voor het bedrijfsleven te verbeteren en die de doelmatigheid en doeltreffendheid vergroten?
- Zijn er in andere landen voorbeelden (zoals de Inflation Reduction Act, en binnen Europa op basis van vergelijkbare regelingen) hoe de werking van fiscale regelingen als de EIA en MIA kan worden verbeterd voor het bedrijfsleven?
 - Welke inzichten over een restitueerbaar belastingtegoed, die niet afhankelijk is van de winst, zouden kunnen bijdragen om de werking van de EIA/MIA voor het bedrijfsleven te verbeteren? Wat zijn hier de voor- en nadelen van, ook ten aanzien van doelmatigheid en doeltreffendheid?
 - Wat zou naast het nieuwe klantportaal waar RVO aan werkt, nog meer verbeterd kunnen worden aan de uitvoeringskant in het aanvraag- en controleproces?
 - Specifiek voor de EIA: bezie differentiatie van het aftrekpercentage gericht op verdere stimulering van de regeling voor het MKB en verlaging van het zogenoemde free riding effect.

Bijlage 3. Internationale vergelijking

Deze bijlage geeft een overzicht van de verschillende regelingen uit andere landen die deel uitmaken van de internationale vergelijking. Voor elk van de regelingen is een beknopte omschrijving van de belangrijkste aspecten van de regeling gegeven. Dit overzicht is dus niet uitputtend, maar dient enkel ter inspiratie voor verbetering van de EIA en MIA.

Zweden

Het milieu- en energiebeleid in Zweden gaat veelal uit van het *“polluter pays principe”*. Binnen dit beleid moet degene die CO₂ uitstoot hier ook voor betalen middels CO₂ belastingen, die in Zweden ook bestaan voor huishoudens. [37] Naast deze belastingen bestaan er echter ook stimuleringsregelingen, waaronder de Klimaatklivet (NL: Klimaatsprong). Alle informatie over deze regeling volgt uit een interview met medewerkers van Naturvårdsverket (Zweedse agentschap voor milieubescherming, uitvoerder van de regeling), online informatie over de regeling [38] en een evaluatierapport van de regeling [39].

Omschrijving

Klimatklivet is een subsidieprogramma dat investeringen ondersteunt die bijdragen aan de reductie van CO₂-uitstoot. Het programma heeft als doel niet alleen de CO₂-uitstoot te verminderen, maar ook de marktintroductie van bewezen technologieën te versnellen en bij te dragen aan milieudoelstellingen, gezondheid en werkgelegenheid.

Klimaatsprong is opgezet binnen de kaders van de Algemene Groepsvrijstellingverordening (AGVV) en bestaat sinds 2015. In deze periode heeft het programma al bijna €2 miljard subsidiegeld toegekend aan meer dan 27.500 investeringen. Momenteel wordt er jaarlijks ongeveer €130 miljoen uitgekeerd aan zo'n 5.500 projecten. Het steunpercentage per project is afhankelijk van het type organisatie, bedrijfsgrootte en regio.⁶⁹

De doelgroep van Klimatklivet is breed: alle typen organisaties kunnen een aanvraag indienen, met uitzondering van particulieren. Zakelijke aanvragers krijgen maximaal 70% steun (doorgaans tussen de 20% en 65%), waarbij het steunpercentage voor

⁶⁹ Projecten die worden uitgevoerd in zogeheten steungebieden kunnen tot 5% extra steun ontvangen.

kleine bedrijven hoger is dan voor grote ondernemingen.⁷⁰ Niet-zakelijke aanvragers kunnen tot maximaal 50% steun ontvangen.

Alle projectaanvragen worden individueel beoordeeld door een regionale commissie, waarna Natuurvårdsverket de definitieve beslissing neemt. Bij de beoordeling wordt gekeken naar de subsidie per ton CO₂-reductie, additionaliteit, haalbaarheid en lokale impact. Voor de berekening van emissiereductie moet een gedetailleerde berekening worden aangeleverd. De additionaliteit wordt beoordeeld op basis van de terugverdientijd, waarbij moet worden aangetoond dat de terugverdientijd dusdanig lang is dat het niet rendabel is om de investering zonder steun te doen. Ook mag er nog geen investeringsverplichting zijn aangegaan om de additionaliteit te garanderen. Om de haalbaarheid aan te tonen kan een haalbaarheidsstudie noodzakelijk zijn.

In het geval meerdere projecten gelijk worden beoordeeld op CO₂-reductie per gesteunde Kroon, wordt in de beoordeling ook gekeken naar bredere aspecten zoals impact op werkgelegenheid en bijdrage aan versnelde marktintroductie van bewezen technieken.

Na toekenning van de subsidie kan een project starten met de uitvoering. De uitbetaling vindt plaats in nauwe samenhang met de voortgang van het project, waarbij nooit meer dan 75% van het subsidiegeld wordt uitbetaald voor afronding van het project. Het laatste deel van de subsidie wordt uitbetaald na een grondige controle van de uitvoering en de uitkomsten. Gedurende de uitvoering van het project moeten regelmatig voortgangsverslagen worden aangeleverd, en extra aanvullende controles vinden plaats bij grote projecten en steekproefsgewijs bij kleinere projecten.

Geleerde lessen

Uit de evaluatie en het interview met vertegenwoordigers van Natuurvårdsverket komen een aantal bevindingen naar voren.

Allereerst is het algemene beeld dat het programma in heeft bijgedragen aan het versneld behalen van de milieudoelstellingen en dat het programma heeft geleid tot substantiële emissiereducties. Geschat wordt dat tussen de 50% en 70% van de investeringen niet zouden zijn gebeurd zonder de regeling. Deze additionaliteit is het grootst bij investeringen in biogas en elektrificatie, en het kleinst bij investeringen in laadinfrastructuur.

Met betrekking tot het gebruik van de regeling blijkt dat met name kleine bedrijven niet altijd bekend zijn met het programma. Er zijn daarom inspanningen geleverd om de

⁷⁰ Waarbij wordt aangesloten bij de Europese definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen (2003/361/EG)

communicatie, met name ook regionaal, te verbeteren, onder andere door te focussen op praktijkvoorbeelden. Echter blijkt ook dat de kosteneffectiviteit bij kleine projecten vaak laag is. De kosten die gepaard gaan met het doen van een aanvraag, zoals kosten voor vereiste onderzoeken, staan in deze gevallen niet in verhouding tot de projectomvang. Voor deze kleine projecten wordt daarom gesuggereerd dat fiscale regelingen efficiënter zijn (vanwege de eenvoud van aanvragen en toekennen), voor middelgrote en grotere projecten werkt de huidige aanpak wel.

Verder spelen er een aantal problemen met een iets meer praktische aard. Allereerst wordt opgemerkt dat er regelmatig sprake is van dubbele tellingen bij het bepalen van CO₂-reductie, bijvoorbeeld wanneer CO₂-reductie bij de productie van biogas later opnieuw wordt toegerekend wanneer het biogas wordt gebruikt door een voertuig. Verder wordt vanuit de uitvoeringskant aangegeven dat het lastig is om zeer innovatieve projecten onder te brengen in de regeling. Dit komt vooral omdat het voor dergelijke projecten erg lastig is om te werken met verifieerbare gegevens.

Tot slot wordt de wens uitgesproken om de projecten ook na afronding te blijven monitoren. Momenteel zijn enkel de directe uitkomsten zichtbaar, maar de lange termijn impact wordt niet formeel gemeten.

Duitsland

In Duitsland is gekeken naar de Bundesförderung für Energie- und Ressourceneffizienz in der Wirtschaft (NL: Federale subsidie voor energie- en grondstofefficiëntie in het bedrijfsleven). Hiervoor is gesproken met een beleidsmedewerker van het ministerie van Economische zaken en Klimaatactie (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz), beschikbare informatie over de regeling [40] en een beschikbaar evaluatierapport [41].

Omschrijving regeling

De Bundesförderung für Energie- und Ressourceneffizienz in der Wirtschaft is een Duits subsidieprogramma dat bedrijven ondersteunt bij het verduurzamen van hun productieprocessen en infrastructuur. Het richt zich uitsluitend op technologieën die marktrijp zijn (TRL 9), met als doel snelle en meetbare impact te realiseren op het gebied van CO₂-reductie en grondstofefficiëntie.

Het programma is gestructureerd in zes modules, elk gericht op specifieke technologieën en sectoren.⁷¹ Daarnaast bestaat het programma uit drie hoofdinstrumenten.

1. **Directe subsidie** - Dit instrument biedt bedrijven een eenvoudige en directe financieringsmogelijkheid. Het proces is overzichtelijk en aantrekkelijk, vooral voor kleine en middelgrote ondernemingen die vaak beperkte administratieve capaciteit hebben.
2. **Leningenprogramma** – Dit instrument biedt de mogelijkheid om met verlaagde rente en gedeeltelijke terugbetalingskortingen geld te lenen voor investeringen. De voorwaarden voldoen aan de richtlijnen van de AGVV. Ondanks de gunstige voorwaarden zijn leningen minder populair bij kleinere bedrijven vanwege hun terughoudendheid om schulden aan te gaan, vanwege onder andere de impact op kredietwaardigheid. Grotere bedrijven met meer financiële kennis maken vaker gebruik van de leningen.
3. **Competitief subsidieschema** – Dit innovatieve subsidieprogramma werkt met verschillende rondes van 2 maanden, waarin projectvoorstellen die bijdragen aan CO₂-reductie kunnen worden ingediend. Bij het indienen bepalen bedrijven zelf tegen welk subsidiepercentage van hun extra investeringskosten ze het project indienen. Op basis van de kosteneffectiviteit (reductie per geïnvesteerde euro) worden vervolgens de beste projectvoorstellen aangenomen. Om de transparantie te vergroten (en aanvragers een indicatie te geven van de competitie), publiceert het programma resultaten van eerdere subsidierondes. Dit stimuleert bedrijven om innovatieve en kostenefficiënte oplossingen te presenteren die maximale klimaatvoordelen opleveren.

Sinds de start van het programma in 2019 zijn er meer dan 40.000 aanvragen gedaan en is er bijna €1,7 miljard aan subsidies uitgekeerd, op een totaal investeringsbedrag van ongeveer €6 miljard.

Lessen

Uit de evaluatie van het programma komt naar voren dat het programma goed op weg is om het in 2026 een totale reductie van 8,85 Mton CO₂ te behalen. De kosteneffectiviteit van de aanvragen loopt echter sterk uiteen, ook tussen de modules. Binnen de module energie- en grondstof gerelateerde optimalisatie, waarbinnen de meeste subsidie werd toegewezen bedroeg dit €40 per ton CO₂, terwijl dit in de module meet, stuur en regeltechniek, sensoren en energiemanagementsoftware €326

⁷¹ Algemene technologieën; proceswarmte uit hernieuwbare energiebronnen; meet, stuur en regeltechniek, sensoren en energiemanagementsoftware; energie- en grondstof gerelateerde optimalisatie; transformatieplannen; en elektrificatie van kleine bedrijven.

per ton CO₂ bedroeg. De administratieve lasten binnen het programma worden geschat op iets minder dan €450 per aanvraag.

Verder komt in de het gesprek naar voren dat er in Duitsland discussie is geweest over de inzet van fiscale regelingen in plaats van subsidies. Uiteindelijk bleek de fiscale aanpak onwerkbaar vanwege de administratieve lasten en vereiste controles door belastingauditors in combinatie met de ontbrekende kennis en expertise. Dit zou het proces inefficiënt en onuitvoerbaar zou maken. Saillant detail is dat het Duitse ministerie van Financiën in eerste instantie juist voorstander was van een fiscale regeling.

Daarnaast heeft ook Duitsland te maken met freeriders. In het gesprek wordt gesteld dat subsidies meer zekerheid bieden, richting geven en er sprake is van gestructureerd toezicht, waardoor er minder sprake is van misbruik. Ook wordt echter genoemd dat freeriders inherent onderdeel zijn van regelingen en dus altijd zullen blijven bestaan. Er lijkt dan ook geen sterke focus op de freeriders in Duitsland.

Tot slot wordt aangegeven dat er in Duitsland vanuit de aanvragers een voorkeur uitgaat naar eenvoudiger programma's, zelfs als dit betekent dat ze kleinere subsidies ontvangen. Een gemakkelijke toegang tot de regeling wordt vaak als belangrijker ervaren dan het maximaliseren van het financiële voordeel. Verder is er sprake van een groeiende belangstelling naar de competitieve regeling. Deze regeling biedt meer flexibiliteit en voorkomt marktafwijkingen.

België (Vlaanderen)

Vlaanderen kent verschillende regelingen op het gebied van energiebesparing. Binnen het Vlaamse Gewest heeft het Vlaamse Agentschap Innoveren & Ondernemen (VLAIO) meerdere regelingen op het gebied van energiebesparing en milieu, waaronder de Ecologiepremie+, de Strategische ecologiesteun (STRES) en GREEN. Daarnaast zijn er ook op federaal niveau regelingen op dit gebied. Ten behoeve van dit onderzoek is gesproken met vertegenwoordigers van VLAIO en zijn de regelingen uitvoerig bestudeerd in een deskstudie, waarbij veel gebruik is gemaakt van de subsidiedatabank van VLAIO. [42]

Omschrijving regelingen

Ecologiepremie +

De Ecologiepremie+ is een subsidieregeling die kan worden aangevraagd door ondernemingen die plannen hebben om te investeren in duurzame technologie. Binnen de regeling wordt gewerkt met een lijst van technologieën die in aanmerking komen voor subsidie. De lijst is onderverdeeld in verschillende thema's, namelijk koeling, transport, warmte/verwarming, water en overige technologieën. Vanwege budgetbeperkingen bevat deze lijst momenteel nog 44 technologieën, waar dit er

voorheen zo'n 400 waren. Daarnaast vallen alle technologieën op de lijst onder een van de thema's van de AGVV. De Ecologiepremie+ is dan ook toegestane staatssteun.

De Ecologiepremie+ kan worden aangevraagd door alle typen ondernemingen. In het subsidiepercentage wordt onderscheid gemaakt tussen mkb-ondernemingen en grote ondernemingen, waarbij meer steun wordt gegeven aan mkb-ondernemingen.⁷² In totaal bedraagt het subsidiepercentage 10% tot 55% van de *meerkosten* van een investering. Het daadwerkelijke subsidiepercentage verschilt per technologie. Voor elk van deze technologieën is op basis van een levenscyclusanalyse een milieuscore vastgesteld, en is bepaald wat de meerkosten zijn van deze technologie. Op basis van beide factoren kan de daadwerkelijke steun worden bepaald.

Voor een ondernemer een aanvraag indient is er de mogelijkheid om een voorbespreking te houden over de investeringsplannen, waarbij wordt gekeken naar de mogelijkheden. Het verdere aanvraagproces is zeer eenvoudig ingericht, wat mogelijk is vanwege de duidelijke afbakening van de technologieën die in aanmerking komen voor de regeling. In de beoordeling van aanvragen wordt hoofdzakelijk gecontroleerd of een onderneming en investering doen aan enkele randvoorwaarden. Zo mag er voor de investering geen steun worden ontvangen uit andere regelingen, mag de investering niet wettelijk verplicht zijn, mag er nog geen betalingsverplichting zijn aangegaan en mag een onderneming over een periode van drie jaar maximaal €1 miljoen aan steun ontvangen uit de Ecologiepremie+.

Wanneer de Ecologiepremie+ wordt toegekend kan de investering daadwerkelijk worden gedaan. De uitbetaling van het steungeld vindt vervolgens plaats in drie termijnen: 30% wordt uitgekeerd nadat er voor 30% gesteunde projectkosten werden aangetoond, nogmaals 30% na 60% aantoonbare projectkosten en de overige 40% na beëindiging van het project en controle door VLAIO. De aanvrager is zelf verantwoordelijk voor het aanvragen van uitbetaling en het aanleveren van de daarvoor benodigde bewijsstukken.

Strategische ecologiesteun (STRES)

Aanvullend op de Ecologiepremie+ kent Vlaanderen ook de Strategische Ecologiesteun (STRES). Binnen deze regeling kunnen ondernemingen subsidie krijgen voor grote projecten met een uitgesproken innovatief karakter, een omvangrijk milieuvoordeel en belangrijke strategische waarde voor zowel de onderneming als Vlaanderen. Investeringsprojecten met een omvang van minimaal €1,5 miljoen komen in aanmerking voor steun. Daarnaast moeten de projecten binnen een van de acht thema's vallen. Op basis van het thema, kosteneffectiviteit⁷³ (Ecoklasse) en de grootte van de

⁷² Waarbij wordt aangesloten bij de Europese definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen (2003/361/EG)

⁷³ Op basis van de ReCiPe Endpoint (H) v1.07 LCIA methode

onderneming⁷⁴ wordt het steunpercentage bepaald. De steunpercentages zijn weergegeven in Tabel 15. Hierbij geldt dat het steunpercentage ziet op de aanvaarde meerkosten.⁷⁵ De steun per onderneming is beperkt tot maximaal €500.000 per drie jaar.

Tabel 15. Steunpercentages van de STRES per type bedrijfsgrootte

Toepassingsgebied	KMO		GO	
Ecoklasse	A	B	A	B
Milieubescherming	50	40	40	30
CO ₂ -afvang en -gebruik	40	30	30	20
Energie-efficiëntie	40	30	30	20
Hernieuwbare energie	55	45	45	35
Elektrificatie	40	30	30	20
Warmtenetten	55	45	45	35
Walstroom	55	45	45	35
Circulaire economie	50	40	40	30
Milieustudies	70	n.v.t.	60	n.v.t.

De aanvraagprocedure van STRES bestaat uit een vooraanmelding en de daadwerkelijke subsidieaanvraag. Na de vooraanmelding kijkt een projectadviseur mee naar de investeringsplannen, waarna een inschatting wordt gemaakt of het project kans maakt op subsidie en waar de belangrijkste aandachtspunten liggen voor het opmaken van een goede subsidieaanvraag. De daadwerkelijke subsidieaanvraag wordt beoordeeld door onderzoekscentrum VITO. Zij toetsen of de investering voldoet aan alle gestelde voorwaarden, bepalen de kosteneffectiviteit geven een advies over de toekenning.

⁷⁴ Waarbij wordt aangesloten bij de Europese definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen (2003/361/EG)

⁷⁵ Kosten voor voorstudie, loonkosten, operationele kosten en infrastructuurwerken behoren niet tot de aanvaarde kosten; meerkosten zien op de meerprijs t.o.v. de standaard investering.

Bij de beoordeling gelden een aantal aanvullende eisen. De terugverdientijd van de meerkosten van de investering moet bijvoorbeeld minimaal twee jaar bedragen en er mag geen overlap zijn met andere (subsidie)regelingen. Ook moet de uitvoering starten binnen 12 maanden na de positieve beoordeling en mag de uitvoering niet langer dan drie jaar in duren. Tot slot moet de investering na afronding van het project minimaal 5 jaar geëxploiteerd en behouden blijven.

Het uitbetalingsschema van de STRES volgt dezelfde richtlijnen als de Ecologiepremie+. Het subsidiebedrag wordt in drie termijnen uitgekeerd: 30% wordt uitgekeerd nadat er voor 30% gesteunde projectkosten werden aangetoond, nogmaals 30% na 60% aantoonbare projectkosten en de overige 40% na beëindiging van het project en controle door VLAIO. De aanvrager is hierbij zelf verantwoordelijk voor het aanvragen van uitbetaling en het aanleveren van de daarvoor benodigde bewijsstukken.

Overige regelingen

Naast de twee uitgebreid omschreven regelingen zijn er in Vlaanderen meer subsidieregelingen. Een van de regelingen die in het gesprek aan bod is gekomen is de GREEN. Deze lijkt echter op de STRES, maar is kleiner in omvang (geen minimum investeringsbedrag van €1,5 miljoen) en enkel gericht op de industrie. Uit deze regeling volgen geen specifieke lessen, waardoor deze in het kader van dit onderzoek niet verder is behandeld.

Federale investeringsaftrek

Daarnaast kent België op federaal niveau een investeringsaftrek. In 2024 mocht volgens deze regeling 15,5% van het investeringsbedrag op energiebesparende investeringen in mindering worden genomen van de fiscale winst. Per 2025 is deze investeringsaftrek herzien en uitgebreid, waardoor investeringen in efficiënt energieverbruik en hernieuwbare energie onder de verhoogde thematische aftrek vallen. Zelfstandigen en kleine vennootschappen hebben daarmee recht op een aftrek van 40%, voor grotere vennootschappen bedraagt het aftrekpercentage 30%. Deze fiscale regeling is vormgegeven volgens de kaders van de AGVV. De aanpassingen zijn echter zeer recent gedaan, en momenteel is er geen verdere informatie beschikbaar over de interpretatie van de investeringslijsten. Hiervoor wordt nog gewacht op verdere uitwerking door de Gewesten en de Federale Overheidsdienst Financiën. [43]

Geleerde lessen

Voor de Vlaamse regelingen zijn geen evaluaties beschikbaar⁷⁶, waardoor de lessen over deze regeling beperkter zijn en voornamelijk observaties bevatten.

Binnen het Vlaamse gewest is er een duidelijke focus op subsidieregelingen, waarbij een duidelijke splitsing is tussen verschillende varianten: zeer kleine afgebakende regelingen en grotere regelingen met meer ruimte voor maatwerk en innovatieve projecten. Op Federaal niveau is echter een omslag gaande, waarbij meer focus komt voor de investeringsaftrek, een fiscale regeling. De reden achter deze omslag is op basis van onze studie echter niet te duiden.

Verder komt uit de gesprekken naar voren dat de focus op additionaliteit in Vlaanderen minder sterk is. Het idee dat elke investering hoe dan ook een positieve impact heeft vormt voornamelijk bij de Ecologiepremie+ een belangrijk argument. Bij STRES (en ook bij GREEN) is meer focus op de additionaliteit, door te kijken naar de terugverdientijd op de meerkosten. Deze moet minimaal 2 jaar bedragen, waarmee de additionaliteit gewaarborgd wordt geacht.

Tot slot worden er enkele signalen ontvangen dat het steunpercentage binnen de Ecologiepremie+ af en toe te laag is. Deze geluiden spelen vooral bij investeringen waarvoor de *effectieve* steun slechts 5%-10% bedraagt.

⁷⁶ Enkel voor de STRES is een evaluatie uit 2019 bekend, echter is de regeling sindsdien dusdanig aangepast waardoor deze geen waardevolle lessen voor de huidige situatie bevat.

Bijlage 4. Simulatiesessie casussen

Hieronder volgen de vier casussen die de leidraad vormden van de kwalitatieve simulatie-analyse: (1) EIA – de bestaande fiscale regeling, (2) de Kleinschalige Energie-investeringssubsidie (KEIS), (3) de Grootschalige Energie-investeringssubsidie (GEIS), (4) de Maatwerk Energie-investeringssubsidie (MEIS).

EIA – de bestaande fiscale regeling

Heeft u een bedrijf dat investeert in een bedrijfsmiddel dat zorgt voor minder CO₂-uitstoot? Energiezuinig is? Of wilt u investeren in duurzame energie? Maak dan gebruik van de regeling Energie-investeringsaftrek (EIA). U kunt dan 40% van de investeringskosten aftrekken van de winst. Dit verlaagt uw fiscale winst.

Beknopt overzicht

- **Aanvraagperiode:** altijd open
- **Maximale subsidie per project/bedrijf:** maximale meldingsbedrag €149 miljoen (Energijlijst 2024) en € 151 miljoen (Energijlijst 2025)
- **Methode van toekenning:** op volgorde van binnenkomst
- **Totaalbudget** €259.000.000 (2024) - €431.000.000 (2025)

Voor wie is de subsidie

- U bent ondernemer voor de **IB of Vpb**. Ook overheidsorganisaties, stichtingen of verenigingen kunnen gebruikmaken, als zij Vpb betalen.
- U heeft in de afgelopen **drie maanden** een investering gedaan in een bedrijfsmiddel die op de **Energijlijst** staat. Deze omschrijft zowel specifieke als generieke codes. Voor de generieke codes worden eisen gesteld aan de **terugverdientijd** (5 tot 15 of 25 jaar).
- Uw investering bedraagt **minimaal €2.500**.

Waarvoor krijgt u subsidie/welke kosten komen in aanmerking

- U mag 40% van de totale investeringsomvang in aftrek nemen van uw fiscale winst bij uw belastingaangifte.
- U mag hierbij de kosten voor aanschaf, voortbrenging (in gebruik name, incl. arbeid), aanpassingen aan bestaande bedrijfsmiddelen en advies (energie- of maatwerkadvies) meenemen.

Hoeveel subsidie krijgt u

De hoeveelheid subsidie hangt af van het type en het belastingtarief dat op uw onderneming van toepassing is:

- Betaalt uw onderneming **vennootschapsbelasting**? Bij het lage tarief (19% tot €200.000) is het voordeel 7,6% van de investering. Bij het hoge tarief (25,8% bij meer dan €200.000) is het voordeel 10,32%.
- Betaalt u als ondernemer **inkomstenbelasting**? In schijf 1 (36,97%) is het voordeel 14,79% van de investering. In de hogere schijf 2 (49,50%) is het voordeel 19,8%.

Aanvragen

- Aanvragen gebeurt via een **beknopt aanvraagformulier**, waarbij u uw bedrijfsgegevens (ondernemingsvorm, aantal fte en contact) en de informatie over de investering (code, vervolgmelding, SBI, locatie, bedragen, datum ingebruikname) moet opgeven. U hoeft op bij uw aanvraag geen bijlages aan te leveren.
- Bij grotere investeringen kunt u ook een vooroverleg aanvragen
- Aanvragen kan op dit moment via het **eLoket** of via het **aanvraagportaal**.

Na uw aanvraag

- Op basis van uw code en de hoogte van de investering bepaalt RVO welke vervolgstappen zij inzet. Dit kan variëren van een **automatische toekenning** bij kleinere aanvragen op specifieke codes (met steekproef) tot een **vragenbrief**, meerdere **vragenrondes** of een controlebezoek bij grotere aanvragen en/of generieke codes.
- Op basis van deze aanvullende informatie beoordeelt RVO uw aanvraag. Is deze beslissing positief? Dan ontvangt u een **EIA-verklaring** normaal gesproken binnen 8 weken na uw aanvraag.
- Bent u het niet eens met onze beslissing? Dan kunt u binnen 6 weken na de verzenddatum van de beslissing een **bezwaarschrift** indienen.
- U bent **zelf verantwoordelijk** om het EIA-voordeel in te zetten bij uw belastingaangifte. Deze aftrek kan ter sprake komen bij een controle door de Belastingdienst, waarbij het oordeel van de inspecteur kan afwijken van het oordeel van RVO.

Variant 1: de Kleinschalige Energie-investeringsubsidie (KEIS)

Bent u een mkb'er die investeert in een bedrijfsmiddel dat zorgt voor minder CO₂-uitstoot? Energiezuinig is? Of wilt u investeren in duurzame energie? Maak dan gebruik van de regeling Kleinschalige Energie-investeringsubsidie (KEIS). U ontvangt 10% van de investeringskosten als subsidie.

Beknopt overzicht

- **Aanvraagperiode:** Continu open voor aanvragen
- **Maximale subsidie per project/bedrijf:** tot 25.000 euro per aanvraag
- **Methode van toekenning:** op volgorde van binnenkomst
- **Totaalbudget:** 100 miljoen euro

Voor wie is de subsidie

- U bent een ondernemer, overheidsorganisatie, stichting of vereniging
- U heeft in de afgelopen **drie maanden** een investering gedaan in een bedrijfsmiddel die op de **Energielijst** staat. Deze omschrijft enkel specifieke codes.
- Uw investering bedraagt **minimaal €2.500 en maximaal €250.000**.

Waarvoor krijgt u subsidie/welke kosten komen in aanmerking

- U mag de kosten voor **aanschaf en advies** (energie- of maatwerkadvies) meenemen in uw aanvraag.

Hoeveel subsidie krijgt u

- Het vaste subsidiepercentage bedraagt **10%** van de door u gedane investering. Het subsidiebedrag kan dus variëren van €250 tot maximaal €25.000.

Aanvragen

- Aanvragen gebeurt via een **beknopt aanvraagformulier**, waarbij u uw bedrijfsgegevens (ondernemingsvorm, aantal fte en contact) en de informatie over de investering (code, vervolgmelding, SBI, locatie, bedragen, datum ingebruikname) moet opgeven.
- U levert een **factuur, betaalbewijs en foto van het uitgevoerde werk of de het aangeschafte bedrijfsmiddel** aan bij uw aanvraag.
- Aanvragen kan op dit moment via het **eLoket** of via het **aanvraagportaal**.

Na uw aanvraag

- Uw aanvraag wordt grotendeels **automatisch** beoordeeld, waarbij wij een **steekproefpercentage** instellen. De beoordeling vindt in principe binnen vier

weken plaats, waarna u de subsidie binnen maximaal acht weken naar u wordt overgemaakt.

- Bent u niet akkoord met onze beslissing, dan kunt u binnen zes weken een bezwaarschrift indienen.

Variant 2: de Grootschalige Energie-investeringsubsidie (GEIS)

Bent u een ondernemer die investeert in een bedrijfsmiddel dat zorgt voor minder CO₂-uitstoot? Energiezuinig is? Of wilt u investeren in duurzame energie? Maak dan gebruik van de regeling Kleinschalige Energie-investeringsubsidie (KEIS). U ontvangt 10% van de investeringskosten als subsidie.

Beknopt overzicht

- **Aanvraagperiode:** laatste week van elk kwartaal
- **Maximale subsidie per project/bedrijf:** tot 125.000 euro per aanvraag
- **Methode van toekenning:** ranking op basis van euro per bespaarde ton CO₂
- **Totaalbudget:** 200 miljoen euro (50 miljoen per kwartaal)

Voor wie is de subsidie

- U bent een ondernemer, overheidsorganisatie, stichting of vereniging
- U bent van plan in de **komende zes maanden** een investering te doen in een bedrijfsmiddel die op de **Energielijst** staat. Deze omschrijft zowel specifieke als generieke codes.
- Uw investering bedraagt **minimaal €250.000 en maximaal €1.250.000**.

Waarvoor krijgt u subsidie/welke kosten komen in aanmerking

- U mag hierbij de kosten voor **aanschaf, voortbrenging** (in gebruik name, incl. arbeid), **aanpassingen** aan bestaande bedrijfsmiddelen en **advies** (energie- of maatwerkadvies).

Hoeveel subsidie krijgt u

- Het vaste subsidiepercentage bedraagt **10%** van de door u gedane investering. Het subsidiebedrag kan dus variëren van **€25.000** tot maximaal **€125.000**.

Aanvragen

- Aanvragen gebeurt via een **online aanvraagformulier**, waarbij u uw bedrijfsgegevens (ondernemingsvorm, aantal fte en contact) en de informatie over de investering (code, vervolgmelding, SBI, locatie, bedragen) moet opgeven. Ook vragen we u om direct een projectplan en verklaringen over uw financiële positie en eerder ontvangen staatssteun mee te sturen.
- Aanvragen kan op dit moment via het **eLoket** of via het **aanvraagportaal**.

Na uw aanvraag

- Op basis van uw code en de hoogte van de investering bepaalt RVO welke vervolgstappen zij inzetten. Dit kan variëren van een **vragenbrief**, meerdere

vragenrondes of een **controlebezoek** bij grotere aanvragen en/of generieke codes. Uitwerking kan gaan om projectplan, begroting, planning, etc.

- Op basis van deze aanvullende informatie beoordeelt RVO uw aanvraag. Is deze beslissing positief? Dan krijgt u een **GEIS-verlening** waarmee we een reservering doen op het subsidiebudget. Daarna heeft u 24 maanden om uw project te realiseren en vervolgens 13 weken om een vaststelling in te dienen.
- Bent u het niet eens met onze beslissing? Dan kunt u binnen 6 weken na de verzenddatum van de beslissing een **bezwaarschrift** indienen.

Variant 3: de Maatwerk Energie-investeringssubsidie (MEIS)

Bent u een ondernemer die investeert in een bedrijfsmiddel dat zorgt voor minder CO₂-uitstoot? Energiezuinig is? Of wilt u investeren in duurzame energie? Maak dan gebruik van de regeling Maatwerk Energie-investeringssubsidie (MEIS). U ontvangt 10% van de investeringskosten als subsidie.

Beknopt overzicht

- **Aanvraagperiode:** laatste twee weken van elk kwartaal
- **Maximale subsidie per project/bedrijf:** minimaal 125.000 euro per aanvraag en maximaal 15.100.000 euro per aanvraag
- **Methode van toekenning:** op volgorde van binnenkomst
- **Totaalbudget:** 160 miljoen euro (40 miljoen per kwartaal)

Voor wie is de subsidie

- U bent een ondernemer, overheidsorganisatie, stichting of vereniging
- U bent van plan in het **komende zes maanden** een investering te doen (projectstart) in een bedrijfsmiddel die op de **Energielijst** staat. Deze omschrijft zowel specifieke als generieke codes.
- Uw investering bedraagt **minimaal €1.250.000 en maximaal €151.000.000**

Waarvoor krijgt u subsidie/welke kosten komen in aanmerking

- U mag hierbij de kosten voor **aanschaf, voortbrenging** (in gebruik name, incl. arbeid), **aanpassingen** aan bestaande bedrijfsmiddelen en **advies** (energie- of maatwerkadvies) meenemen.

Hoeveel subsidie krijgt u

- Het vaste subsidiepercentage bedraagt **10%** van de door u gedane investering. Het subsidiebedrag kan dus variëren van **€125.000 tot €15.100.000**.

Aanvragen

- Voor het doen van uw omvangrijke investering vragen we u contact op te nemen met RVO voor een **vooroverleg**. In dit gesprek wordt gezamenlijk bekeken wat de mogelijkheden voor meldingstermijnen en MEIS-voorwaarden zijn.
- Aanvragen gebeurt via een **online aanvraagformulier**, waarbij u uw bedrijfsgegevens (ondernemingsvorm, aantal fte en contact) en de informatie over de investering (code, vervolgmelding, SBI, locatie, bedragen) moet opgeven. Ook vragen we u om direct een projectplan en verklaringen over uw financiële positie en eerder ontvangen staatssteun mee te sturen.
- Aanvragen kan op dit moment via het **eLoket** of via het **aanvraagportaal**.

Na uw aanvraag

- Bij deze aanvraag past RVO maatwerk toe, waarbij de zwaarte van de controle afhangt van de gevraagde subsidie en uitwerking van het projectplan. Dit kan variëren van een **vragenbrief**, meerdere **vragenrondes** of een **controlebezoek** bij grotere aanvragen en/of generieke codes.
- Op basis van deze aanvullende informatie beoordeelt RVO uw aanvraag. Is deze beslissing positief? Dan krijgt u een **MEIS-verlening** waarmee we een reservering doen op het subsidiebudget. **75 procent** van deze verlening wordt binnen 8 weken na dit besluit uitbetaald. Daarna heeft u 36 maanden om uw project te realiseren en vervolgens **13 weken** om een vaststelling in te dienen. Bij deze stap wordt u gevraagd om **controleverklaring** (accountantsverklaring) toe te voegen als bijlage. Als ook deze vaststelling is goedgekeurd, ontvangt u de resterende subsidie.
- Bent u het niet eens met onze beslissing? Dan kunt u binnen 6 weken na de verzenddatum van de beslissing een **bezwaarschrift** indienen.



Onderzoek voor *onderbouwd* beleid.

Dialogic innovatie & interactie

Hooghiemstraplein 33

3514 AX Utrecht

030-2150580

www.dialogic.nl