

Subsidieregeling Verduurzaming en Onderhoud Huurwoningen (SVOH)

A. Algemeen deel van de toelichting

1. Hoofdpijnen van de regeling

1.1 Aanleiding

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat alle woningen en gebouwen in Nederland in 2050 CO₂-arm zijn. Deze duurzame transformatie vraagt ook om investeringen in de verduurzaming van huurwoningen. De komende jaren is hiervoor nog een grote inzet nodig. Grotere verhuurders worden via de Regeling Vermindering Verhuurderheffing Verduurzaming (RVV-V) ondersteund bij hun investeringen in energiebesparende maatregelen. Voor veel particuliere verhuurders en sommige institutionele beleggers is echter geen subsidieregeling voor energiebesparing meer beschikbaar, terwijl zij de komende jaren wel grote investeringen moeten doen in de verduurzaming van hun woningen.¹

1.2. Probleembeschrijving

Verhuurders moeten de komende jaren dus fors investeren in woningverduurzaming, maar ze kunnen niet altijd gebruikmaken van subsidieregelingen. Hun financiële positie is bovendien achteruit gegaan door de huurbevriezing in de gereguleerde sector², die per 1 juli 2021 in werking is getreden naar aanleiding van de motie Beckerman.³ Verhuurders hebben door deze huurbevriezing te maken met een inkomstenderving. Om de investeringscapaciteit van verhuurders op peil te houden, is voorzien in een tegemoetkoming voor verhuurders. Woningcorporaties en grote verhuurders krijgen deze via een tariefsverlaging van de verhuurderheffing. Een dergelijke tegemoetkoming van de huurbevriezing kan echter niet voor alle verhuurders via een tariefsverlaging van de verhuurderheffing verlopen, omdat niet alle verhuurders de heffing betalen.⁴ Zo zijn er verhuurders met minder dan 50 huurwoningen onder de liberalisatiegrens en verhuurders die gereguleerde huurwoningen verhuren boven de liberalisatiegrens.⁵ Verhuurders met woningen in het gereguleerde segment die geen verhuurderheffing betalen, worden middels deze subsidieregeling ondersteund in hun uitgaven voor energiebesparing, energieadvies en onderhoud.

De doelgroep van de regeling is de particuliere verhuurder of institutionele belegger die woningen verhuurt in de gereguleerde sector. Deze doelgroep valt uiteen in twee subgroepen:

- a) *Verhuurders die woningen verhuren in het gereguleerde segment onder de liberalisatiegrens.* Zij kunnen een aanvraag doen voor maximaal 50 zelfstandige gereguleerde huurwoningen, omdat hierover geen verhuurderheffing betaald wordt en niet geprofiteerd wordt van de tariefsverlaging van de verhuurderheffing. Alleen verhuurders met 100 woningen of minder kunnen een subsidieaanvraag indienen.⁶ Hieronder vallen ook verhuurders van rijksmonumenten.

¹ Als verhuurders geen verhuurderheffing betalen, komen ze niet in aanmerking voor de RW-Verduurzaming. Ze kunnen enkel in de ISDE een subsidie aanvragen voor een warmtepomp of zonneboiler.

² Kamerstukken II 2020/21, 35 488, nr. 17.

³ Kamerstukken II 2020/21, 35 488, nr. 13.

⁴ Verhuurders met minder dan 50 zelfstandige gereguleerde huurwoningen betalen geen verhuurderheffing. Als verhuurders meer dan 50 zelfstandige gereguleerde huurwoningen bezitten, betalen ze verhuurderheffing over de WOZ-waarde van alle woningen, minus vijftig maal de gemiddelde WOZ-waarde van die woningen. Over de eerste 50 gereguleerde huurwoningen wordt dus geen verhuurderheffing betaald.

⁵ Deze verhuurders hebben hun woningen aanvankelijk (net) onder de liberalisatiegrens verhuurd, waardoor de woningen in het gereguleerde segment vallen. Inmiddels ligt de huur boven de liberalisatiegrens, maar de woningen gelden nog steeds als gereguleerd. Omdat de huurprijs boven de liberalisatiegrens ligt, betalen verhuurders over deze woningen echter geen verhuurderheffing.

⁶ Verhuurders met meer dan 100 woningen kunnen voor meer dan de helft van hun bezit een tegemoetkoming krijgen via de tariefsverlaging van de verhuurderheffing en kunnen daarom geen subsidie aanvragen over de eerste 50 woningen waarover geen verhuurderheffing betaald wordt.

- b) *Verhuurders die woningen boven de liberalisatiegrens verhuren in de gereguleerde sector.* Dit zijn woningen waarvan de huur bij aanvang van het huurcontract onder de liberalisatiegrens viel, maar nu boven deze grens ligt. Verhuurders met deze huurwoningen in hun portefeuille hebben ook te maken met een huurbevrozing, maar profiteren niet van de tariefsverlaging verhuurderheffing omdat zij geen verhuurderheffing betalen. Deze verhuurders kunnen een aanvraag doen voor de subsidieregeling voor al hun gereguleerde woningen met een huurprijs boven de liberalisatiegrens, indien zij kunnen aantonen dat de eenheden vanaf de aanvang van de huidige huur in het gereguleerde segment verhuurd zijn.

Naar schatting zijn er circa 290.000 woningen die verhuurd worden onder de liberalisatiegrens (doelgroep a). Het is niet mogelijk om aan te geven hoeveel verhuurders tot maximaal 100 gereguleerde woningen bezitten die onder de liberalisatiegrens worden verhuurd, omdat gegevens daaromtrent ontbreken. Het aantal gereguleerde woningen dat boven de liberalisatiegrens wordt verhuurd, bedraagt circa 140.000.

1.3. Probleemaanpak

Particuliere verhuurders en institutionele beleggers krijgen een subsidie voor bestaande opgaven zoals bepaalde soorten onderhoud en verduurzamingsmaatregelen. Door bestaande opgaven te subsidiëren is de regeling breed toegankelijk voor verhuurders – er wordt immers subsidie gegeven voor maatregelen die nu al of in de (nabije) toekomst nodig zijn. Daarmee leidt de regeling tot het realiseren van het beleidsdoel energiebesparing en de verbetering van het verdienvermogen van verhuurders op de lange termijn. Er is voldoende ruimte voor verbetering van woningen in de (particuliere) huursector, want dit is het segment met veel oude woningen en onzuinige energielabels: 73% van de woningen van particuliere verhuurders heeft een energielabel C of slechter.⁷ Huurwoningen van institutionele beleggers zijn energetisch gezien beter op orde, maar ook daar is ruimte voor verbetering: 46% van deze huurwoningen heeft een label C of slechter.⁸

1.4. Motivering instrumentkeuze

Er is gekozen voor een financieel beleidsinstrument, omdat dit aansluit bij de financiële aard van het probleem, namelijk: de gebrekkige investeringscapaciteit bij verhuurders om te investeren in woningverduurzaming en -onderhoud. Door de inkomstenderving hebben verhuurders bovendien minder investeringsvermogen voor deze opgaven. Het opzetten van een subsidieregeling sluit ook aan bij de wensen van de particuliere verhuurders en institutionele beleggers. In de afgelopen jaren is door hen meermaals aangegeven dat een subsidie voor energiebesparing wenselijk is. Dit wordt ook bevestigd in een onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving.⁹ De subsidiëring zal op basis van maatregelen plaatsvinden en niet op basis van labelstappen. Hiervoor is gekozen omdat subsidiëring van maatregelen voor indieners eenvoudig is¹⁰ en niet iedere energiebesparingsmaatregel of onderhoudsmaatregel ook tot een labelstap leidt.¹¹

De aanvrager kan subsidie aanvragen voor drie subsidiecategorieën: (1) energiebesparing, (2) energieadvies, en (3) onderhoudsmaatregelen. Maatregelen voor energiebesparing zijn opgenomen omdat deze een belangrijke bijdrage vormen aan de verduurzaming van woningen. Energieadvies wordt ook gesubsidieerd als er ten minste twee maatregelen worden

⁷ Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. (2021). Monitor Energiebesparing Gebouwde Omgeving, p. 24.

⁸ Idem.

⁹ PBL. (2020). *Labelstapjes, huursprongen? Verduurzaming in de beleggingsstrategie van particuliere verhuurders*. 9 juni 2020.

¹⁰ Bij subsidiëring van maatregelen hoeft, in tegenstelling tot een subsidie voor labelstappen, geen woningopname gedaan te worden om een verbetering in het energielabel vast te stellen.

¹¹ Onderhoud is, in tegenstelling tot energiebesparing, een breed begrip. Door specifieke maatregelen op te nemen in de regeling, blijft de uitvoerbaarheid van de regeling gewaarborgd. Het opnemen van concrete maatregelen reduceert bovendien de fraudegevoeligheid, omdat indieners enkel gesubsidieerd worden als ze aan deze maatregelen voldoen en geen onduidelijke posten als onderhoud kunnen opvoeren.

uitgevoerd, omdat dit kan bijdragen aan het 'ontzorgen' van particuliere verhuurders en institutionele beleggers, wat hen stimuleert om tot energiebesparing of onderhoud over te gaan.

1.5 Te subsidiëren maatregelen

Er is gekozen voor een subsidieregeling met de volgende subsidiabele posten:

I. Energiebesparing

- Spouwmuurisolatie
- Gevelisolatie
- Dakisolatie, zolder- of vlieringvloerisolatie
- Bodem- of vloerisolatie
- HR++ glas
- Triple glas (i.c.m. isolerend kozijn)
- Kozijnpanelen (i.c.m. HR++ glas)
- Kozijnpanelen (i.c.m. triple glas en isolerend kozijn)
- Isolerende deuren
- Aanleggen van een ventilatiesysteem met CO₂-sturing of warmteterugwinning (WTW)

II. Energieadvies

- Energieadvies

III. Onderhoud

- Het aanschaffen en installeren van een buitenkozijn van een deur of raam (met uitzondering bij de toepassing van triple glas)
- Vervangen en installeren van een ventilatiebox

Voor een verhuurder is het voldoende om slechts twee van de bovenstaande maatregelen uit te voeren, met uitzondering van het energieadvies (waarvoor als voorwaarde gesteld wordt dat ten minste twee energiebesparende- of onderhoudsmaatregelen of een combinatie van beide zijn uitgevoerd). Bij alle bovengenoemde maatregelen is het subsidiebedrag ca. 20% van de investeringskosten, met een maximum van € 6.000 voor de uitgevoerde maatregelen in de woning. De maximale subsidie per verhuurder is € 400.000.¹²

In tegenstelling tot energiebesparende- of onderhoudsmaatregelen, kan het energieadvies worden uitgevoerd voordat de subsidie is aangevraagd, mits het advies is verstrekt na 1 januari 2021. Het energieadvies kan namelijk de basis vormen om energiebesparende- of onderhoudsmaatregelen te selecteren en daarvoor een subsidieaanvraag te doen. Het advies is alleen subsidiabel als tenminste twee energiebesparende- of onderhoudsmaatregelen worden uitgevoerd.

Het energieadvies bevat een nauwkeurige omschrijving van de bestaande situatie op basis van een ter plekke door een EPA-adviseur uitgevoerde technische en bouwkundige beoordeling van de schil en de installaties van het gebouw of van de groep van gebouwen, alsmede een beschrijving van de mogelijke energiebesparingsmaatregelen met voor- en nadelen en de keuzemogelijkheden per maatregel, een inschatting van de investering en van de te realiseren energiebesparing. Ook maakt het energieadvies de terugverdientijd van de voorgenomen investeringen inzichtelijk. Het subsidiebedrag voor energieadvies is 75% van de factuur en niet meer dan een maximumbedrag voor de respectievelijke categorieën.

1.6 Werkwijze

¹² Uiteraard zijn verhuurders gebonden aan de staatssteunregels. Voor maatregelen die vallen onder de categorieën 'energieadvies' en 'onderhoud' is de maximale subsidie € 200.000 per verhuurder, omdat deze categorieën vallen onder de de-minimisverordening. Maar de maximale totale subsidie bedraagt dus € 400.000 per verhuurder.

De subsidie kan worden aangevraagd bij het digitale loket van RVO. De subsidieaanvraag moet vergezeld gaan met aantal bewijsstukken (zoals adresgegevens, offertes, en indien van toepassing, een ingevulde de-minimisverklaring). De subsidie dient te worden aangevraagd voordat de subsidiabele activiteiten worden uitgevoerd (met uitzondering van het energieadvies). Verhuurders zijn verplicht om de activiteiten waarover subsidie is aangevraagd binnen een jaar na de beschikking uit te voeren. Indien de uitvoering van de maatregelen binnen de termijn, buiten de schuld van de subsidieontvanger niet mogelijk is, kan de minister die termijn op schriftelijk en gemotiveerd verzoek van de subsidieontvanger eenmaal met ten hoogste twaalf maanden verlengen. Na afloop van de activiteiten kan de subsidieaanvrager een vaststellingsverzoek indienen. Ter verantwoording moeten hierbij betalingsbewijzen en een bewijs dat de maatregelen zijn uitgevoerd worden meegezonden. De subsidieverlening vindt plaats na de vaststelling door RVO in naam van de minister van BZK.

Voor aanvragen onder de € 25.000 wijkt deze subsidieregeling af van aanwijzing 7 van de Regeling vaststelling Aanwijzingen voor subsidieverstrekking, waarin staat dat subsidieontvangers voor minder dan € 25.000 geen verantwoording hoeven in te dienen. De ervaring met eerdere regelingen, en specifiek de Stimuleringsregeling Energieprestatie Huursector (STEP)¹³, leert dat er onvolkomenheden kunnen optreden in de subsidieaanvragen van (particuliere) verhuurders. Er is een risico op misbruik en oneigenlijk gebruik, dat grotendeels gereduceerd kan worden door het vragen van verantwoording aan de subsidieontvangers. Daarom is in deze regeling gekozen om af te wijken van de Regeling vaststelling Aanwijzingen voor subsidieverstrekking en alle subsidieontvangers om een verantwoording te vragen – ongeacht de hoogte van het subsidiebedrag. Hiermee wordt het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik van de subsidie gereduceerd, terwijl de uitvoeringskosten proportioneel blijven.

1.7 Monitoring

Er wordt maandelijks gemonitord of er voldoende aanvragen zijn om het budget aan het eind van de looptijd uit te putten. Ook vindt regelmatig afstemming plaats met de brancheverenigingen (Vastgoed Belang, IVBN en Hofjesberaad) om te bezien of de subsidieregeling werkbaar is voor particuliere verhuurders en institutionele beleggers. De regeling loopt van 1 maart 2022 tot 1 januari 2026.

2. Verhouding tot hoger recht en ander nationaal recht

2.1. Kaderbesluit BZK-subsidies

Deze regeling is gebaseerd op het Kaderbesluit BZK-subsidies (en de daaraan ten grondslag liggende Kaderwet overige BZK-subsidies). Het Kaderbesluit bevat bepalingen die zich richten tot degene die subsidie aanvraagt of ontvangt. In voorkomend geval zullen subsidieaanvragers of – ontvangers daarom met regels uit het Kaderbesluit BZK-subsidies te maken krijgen, ook wanneer die regels niet expliciet zijn genoemd in deze subsidieregeling. Als er regels gelden vanuit het Kaderbesluit BZK-subsidies is dit toegelicht in het artikelsgewijze deel van de toelichting.

2.2 Staatssteunrecht

In deze subsidieregeling zijn regels opgenomen die voortkomen uit het staatssteunrecht. Als de overheid subsidie verleent aan een onderneming kan dit te kwalificeren zijn als staatssteun. Het begrip 'onderneming' dient daarbij breed uitgelegd te worden; het uitvoeren van een economische activiteit (ook zonder winstoogmerk) kan er op zichzelf al toe leiden dat er sprake is van een onderneming. De activiteit die aanvragers onder deze subsidieregeling verrichten, te weten het (laten) verbouwen van woningen, kan doorgaans gezien worden als economische activiteit. Hierdoor is er sprake van staatssteun.

Staatssteun is gereguleerd op Europees niveau en zal op basis van Europese recht gerechtvaardigd moeten worden. In deze subsidieregeling is gebruik gemaakt van twee Europese verordeningen ter rechtvaardiging van de gegeven steun. Dit onderscheid is gemaakt omdat onderhoudsmaatregelen en energieadvies niet verenigbaar zijn met de interne markt in de zin van artikel 107, lid 3, van het Verdrag op grond van de algemene groepsvrijstellingsverordening, en het doen van energiebesparende maatregelen wél. Onderhoudsmaatregelen en energieadvies zijn verenigbaar met de interne markt op grond van de de-minimisverordening.

2.2.a Algemene Groepsvrijstellingsverordening

Voor subsidie voor de kosten van energiebesparende maatregelen geldt een bepaling van het deel 'Steun voor milieubescherming' van de algemene groepsvrijstellingsverordening¹⁴. Dit heeft onder meer tot gevolg dat er sprake moet zijn van een aantoonbaar stimulerend effect van de subsidies, waardoor de subsidies alleen voorafgaand aan het verrichten van de activiteiten kunnen worden aangevraagd.

Op grond van artikel 11 van de algemene groepsvrijstellingsverordening zal de minister van BZK daarnaast via het elektronische aanmeldingssysteem van de Europese Commissie de beknopte informatie over deze subsidieregeling doen toekomen. Het gaat dan om de informatie als bedoeld in bijlage II van de algemene groepsvrijstellingsverordening die binnen 20 werkdagen na de inwerkingtreding van deze subsidieregeling moet zijn verstuurd. Aangezien dit een verplichting van de minister is, waarvoor geen nadere gegevens van de subsidieaanvragers nodig zijn, is het stellen van nadere regels in deze subsidieregeling niet nodig. In deze regeling overschrijdt de individuele steunverlening niet de grens van € 400.000, waardoor publicatie van de steunmaatregel conform artikel 9, lid 1, sub c, van de algemene groepsvrijstellingsverordening niet vereist is.

Voor verlening van deze subsidie dient te worden vastgesteld dat er geen sprake is van een onderneming in moeilijkheden als bedoeld in artikel 2, achttiende lid, van de algemene groepsvrijstellingsverordening. Ook mag er geen sprake zijn van een onderneming ten aanzien waarvan een bevel tot terugvordering van steun uitstaat als bedoeld in artikel 1, vierde lid, onder a, van de algemene groepsvrijstellingsverordening. Om hieraan te voldoen zijn deze voorwaarden opgenomen als afwijzingsgronden in artikel 12.

Om gebruik te kunnen maken van deze uitzondering in de algemene groepsvrijstellingsverordening, mag er maximaal 30% van de kosten van een verhuurder worden gesubsidieerd. Daarnaast geldt op grond van de algemene groepsvrijstellingsverordening het maximum van 15 miljoen per onderneming per project. Daarvoor telt alle steun mee voor dezelfde in aanmerking komende kosten.

2.2.b De-minimisverordening

De subsidies voor de kosten van energieadvies en onderhoudsmaatregelen worden gerechtvaardigd door de de-minimisverordening¹⁵. De de-minimisverordening gaat uit van de gedachte dat de staatssteun is gerechtvaardigd door de beperkte hoogte ervan. Dit kader geeft daarom een maximum voor het bedrag dat de subsidieontvanger mag ontvangen aan de-minimissteun (over het algemeen: € 200.000 per drie belastingjaren). Hierbij is van belang dat alle ontvangen de-minimissteun meetelt, dus ook de-minimissteun die is verstrekt op grond van andere subsidies van het Rijk of de decentrale overheid. De de-minimissteun mag,

¹⁴ Artikel 38 (en de algemene bepalingen uit hoofdstuk 1) van Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard (PbEU 2014, L 187).

¹⁵ Verordening (EU) nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun (PbEU 2013, L 352)

in tegenstelling tot steun op grond van de algemene groepsvrijstellingsverordening, ook worden verleend op het moment dat de activiteiten lopende zijn of al zijn afgerond.

Een verhuurder die een aanvraag doet, dient een ingevulde de-minimisverklaring bij de aanvraag in te dienen. Een format voor deze verklaring is op de website van de RVO beschikbaar gesteld. In de verklaring geeft de verhuurder aan of hij in het lopende belastingjaar en de afgelopen twee belastingjaren reeds andere de-minimissteun heeft ontvangen. In een periode van drie opeenvolgende belastingjaren mag de verhuurder niet meer dan het maximumbedrag van € 200.000 aan de-minimissteun ontvangen. Alle de-minimissteun die de betreffende verhuurder heeft ontvangen wordt daartoe samen opgeteld, onafhankelijk van de aard van de maatregelen waarvoor de steun is verleend. Hierbij is van belang dat alle ontvangen de-minimissteun meetelt, dus ook de-minimissteun die is verstrekt op grond van andere subsidies van het Rijk of de decentrale overheid.

Voor de ingevulde de-minimisverklaring geldt dat deze naar waarheid dient te worden ingevuld door de betrokken verhuurder. De RVO controleert daarop. Wanneer de ingevulde verklaring in strijd wordt geacht met de de-minimisverordening wordt deze buiten beschouwing gelaten in de berekening van de subsidie.

2.2.c Verhouding tot andere regelingen

Deze regeling hangt nauw samen met andere regelingen. Zo kunnen verhuurders aanspraak maken op een subsidie voor zonneboilers en warmtepompen via de Investeringssubsidie Duurzame Energie en Energiebesparing (ISDE). Deze specifieke maatregelen zijn daarom niet in deze regeling opgenomen.

Daarnaast kunnen gemengde VvE's (met zowel eigenaar-bewoners als verhuurders) subsidie aanvragen voor onder andere energiebesparende maatregelen, energieadvies en procesbegeleiding in de Subsidie Energiebesparing Eigen Huis (SEEH). Omdat verhuurders ook onderdeel uitmaken van (gemengde) VvE's, bestaat de mogelijkheid dat zij al subsidie hebben ontvangen via de SEEH. Om te voorkomen dat deze verhuurders twee keer worden gesubsidieerd, staat in de regeling een afwijzingsgrond voor verhuurders die via een andere regeling al subsidie hebben ontvangen voor dezelfde maatregelen. Verhuurders die lid zijn van een VvE worden dus niet bij voorbaat uitgesloten van de regeling.

Tot slot kunnen grotere verhuurders ook in aanmerking komen voor de RVV-V als zij verhuurderheffing betalen. Via de RVV-V wordt de verhuurderheffing verlaagd voor verhuurders die investeren in verduurzaming. Om te voorkomen dat verhuurders twee keer financieel voordeel behalen, kunnen verhuurders geen subsidie ontvangen voor maatregelen waarvoor in de RVV-V al heffingsvermindering over is gerekend.

2.2.d Cumulatie

Samenloop van subsidies is toegestaan, behoudens hetgeen bepaald in artikel 12, en mits voor dezelfde activiteiten geen steun wordt verkregen via andere regelingen of andere bestuursorganen (in het geval van energieadvies). Voor aanvragen die gerechtvaardigd worden door de algemene groepsvrijstellingsverordening geldt het maximum van 30% van de subsidiabele kosten en in totaal € 15 miljoen per project, per onderneming. Bij aanvragen die gerechtvaardigd worden door de de-minimisverordening mag er, zoals eerder aangegeven, niet meer dan € 200.000 aan zogenoemde de-minimissteun worden verleend per drie belastingjaren. Bij het toetsen van cumulatie van staatssteun kunnen echter meerdere staatssteunkaders en -regels een rol spelen. Deze regeling controleert daarom niet op samenloop met andere subsidies die later worden aangevraagd dan de subsidie op grond van deze regeling, op subsidies die vallen binnen een ander staatssteunkader of op subsidies voor andere activiteiten. De rechtmatigheid van de verstrekking van die andere subsidies zal bij de betreffende aanvragen van die subsidies getoetst (moeten) worden.

3. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

De verwachting is dat deze subsidieregeling bijdraagt aan het verduurzamingstempo in de huursector. Er is de afgelopen jaren geen subsidieregeling geweest voor energiebesparing van deze woningvoorraad, terwijl hier nog grote verbeteringen nodig zijn. Er is € 152 miljoen beschikbaar van 1 maart 2022 tot 1 januari 2026. Als het budget wordt uitgeput, zijn aan het eind van de looptijd ca. 70.000 woningen verduurzaamd.¹⁶

De inschatting is dat in ca. vier jaar tijd voor minimaal 70.000 woningen subsidie is aangevraagd voor ca. 189.000 maatregelen.¹⁷ In dat geval wordt er ongeveer 50 miljoen m³ aardgas bespaard.¹⁸ Als rekening wordt gehouden met een *free rider effect* van 30%, is de besparing als gevolg van de regeling 35 miljoen m³ aardgas. Dat komt neer op een besparing van 1,1 PJ, oftewel 63 kton CO₂.¹⁹ De regeling kan dus tot een forse energiebesparing in de huursector leiden.

Bijkomend voordeel voor huurders is dat zij een beter onderhouden woning huren en dat hun energielasten kunnen afnemen bij verduurzaming. De energiebesparende maatregelen kunnen immers leiden tot een lagere energierekening – en die wordt door de huurder betaald. Ook is het aannemelijk dat het comfort toeneemt doordat de woning gemakkelijker warm gehouden kan worden en doordat het binnenklimaat verbetert (bv. via betere ventilatie en de afname van schimmel door hogere temperaturen). In een Kamerbrief over de huurbevriezing is aangegeven dat de huurbevriezing leidt tot een voordeel voor de huurder van € 6 per maand.²⁰ Dit is omgekeerd ook de inkomstenderving van de verhuurder.

4. Uitvoering

Namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal RVO in mandaat de subsidieaanvragen beoordelen en al dan niet subsidie verlenen. De uitvoeringskosten van de regeling bedragen € 8 miljoen. De aanvragen tot subsidieverlening en vaststelling zullen zoveel mogelijk geautomatiseerd beoordeeld worden op basis van bekende gegevens over de woningen, zoals toetsing op eigendom en woningeigenschappen (via de BAG). Voor de staatssteuntoets kan gebruik worden gemaakt van een op de RVO-site beschikbare 'verklaring staatssteunkaders'.

Daarnaast zal RVO controleren of het subsidiegeld besteed wordt aan de activiteiten waarvoor het geld is verstrekt. RVO handhaaft daarbij programmatisch; op basis van risico- en doelgroep analyses worden controles uitgevoerd. RVO heeft door het uitvoeren van eerdere subsidieregelingen en andere instrumenten een goed beeld van het nalevingsgedrag van de doelgroep. Aan de hand van selecte en aselechte steekproeven wordt vastgesteld of de subsidie rechtmatig wordt besteed. Als uit de steekproeven resultaten komen dat er een risico bestaat dat subsidie niet rechtmatig wordt verstrekt, dan worden de controles aangescherpt. RVO zal bij vaststelling met een aselechte steekproef ter plaatste controleren of de maatregelen ook uitgevoerd zijn. Ook zal er gecontroleerd worden of er niet vanuit andere subsidieregelingen eerder al subsidie is verstrekt voor dezelfde maatregelen.

5. Financiële gevolgen

Het totaalbudget voor de regeling is € 160 miljoen beschikbaar voor de jaren 2022-2025, waarvan € 152 miljoen subsidiebudget en € 8 miljoen uitvoeringskosten. Die € 152 miljoen komt ten laste van de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze middelen hebben financiële effecten voor de doelgroep, die bestaat uit particuliere verhuurders en institutionele beleggers. Zij kunnen gemakkelijker investeren in

¹⁶ Aangenomen dat de gemiddelde subsidie € 2.000 is. Dit lijkt realistisch: de maximale subsidie is € 6.000 per woning, maar dit zal niet iedere verhuurder halen omdat de meeste verhuurders waarschijnlijk twee of drie maatregelen treffen.

¹⁷ Deze schatting van het gemiddeld aantal maatregelen is gebaseerd op de SEEH, waarin 2,7 maatregelen werden getroffen bij een minimale eis van twee maatregelen.

¹⁸ Als de besparing ongeveer 251 m² aardgas per maatregel is, net als bij de SEEH voor particulieren.

¹⁹ Hierbij is aangenomen dat de emissiefactor van aardgas 56,6 kg/GJ is. Hiermee wordt ook in de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) gerekend.

²⁰ Kamerstukken II, 35488, nr. 17.

de verduurzaming van hun woningen. Een subsidie dekt immers een deel van de onrendabele top af en maakt dat de huurder eerder instemt met de verduurzaming. Zonder subsidie is er minder stimulans om te verduurzamen, want de verhuurder zal de verduurzamingskosten geheel willen doorberekenen in een hogere huur. Zonder subsidie leidt dat tot een hogere huur en een huurder die dan te weinig baat ziet omdat hij die hogere huur niet vindt opwegen tegen de lagere energierekening.

6. Administratieve lasten

Voor verhuurders geldt dat zij de subsidieaanvraag voorafgaand aan de uitvoering van de maatregelen doen. Deze aanvraag doen zij via het e-Loket van RVO en hiervoor dienen onder andere het adres of de adressen van plaatsing te worden aangegeven. Na verlening van de subsidie voert de aanvrager de maatregelen uit en levert digitaal aan RVO onder andere de factuur en het betaalbewijs van de uitgevoerde maatregelen. Na de verlening hebben verhuurders een jaar om de werkzaamheden uit te voeren en een definitieve aanvraag te doen. De gehele subsidieaanvraag (inclusief verzoek tot vaststelling), inclusief het lezen van de informatie op de website van RVO, kost verhuurders ongeveer 240 minuten bij een uurtarief van € 54.

Voor 2022 worden circa 4.375 aanvragen (en circa 4 woningen per aanvraag) verwacht voor ongeveer 17.500 woningen van verhuurders. Er wordt rekening gehouden met een opslag van 10% voor aanvragen die afgewezen worden. De totale administratieve lasten van de subsidieaanvraag voor deze aanvragen worden daarmee geschat op circa € 1.000.000.

7. Evaluatie

Zoals eerder is aangegeven in een Kamerbrief²¹, wordt deze regeling in beginsel opengesteld vanaf begin 2022 tot 1 januari 2026. Hierna zal de minister de doeltreffendheid, doelmatigheid en de effectiviteit evalueren. Op basis van deze evaluatie wordt gezien of de regeling – al dan niet in aangepaste vorm – wordt voortgezet.

8. Advies en consultatie

8.1 Internetconsultatie

Tijdens het opstellen van deze regeling is overlegd met Vastgoed Belang, IVBN, Woonbond, Hofjesberaad en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Uit deze overleggen kwam een aantal aandachtspunten naar voren die zijn meegenomen bij de uitwerking van de regeling, zoals de wens om meerdere aanvragen per verhuurder toe te staan omdat vooral wordt verduurzaamd op mutatiemomenten.

Deze paragraaf wordt ingevuld na afloop van de internetconsultatie.

8.2 Advies Adviescollege toetsing regeldruk (ATR)

Deze paragraaf wordt verder ingevuld na het advies van ATR.

9. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Deze regeling treedt in werking op 1 maart 2022. Hiermee wordt aangesloten bij de vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn van twee maanden.

²¹ Kamerstukken II 2020/21, 27 926, nr. 338.

Artikelsgewijs deel

Artikel 1. Begripsbepalingen

Dit artikel bevat enige definities. De definitie van 'gereguleerde huurwoning' duidt op huurwoningen met een kale verhuurprijs onder de liberalisatiegrens. De definitie van 'gereguleerde huurwoningen boven de liberalisatiegrens' duidt ook op gereguleerde huurwoningen, maar met een kale verhuurprijs die op het moment van aangaan van de huur weliswaar onder de toenmalige liberalisatiegrens lag, maar ondertussen na huurverhogingen boven de liberalisatiegrens is komen te liggen. Op beide categorieën woningen is de huurbevrozing van toepassing.²² Binnen deze regeling komen enkel bestaande, zelfstandige woningen in aanmerking voor subsidie; een zelfstandige woning kan ook bestaan uit twee of meer onzelfstandige heden.

Voor de 'gereguleerde huurwoningen' of 'gereguleerde huurwoningen boven de liberalisatiegrens' vindt compensatie voor de huurbevrozing plaats via de verlaagde verhuurderheffing. Die tariefsverlaging van de verhuurderheffing geldt alleen voor verhuurders met 50 of meer 'gereguleerde huurwoningen' of 'gereguleerde huurwoningen boven de liberalisatiegrens'.

Verhuurders met 100 of minder 'gereguleerde huurwoningen' kunnen gebruikmaken van deze subsidieregeling voor maximaal 50 'gereguleerde woningen'. Verhuurders met meer dan 100 'gereguleerde huurwoningen' kunnen via deze regeling geen subsidie krijgen, omdat ze voor een aanzienlijk deel (meer dan 50%) van hun woningen in aanmerking komen voor een tariefsverlaging van de verhuurderheffing.

Voor de 'gereguleerde huurwoningen boven de liberalisatiegrens' vindt geen compensatie voor de huurbevrozing plaats via de verlaagde verhuurderheffing. Voor deze categorie woningen wordt namelijk geen verhuurderheffing betaald, waardoor daarop ook niet gecompenseerd kan worden. Om die reden kunnen verhuurders voor al hun gereguleerde huurwoningen met een huurprijs boven de liberalisatiegrens op basis van deze regeling subsidie aanvragen, binnen de gestelde maxima in artikel 9.

Artikel 3. Staatssteun

Subsidie voor de kosten energiebesparende maatregelen op grond van deze regeling kan staatssteun bevatten en gerechtvaardigd worden door artikel 38 van de algemene groepsvrijstellingsverordening. Subsidie voor de kosten van onderhoudsmaatregelen en energieadvies kan staatssteun bevatten en gerechtvaardigd worden door de de-minimisverordening. Zie voor de uitleg voor de keuze van deze twee kaders het algemeen deel van deze toelichting, onder paragraaf 2.2. In dit artikelsgewijs deel zal waar nodig worden benoemd welke regels voortkomen uit het staatssteunrecht.

Artikel 4. Aanvraag van een subsidie

Een verhuurder, zoals gedefinieerd in de begripsbepalingen, kan een aanvraag doen voor een subsidie. Deze aanvraag bevat de zaken genoemd in artikel 11, derde lid, onder a, d, f en g, van het Kaderbesluit, te weten een overzicht van de ten minste twee activiteiten waarvoor subsidie wordt gevraagd, een tijdsplanning van de activiteiten, het bankrekeningnummer waarop het subsidiebedrag dient te worden gestort, inclusief een bewijs dat de bankrekening op naam van de aanvrager staat, en het inschrijfnummer van de aanvrager bij de Kamer van Koophandel.

Voorts dienen de zaken genoemd in dit artikel overgelegd te worden, waaronder een overzicht van de adressen waarvoor subsidie wordt aangevraagd, de offertes waarin de energiebesparende-, onderhoudsmaatregelen of energieadvies, een overzicht van de kosten, de offertes van de te uitvoeren maatregelen. Verder dient een verklaring aangeleverd te worden waaruit blijkt dat de aanvrager geen subsidie heeft ontvangen voor het uitvoeren van dezelfde activiteiten, bedoeld in artikel 5, op dezelfde adressen op grond van de regelingen bedoeld in artikel 4, tweede lid onder f. Daarnaast moet de aanvrager een door de minister beschikbaar gesteld formulier aanleveren dat

²² Staatscourant. 2021, 14322.

is ingevuld en ondertekend door het bedrijf dat twee of meer in artikel 6 en/of 7 bedoelde maatregelen heeft uitgevoerd. Het formulier betreft een omschrijving van de op het adres van de verhuurde woning of woningen uitgevoerde maatregelen onder vermelding, voor zover van belang voor de subsidieverstrekking, van de aantallen en de oppervlakten waarover de onderscheiden maatregelen zijn uitgevoerd alsmede van de energetische kwaliteit van de uitgevoerde maatregelen. Indien het gereguleerde huurwoningen boven de liberalisatiegrens betreft, dient te worden aangetoond dat de woning inderdaad in die categorie valt, bijvoorbeeld door het huurcontract te overleggen, de huurprijs aan te geven en inzicht te geven in de tussentijdse huurprijsontwikkeling.

Indien subsidie wordt aangevraagd voor de kosten van onderhoud en energieadvies dient in verband met de staatssteuneisen een de-minimisverklaring overgelegd te worden.

Ten slotte dienen verhuurders die tevens 'grote ondernemingen' zijn (te weten: geen kmo's volgens artikel 2 van bijlage I van de algemene groepsvrijstellingsverordening) aan een aanvullende eis te voldoen in verband met het vereiste van stimulerend effect in artikel 6, derde lid, van de algemene groepsvrijstellingsverordening. Deze eis houdt in dat deze groep verhuurders dient te onderbouwen dat sprake is van één van de in het tweede lid, onder f, genoemde gevallen.

Artikel 5. Subsidiabele kosten

Per gereguleerde huurwoning of gereguleerde huurwoning boven de liberalisatiegrens kan eenmalig een subsidieaanvraag op grond van deze regeling worden gedaan. Wel kan een verhuurder meerdere keren een aanvraag doen (voor verschillende woningen), tot een maximaal bedrag van € 400.000 per verhuurder. De reden hiervoor is dat dit de uitvoeringslast van de regeling laag houdt.

Voor een aanvraag voor subsidie moeten er ten minste twee energiebesparende- of onderhoudsmaatregelen of een combinatie van beide worden uitgevoerd. Energieadvies komt pas in aanmerking voor subsidie als er ten minste twee energiebesparende- of onderhoudsmaatregelen of een combinatie van beide zijn uitgevoerd.

De aanvraag kan slechts betrekking hebben op kosten voor activiteiten die zijn aangevangen na het moment van de aanvraag van de subsidie (met uitzondering van energieadvies) en voltooid op het moment van de vaststelling van de subsidie. De subsidie wordt dan vastgesteld nadat de vaststellingsaanvraag door het RVO is goedgekeurd, wat eveneens de uitvoeringslast laag houdt.

Subsidie moet worden aangevraagd voor het uitvoeren van de energiebesparende maatregelen, in verband met de staatssteuneisen hiervan, (gebaseerd op artikel 6, tweede lid, van de algemene groepsvrijstellingsverordening). Dit is nodig om te voldoen aan het vereiste van stimulerend effect uit artikel 6, eerste en tweede lid, van de algemene groepsvrijstellingsverordening.

Artikel 6. Energiebesparende maatregelen

In artikel 6 staat beschreven wat wordt verstaan onder energiebesparende maatregelen in deze regeling. Deze maatregelen dienen allen uitgevoerd te worden door een bedrijf dat in een handelsregister van een lidstaat van de Europese Unie of een van de overige staten die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte is ingeschreven in de sectie bouwinstallatiebedrijf, bouwnijverheid of een vergelijkbare sectie.

Artikel 7. Onderhoud

In artikel 7 staat beschreven wat wordt verstaan onder onderhoud in deze regeling. Deze maatregelen dienen allen uitgevoerd te worden door een bedrijf met een relevante Kamer van Koophandel-inschrijving.

Artikel 8. Energieadvies

In artikel 8 staat beschreven wat wordt verstaan onder energieadvies in deze regeling. Dit advies dient opgesteld te worden door een EPA-adviseur, zoals gedefinieerd in de begripsbepalingen.

Artikel 9. Hoogte van de subsidie

Dit artikel vermeldt per subsidiabele activiteit de maximale vergoeding die op basis van deze regeling mogelijk is. Door deze maxima aan te houden, wordt er voor de energiebesparende maatregelen niet méér subsidie verleend dan is toegestaan op grond van artikel 38, vierde lid, van de algemene groepsvrijstellingsverordening, namelijk ten hoogste 30% van de in aanmerking komende kosten.

De in aanmerking komende kosten zijn gelijk aan de kosten van de energiebesparende maatregelen. Het betreft namelijk specifiek op energie-efficiëntie betrekking hebbende kosten, zie artikel 38, derde lid, onder a, van de algemene groepsvrijstellingsverordening, en dat is het geval bij de energiebesparende kosten in artikel 6.

Op grond van het tweede lid kan per verhuurder in totaal voor gereguleerde huurwoningen en gereguleerde huurwoningen boven de liberalisatiegrens maximaal een bedrag van € 400.000 aan subsidie worden verleend.

Artikel 10. Aanvraagperiode en wijze van indienen

Aanvragen kunnen slechts op elektronische wijze worden ingediend, zie artikel 11, eerste lid, van het Kaderbesluit.

Artikel 11. Subsidieplafond en wijze van verdeling

De minister verdeelt het beschikbare bedrag op volgorde van binnenkomst van de aanvragen, conform artikel 8, tweede lid, onder a van het Kaderbesluit.

Artikel 9 van het Kaderbesluit bepaalt dat indien een aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag en met toepassing van artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht de gelegenheid heeft gehad de aanvraag aan te vullen, de dag waarop de aanvraag voldoet aan de wettelijke voorschriften met betrekking tot de verdeling als datum van ontvangst geldt. Verder zal de minister de rangschikking van aanvragen die op de dag dat het subsidieplafond wordt bereikt tegelijkertijd binnenkomen, vaststellen door middel van loting. De minister zal van het eventuele bereiken van het subsidieplafond onverwijld mededeling doen in de Staatscourant.

Artikel 12. Afwijzingsgronden

De minister wijst een aanvraag af indien deze niet voldoet aan enige regel in het Kaderbesluit of in deze regeling, conform artikel 12 van het Kaderbesluit. Ook in de gevallen, genoemd in artikel 13 van het Kaderbesluit, wijst de minister een aanvraag af.

Voorts wijst de minister de aanvraag af in de in dit artikel genoemde gevallen. Dat is het geval wanneer de aanvrager voor de activiteiten waarvoor subsidie is aangevraagd reeds op grond van de Stimuleringsregeling energieprestatie huursector, de Subsidieregeling energiebesparing eigen huis, de Subsidieregeling renovatieversneller, de Regeling Vermindering Verhuurderheffing Verduurzaming of de Subsidieregeling instandhouding monumenten subsidie heeft ontvangen, en wanneer de aanvrager voor de gereguleerde huurwoningen of gereguleerde huurwoningen boven de liberalisatiegrens waarvoor deze subsidie aanvraagt reeds aanspraak maakt op een verlaagde

verhuurderheffing. Verder wordt er geen subsidie verstrekt voor energieadvies als de subsidieontvanger hiervoor reeds via een ander bestuursorgaan subsidie heeft ontvangen.

Voorts wordt er in verband met de algemene groepsvrijstellingsverordening geen subsidie verleend voor energiebesparende maatregelen in de gevallen, genoemd onder c.

Tot slot wordt er in verband met de de-minimisverordening geen subsidie verleend voor onderhoud of energieadvies indien daardoor aan de ontvanger een bedrag aan subsidie verstrekt zou worden dat hoger is dan geoorloofd is op grond van de de-minimisverordening, te weten maximaal € 200.000 per drie belastingjaren. Dit wordt allereerst gecontroleerd door de de-minimisverklaring die vereist is bij de aanvraag indien subsidie wordt aangevraagd die staatssteun kan bevatten en gerechtvaardigd wordt door de de-minimisverordening.

Artikel 13. Subsidieverplichtingen

De subsidieontvanger heeft op grond van deze subsidieregeling twee verplichtingen. Ten eerste dient een ontvanger, indien deze subsidie ontvangt voor het nemen van energiebesparende maatregelen of onderzoeksmaatregelen, die maatregelen uiterlijk een jaar na verlenen uit te voeren.

Ten tweede moet hij de in het kader van de subsidieverlening gevoerde administratie bewaren tot tien belastingjaren na de datum van de beschikking tot subsidievaststelling. Dit is nodig om de Europese Commissie in staat te stellen de verleende staatssteun te monitoren.

Artikel 14. Verlening en vaststelling van de subsidie

De subsidie wordt verleend nadat de aanvraag is goedgekeurd door RVO namens de minister van BZK. De subsidie wordt vastgesteld nadat de aanvraag voor vaststelling is goedgekeurd door het RVO. Hierdoor blijft de uitvoeringslast van de regeling laag. Dit geldt zowel voor subsidies lager als hoger dan € 25.000. Voor subsidies lager dan € 25.000 volgt dit uit het eerste lid van dit artikel en artikel 16, tweede lid, onderdeel b, van het Kaderbesluit. Voor subsidies hoger dan 25.000 volgt dit uit artikel 17, tweede lid en artikel 18, tweede lid, van het Kaderbesluit.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren