

Haalbaarheidsonderzoek Brabant brede ESCo

Inleiding

- **Aanleiding**

Op 28 juni 2019 is het Klimaatakkoord tot stand gekomen. In de gebouwde omgeving moet voor 2030 een CO₂-reductie van 3,4 megaton worden gerealiseerd ten opzichte van 1990. 1,5 miljoen bestaande woningen moeten vergaand worden verduurzaamd, een enorme opgave die een inspanning

van een groot aantal partijen vraagt. Een belangrijke pijler van het Klimaatakkoord is de wijkgerichte aanpak waarin wijken, buurten en straten onder regie van de gemeente ineens of stapsgewijs aardgasvrij worden gemaakt. Daarnaast is een groot aantal maatregelen in het akkoord gericht op verleiden en stimuleren van individuele woningeigenaren om hun woning te verduurzamen. De aankoop van een woning of een verbouwing zijn daarbij voor veel woningeigenaren

natuurlijke momenten om óók over verduurzaming na te denken en te beslissen. Daarnaast zorgt het juist op dit moment verduurzamen van de woning voor een reductie in transactie- en verduurzamingskosten. Woningeigenaren zo vroeg mogelijk stimuleren, informeren en adviseren over wat kan en verstandig is, kan daarom een cruciale bijdrage leveren aan deze opgave.

Om de verduurzamingstransitie te financieren, zijn er 'meer-investeringen' nodig, wetende dat bijvoorbeeld een warmtepomp nu eenmaal meer kost dan de huidige cv-ketel. De benodigde meer-investeringen leiden niet per se tot meerkosten, immers investeringen in verduurzaming leiden over het algemeen tot lagere variabele energie lasten. Echter niet iedereen heeft de mogelijkheid om de benodigde meer-investeringen op te brengen. Van de Brabanders heeft 9-14% onvoldoende leencapaciteit (PON Verkenning Brabant-brede Esco, 3 mei 2021). Daarnaast blijkt uit hetzelfde onderzoek dat maar 9% van de Brabanders bereid om een lening af te sluiten voor verduurzamingsmaatregelen. De (financiering van de) verduurzamingsopgave is daarmee een groot maatschappelijk-economisch vraagstuk.

Als belangrijke aanvullende knelpunten worden daarnaast genoemd dat:

- De bewoner nog onvoldoende wordt ontzorgd in de verduurzamingsreis die hij doormaakt. De kwaliteit en betrouwbaarheid van informatie wisselt en de kennis van toegang tot subsidies en financiering is vaak onvoldoende.
- Een bewoner gemiddeld 7 keer in zijn leven verhuist. De gevraagde investeringen worden vaak niet binnen die periode terugverdiend.

- **Doelstelling haalbaarheidsonderzoek**

Het inzetten van een ESCo, een Energie Service Company, wordt vaak genoemd als een potentieel kansrijk instrument voor het verduurzamen van de gebouwde omgeving, Het blijkt evenwel dat de werking en het begrip van een ESCo niet altijd bekend c.q. niet eenduidig is. Met dit onderzoek willen we een goed inzicht geven in de mogelijkheden die er zijn voor het financieren van de verduurzamingsopgave in de gebouwde omgeving met een focus op maatschappelijk vastgoed en

particuliere woningen, de eventuele positie en potentie daarbij van de inzet van ESCo's en tot slot de haalbaarheid / behoefte en ook kans rijkheid van de opzet van een Brabant brede ESCo.

- [Onderzoeksmethode](#)

De mogelijkheid van een Brabant brede ESCo is onderzocht aan de hand van deskresearch (kengetallen, ESCo businesscases zoals bijvoorbeeld uit SP5), eigen kennis en ervaring met ESCo's en een zogenaamde 'soft market toets' op basis van interviews met een selectie van stakeholders. Deze selectie is in overleg met de opdrachtgever gemaakt en bestond uit vertegenwoordigers van grote en middelgrote Brabantse gemeenten, installateurs/ leveranciers, gebruikers van bestaande ESCo initiatieven en financiers.

Tussentijdse resultaten zijn besproken met de opdrachtgever en de begeleidende stuurgroep.

- [Leeswijzer](#)

Deze rapportage bestaat uit vier hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk wordt ingegaan op het begrip ESCo, de werking ervan en buitenlandse voorbeelden. In hoofdstuk 2 komen de juridische uitdagingen aan de orde die mede bepalend zijn voor de haalbaarheid. Ook wordt ingegaan op ESCo's voor maatschappelijk vastgoed en zorgvastgoed. Hoofdstuk 3 is de verkenning bij de stakeholders en de rapportage wordt in hoofdstuk 4 afgesloten met conclusies en enkele aanbevelingen.

1. Introductie Energie Service Company

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de definities en werking van ESCo's en de lessen en ervaringen met ESCo's die kunnen worden ontleenduit buitenlandse voorbeelden.

1.1 Definities en werking ESCo's

Een Energy Service Company is een bedrijf dat door toepassing van verschillende maatregelen een bepaalde energiebesparing voor een gebouweigenaar garandeert. In een Energieprestatiecontract (EPC) worden afspraken tussen ESCo en opdrachtgever over o.a. de te realiseren energiebesparing vastgelegd. Worden de besparingsdoelen niet gehaald, dan is het risico voor de ESCo. Wordt er daarentegen meer energie bespaard, dan kan de winst worden verdeeld tussen ESCo en opdrachtgever. Daarnaast bevat het prestatiecontract - wanneer relevant - bepalingen over de kwaliteit van het te realiseren binnenklimaat en het onderhoud van de installaties – (RVO, 2020)

In het EPC worden (minimaal) prestaties overeengekomen over de te realiseren energiebesparing. Bijvoorbeeld de garantie dat het aantal kWh per jaar daalt, na uitvoering van energiebesparende maatregelen (zoals bijvoorbeeld de aanleg van specifieke technische installaties). De ESCo garandeert in een energieprestatiecontract de energiebesparing in het project en heeft daarmee hetzelfde belang als de klant: zoveel mogelijk energiebesparing (en lagere energiekosten) door kwalitatief goede uitvoering van energiebesparende maatregelen en goed energiemanagement – (RVO, 2020).

Verschillende typen ESCo's waar vandaag de dag over wordt gesproken zijn:

- 1) **ESCo-light: Energiemanagement**
Dit zijn ESCo's die zich richten op energiemonitoring, energiemanagement en optimale inregeling van installaties. Op basis van een optimale benutting van de bestaande installaties wordt de energiebesparing gerealiseerd.
- 2) **Product-ESCo: één verduurzamingsmaatregel**
Deze ESCo's zorgen voor verduurzaming van één maatregel, zoals de het zuiniger maken van verlichting of het verduurzamen van de beglazing van de ramen.
- 3) **Installatie ESCo: Verduurzamen installaties**
Hier richt de ESCo zich op meer ingrijpende verduurzaming van energie-installaties.
- 4) **Gebouw-ESCo: Totale gebouw verduurzamen**
Bij een gebouw-ESCo zorgt de ESCo niet alleen voor bovenstaande maatregelen maar voor de complete verduurzaming van een pand en energieleverende prestaties.

Uitgangspunt bij de werking van een ESCo is de budget neutrale verduurzaming voor de eigenaar van een gebouw of woning middels:

- het optimaal afstellen en onderhouden van installaties;
- het stimuleren van Energiezuinig gedrag;
- verbeteren van isolatie;
- de opwek van duurzame energie;
- het gebruik van energiezuinige apparatuur.

Daarbij kan een ESCo zelf voorzien in de financiering van de maatregelen en/ of investeringen, Maar een ESCo kan daarnaast ook de financiering via een derde kanaal (financier of overheid) regelen.

1.2 ESCo's in binnen- en buitenland

Hoewel ESCo's populair zijn in landen als de VS, Engeland en Frankrijk, blijft Nederland tot nu toe achter. Een oorzaak daarvan is de relatief geringe bekendheid met het concept.

De centrale idee is dat de jaarlijkse energie- en onderhoudsbudgetten van de gebouwbeheerder voor lange periode (15 jaar) gegarandeerd worden. waarmee de winnende inschrijver de projectfinanciering over de looptijd aflost. Het ESCo concept lijkt zich daarom goed te lenen voor zakelijk en gemeentelijk vastgoed. Voor overheden is het tot nu toe lastig gebleken om zelf veranderingen in de aanwending van energie- en onderhoudsbudgetten door te voeren. Ook bedrijven zullen moeten wennen aan nieuwe concepten evenals financiers die terughoudend zijn, zeker daar waar het kleinschalige projectfinancieringen betreft.

ERAC heeft voor RVO eerder onderzoek verricht naar buitenlandse ontzorgingsprogramma's rond de verduurzaming van maatschappelijk vastgoed (bron: Verkenning naar dienstverleningsmodellen voor verduurzaming van maatschappelijk vastgoed Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).).

De onderzochte voorbeelden in het buitenland waren:

- 1) Vlaams Energiebedrijf (België/Vlaanderen)
- 2) Renowatt (België/Wallonië)
- 3) Berliner Energieagentur (Duitsland)
- 4) Klimakommune Saerbeck (Duitsland)
- 5) RE:FIT London (Verenigd Koninkrijk)
- 6) SPL OSER (Frankrijk)

De twee belangrijkste lessen en ervaringen waarvan we in Nederland kunnen leren zijn:

- Volledige ontzorging en een 'lange adem' zijn cruciaal voor het succes van een onafhankelijke marktfacilitator

In het buitenland zijn goede ervaringen opgedaan met onafhankelijke marktfacilitatoren die publieke opdrachtgevers faciliteren bij het verduurzamen van gebouwen via een ESCo. Denk aan het Vlaams Energiebedrijf, Renowatt en RE:FIT London. Deze organisaties/programma's worden ook wel 'Super ESCo's' genoemd die individuele partijen van A tot Z ontzorgen. Dit varieert van inventarisaties van gebouwen, begeleiding naar financiering, juridische hulp, prestatie monitoring en zelfs volledige exploitatie van energie-installaties. Daarbij is het meestal mogelijk voor overheden om meerdere gebouwen (bijvoorbeeld maatschappelijk vastgoed) te 'poolen' om zo bijvoorbeeld 10-20 gebouwen tegelijkertijd aan te pakken.

Uit onderzoek van de Energy Information Administration (EIA) blijkt dat de markt voor ESCo's beter ontwikkelt in landen waar in een vroeg stadium van de marktontwikkeling een aparte onafhankelijke marktfacilitator door de overheid is opgericht. Deze partij brengt de markt voor ESCo's op gang door als expertisecentrum te fungeren, door het verzorgen van opleidingen en door te faciliteren bij tenders en contractering.

- Het buitenland kent meer stimulerende wetgeving

Nederland kent in vergelijking met omliggende landen stringente wet- en regelgeving als het aankomt op de financiering en de organisatie van de verduurzaming van gebouwen. Zo is het in

Duitsland veel aantrekkelijker gemaakt om publiek-private en/of lokale samenwerkingsvormen op te zetten. Ook in België is de wet- en regelgeving anders. Installaties geleverd door een ESCo worden daar bijvoorbeeld geen onderdeel van het pand. Daar belemmert een ESCo-contract dan ook veel minder de vastgoedflexibiliteit en zijn er daarnaast ook minder financiële risico's. Zonder aanpassingen in de Nederlandse wet- en regelgeving, blijven ESCo's dus omgeven door juridische obstakels. Meer hierover in het volgende hoofdstuk.

2. Haalbaarheid van een Brabant brede ESCo?

Hoewel op conceptueel niveau een ESCo een interessant instrument lijkt te zijn om de verduurzaming van woningen van particuliere eigenaren te versnellen, zijn er nog vrijwel geen gerealiseerde voorbeelden daarvan. Zoals gezegd in hoofdstuk 1 is de belangrijkste oorzaak daarvan dat ESCo's in Nederland de nodige juridische - en financieringsuitdagingen kennen. Het concept is daardoor bij partijen nog redelijk onbekend en eigenlijk alleen voor installaties aantrekkelijk. Er zijn nog geen partijen in Nederland die het aandurven een grootschalige ESCo op te zetten voor het verduurzamen van particuliere woningen.

Dit hoofdstuk gaat eerst in op de juridische uitdagingen voor ESCo's in Nederland. Vervolgens wordt specifiek aandacht besteed aan de verduurzaming van zowel maatschappelijk als zorgvastgoed.

2.1 Juridische uitdagingen voor ESCo's in Nederland

Er is veel juridisch onderzoek verricht rond ESCo's. Deze paragraaf is onder andere samengesteld op basis van juridisch onderzoek van Janssen & Johann, Klimaatverbond Nederland (februari 2021). De meeste juridische uitdagingen voor ESCo's zijn gelegen op het gebied van de particuliere woningmarkt. Wet- en regelgeving om consumenten te beschermen is namelijk veel strenger dan voor de zakelijke markt.

Wet op het financieel toezicht

In de Wet op het financieel toezicht (Wft) is een groot aantal regels en voorschriften voor de financiële markten en het toezicht daarop samengebracht. Het uitgebreide stelsel van toezicht op financiële ondernemingen dat we in Nederland kennen (toezicht op banken, verzekeraars, beleggingsinstellingen e.d.) is daarmee voor een groot deel geregeld in één wet, met daarop gebaseerde lagere regelgeving. De belangrijkste punten uit deze wet- en regelgeving waarmee een ESCo voor de particuliere markt te maken krijgt zijn:

- **DNB- of AFM-vergunning vereist voor (voor-)financiering, bemiddeling en advisering van particulieren**

Een ESCo is geen bank, financieel adviseur of kredietaanbieder en mag woningeigenaren niet voorfinancieren. Ook het verzekeren van de prestaties zit in een grijs gebied. Voor al deze zaken moet de ESCo specifieke en kostbare DNB- of AFM-vergunningen hebben. Deze zijn op dit moment enkel voor gespecialiseerde financiële dienstverleners beschikbaar. Een mogelijke 'workaround' is dat een ESCo gaat samenwerken met een intermediaire partij die wel over de benodigde vergunningen beschikt (bijvoorbeeld SVn). Een dergelijke constructie betekent wel pionierswerk, waardoor het moeilijk is in te schatten of dit een haalbare optie is in de praktijk. Hetzelfde vraagstuk speelt bij bemiddeling en advisering. Het is verboden in Nederland zonder een AFM-vergunning te bemiddelen of te adviseren over financiële producten.

- **Wft vakbekwaamheidseisen**

Financiële ondernemingen moeten er voor zorgen dat medewerkers over voldoende vakbekwaamheid beschikken. Een persoon is vakbekwaam als deze over de juiste Wft diploma's en PE-certificaten beschikt om financiële diensten te kunnen verlenen.

- **Informatievoorziening financiële ESCo-producten**

In de Wft en de Wet oneerlijke handelspraktijken (Wohp) zijn door de wetgever zowel open als gesloten normen opgenomen waaraan moet worden voldaan. Open normen zijn normen die een globaal geformuleerd doel bevatten en die aan marktpartijen de ruimte laten om zelf te bepalen op welke wijze het doel wordt gerealiseerd of aan de gedragsvoorschriften wordt voldaan. Een voorbeeld van een open norm is dat informatie aan consumenten duidelijk moet zijn. Gesloten normen zijn normen waarin heel precies is aangegeven wat een marktpartij wel of niet mag. Een voorbeeld van een gesloten norm is de verplichting om in reclame-uitingen over krediet een kredietwaarschuwing op te nemen.

- **Bieden van prestatiegaranties = verzekeringsactiviteit**

Als ondernemingen extra garantie aanbieden op hun producten is er mogelijk sprake van verzekeren. In deze gevallen moet voldaan worden aan de regels voor verzekeren uit de Wft. De definitie van de term 'verzekering' is echter vatbaar voor meerdere interpretaties. Over het algemeen worden ESCo-prestatiecontracten op dit moment aangeduid als 'verzekering' en dat staat een brede uitrol in de weg. De enige oplossing lijkt om aanvullend de samenwerking met een kredietaanbieder of verzekeraar te zoeken.

- **Opzet (onafhankelijk) garantiefonds (zie ook onderdeel Burgerlijk Wetboek)**

Een onafhankelijk garantiefonds is een logische oplossing om afgegeven energiebesparingsgaranties financieel te garanderen richting de consument. Door de middelen voor compensatie financieel en juridisch onder te brengen bij een onafhankelijk garantiefonds, krijgt de klant maximale zekerheid dat het energieprestatiecontract zal worden nageleefd. Voor een garantiefonds is echter een DNB-vergunning of een vergunning van een toezichthoudende instantie in een andere EU-lidstaat vereist. Het verkrijgen van deze vergunning is kostbaar en er zijn administratieve en organisatorische eisen aan verbonden.

De Wft biedt verschillende mogelijkheden voor het verkrijgen van een vrijstelling of ontheffing op de vergunningplicht. Zo vallen garantiefondsen die onder overheidstoezicht staan of beroep kunnen doen op van overheidswege verstrekte garanties, niet onder de DNB-vergunningplicht. Ook kan bij ministeriële regeling vrijstelling worden verleend. Daarnaast kan DNB, al dan niet voor bepaalde tijd, ontheffing verlenen van de vergunningplicht indien de aanvrager aantoont dat de belangen die het garantiefonds beoogd te beschermen voldoende worden gewaarborgd.

- **Financiering van voorfinanciering**

ESCo-verduurzaming op basis van voorfinanciering betekent niet alleen dat de ESCo - of een verbonden financieringspartij - gelden aan particulier woningeigenaren uitleent om te verduurzamen, maar ook dat er financiering nodig is om deze middelen aan te trekken. Het aantrekken van gelden voor voorfinanciering van particulieren is echter aan strenge wet- en regelgeving gebonden wanneer het om 'opvorderbare gelden' gaat (zie artikel 3:5, eerste lid van de Wft). In principe kan een ESCo die particulieren voorfinanciert alleen een beroep doen op 'professionele partijen' om middelen aan te trekken. Echter op 4 mei 2018 heeft de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) een beleidsnotitie verspreid onder de banken over ESCo financiering met de nodige voorbehouden daarbij, waardoor banken nog zeer terughoudend zijn. Als specifieke onzekerheden bij de financiering van ESCo's worden in deze notitie genoemd:

- Presteert de besparingstechnologie inderdaad zoals geschetst?
- Kunnen de deelnemers uit de besparing inderdaad de vergoeding aan de ESCo betalen?
- Wanneer vastgoed wordt verkocht, is de nieuwe eigenaar dan gehouden de gefinancierde installaties inclusief leaseovereenkomst te behouden?
- Wat gebeurt er als veel klanten van één ESCo failliet gaan?
- De investeringen die de ESCo heeft gedaan zitten vaak aard en nagelvast of grotendeels in/aan de gebouwen (isolatie, besparing, opwekking) en vallen dus niet te gelde te maken.

Deze onzekerheden leiden ertoe dat financiers zich genoodzaakt zien bijzondere voorwaarden te stellen aan onder meer de kwaliteit van de Energie Prestatie Contracten, de financiële omvang van de ESCo en de minimale 'debt service coverage ratio'. Op dit moment zijn de financiers nog steeds zoekende naar een modus.

Burgerlijk wetboek (BW)

Het Nederlandse Burgerlijk Wetboek is een omvangrijk stuk wetgeving. Het bestaat uit duizenden artikelen die weer zijn onderverdeeld in een aantal leden en subleden. De belangrijkste zaken uit het Burgerlijk Wetboek waarmee een ESCo voor de particuliere markt te maken krijgen zijn:

- **Natrekking en bestandsdeelvorming van aangebrachte installaties en maatregelen**
In de utiliteitssector is het gebruikelijk dat door ESCo's in gebouwen aangebrachte installaties gedurende de looptijd van het contract in eigendom blijven van de ESCo. In de particuliere sector is dit voor (grondgebonden) woningen niet mogelijk omdat nagelvast in de woning aangebrachte installaties door 'natrekking' en/of 'bestanddeelvorming' automatisch onderdeel van de woning worden. En daarmee ook automatisch (voor de wet) eigendom van de woningeigenaar. In Nederland is de eigenaar van de grond onder een woning namelijk ook eigenaar van alles wat op dat stuk grond is gebouwd of 'nagelvast' bevestigd is. Een in of aan de woning aangebrachte CV-ketel of warmtepomp wordt daarom na installatie automatisch eigendom van de woningeigenaar. Dat maakt het in de particuliere sector vrijwel onmogelijk om zekerheden te vestigen op voorgefinancierde goederen en diensten (denk bijvoorbeeld aan het 'pandrecht'). Dit is een groot financieel risico zodra 'schuldenaren' hun betalingsverplichtingen niet (meer) kunnen nakomen. Een ESCo heeft dan geen recht om zonder tussenkomst van een rechter zich te verhalen op de aan hem in zekerheid verstrekte goederen. In het slechtste geval ziet een ESCo dus niets terug van de voorinvestering.
- **'Wet van Dam': opzeggingsrecht abonnementen/contracten**
Met de Wet Van Dam is bepaald dat consumenten contracten voor bepaalde tijd na een jaar op elk moment mogen opzeggen (opzegtermijn: één maand). Bij contracten die voor onbepaalde tijd zijn aangegaan, geldt dit opzeggingsrecht meteen. In theorie kunnen woningeigenaren dus hun onderhoudsabonnement naast het ESCo-contract elke maand opzeggen. Zonder zeer gunstig onderhouds-abonnementstarief of andere strenge regels is het risico voor ESCo's dus erg groot. Een lening geldt niet als een contract voor onbepaalde tijd, dus bij het mee-contracteren van onderhoud binnen een energieprestatiecontract speelt de Wet van Dam niet.

- [Contractenrecht/verbintenissenrecht – inclusief kettingbeding](#)

Zodra een woningeigenaar verhuist, is het mogelijk om het ESCo-contract door te geven aan de nieuwe woningeigenaar via een 'kettingbeding'. Een kettingbeding heeft geen wettelijke, maar een contractueel-juridische status. Met een kettingbeding is vast te leggen dat de huidige woningeigenaar al zijn rechten en (schuld-)verplichtingen uit het ESCo-contract aan de nieuwe woningeigenaar overdraagt. Qua schuldverplichtingen kan dit problematisch zijn. Het oversluiten van een lening of krediet van de ene naar de andere persoon betekent namelijk dat het proces van krediettoetsing opnieuw nodig is met de nieuwe woningeigenaar. Dit administratieve proces kan relatief lang duren en daardoor de (ver-)koop van de woning belemmeren. Daarnaast is het nog maar de vraag wat er gebeurt als de nieuwe bewoner niet door de krediettoetsing heen komt. Verder is het ESCo-contract afgestemd op de woon- en gebruikssituatie van de vorige eigenaar. Hierdoor sluit de energiebesparingsgarantie mogelijk niet meer aan op de nieuwe situatie. Het opstellen van een volledig nieuw ESCo-contract is echter complex. Een ontbinding/afkoping van het ESCo-contract ligt daarom meer voor de hand.

- [Garanties en conformiteitsbeginsel](#)

Het conformiteitsbeginsel houdt in dat een product moet voldoen aan de verwachtingen die je als consument redelijkerwijze mag hebben bij normaal gebruik. Stel dat een product een gebruiksduurverwachting heeft van 10 jaar en na 7 jaar doet zich een gebrek voor, dan is de verkoper hierop alsnog aan te spreken. Dit zogenaamde conformiteitsbeginsel geldt ongeacht of onderhoud wel of niet mee gecontracteerd is door de ESCo en ongeacht of maatregelen wel of niet door onderaannemers zijn uitgevoerd.

Planologische regels

Bij het verbouwen, uitbreiden, renoveren en isoleren van (particuliere) woningen en maatschappelijk vastgoed zijn verschillende soorten wet- en regelgeving aan de orde zoals:

- [Wet ruimtelijke ordening \(Wro\)](#)
- [Woningwet](#)
- [Bestemmingsplan](#)
- [Wet natuurbescherming](#)
- [Welstandbeleid](#)
- [Bouwbesluit 2012](#)
- [Wet algemene bepalingen omgevingsrecht \(Wabo\) / Aanvragen omgevingsvergunning](#)

Een actueel voorbeeld van een juridisch dilemma in relatie tot planologische regels is de installatie van warmtepompen en de bijbehorende geluidsbelasting. Dit thema komt steeds vaker voor in uitspraken over bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen van de Raad van State. In de praktijk levert dit vooral problemen op bij woningen die dicht op elkaar zijn gebouwd. De afstand tot het naastgelegen perceel is dan dusdanig klein dat gepuzzeld moet worden waar de buitenunit geplaatst kan worden om te voldoen aan de norm van 40 dB(A).

Toezichthoudende organisaties

Nederland kent een aantal (onafhankelijke) publieke en private toezichthouders. Een toezichthouder is een door de overheid aangesteld, onafhankelijk en onpartijdig instituut dat toeziet op naleving van wet- en regelgeving door organisaties. Voor ESCo's zijn er in principe twee belangrijke toezichthouders:

- **Autoriteit Financiële Markten (AFM)**

De AFM houdt toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving door partijen die financiële dienstverlening bieden op het gebied van consumptief krediet. Zo geldt er voor deze partijen bijvoorbeeld een vergunningplicht en zijn er regels over (de wijze van) hun beloning. Ook ziet de AFM erop toe dat partijen transparant zijn over hun dienstverlening en de vergoeding die consumenten daarvoor betalen. Een consument moet zich daar immers een goed beeld over kunnen vormen. Verder houdt de AFM toezicht op deze partijen om consumenten te beschermen tegen leningen die niet verantwoord zijn. Consumenten moeten naast de rente en aflossing die zij betalen voor het consumptief krediet, altijd voldoende geld overhouden om van te leven.

- **Autoriteit Consument en Markt (ACM)**

De Autoriteit Consument & Markt (ACM) is een Nederlandse onafhankelijke publieke toezichthouder belast met het toezicht op de mededinging, sectorspecifiek markttoezicht en consumentenbescherming. ACM oefent toezicht uit op de naleving van de Mededingingswet, de Wet op het financieel toezicht (Wft) en enkele bepalingen uit de Drinkwaterwet.

De juridische uitdagingen en institutionele belemmeringen in Nederland staan op dit moment een snelle uitrol van 'publieke' ESCo's in de weg. De huidige wet- en regelgeving maakt verduurzaming van particuliere woningen en maatschappelijk vastgoed complex. Veel wet- en regelgeving is gericht op individuele actie en bescherming van de consument - niet op een collectieve maatschappelijke aanpak. In Nederland zijn slechts een paar kleinschalige ESCo's voor de particuliere markt actief. In bijlage 1

2.2 ESCo's en verduurzaming maatschappelijk vastgoed

Steeds meer gemeenten in Nederland zien het belang van het verduurzamen van het gemeentelijk vastgoed zoals scholen, sporthallen, theaters, zwembaden en de eigen huisvesting. Toch is het in de praktijk lastig om het verduurzamen van bestaand maatschappelijk vastgoed te realiseren. Eén van de grootste belemmeringen zijn de investeringskosten. Zo hebben bijvoorbeeld scholen niet de kennis én niet de financiële middelen om de beste keuzes voor verduurzaming te maken. Het gaat vaak om grote bedragen - en besluiten voor de lange termijn en een investering in duurzame energie is een investering die ten koste gaat van investeringen in leerlingen.

De sectoren primair en voortgezet onderwijs onderscheiden zich van andere sectoren in het maatschappelijk vastgoed door de gescheiden geldstromen:

- Gemeenten zijn verantwoordelijk ("hebben een zorgplicht") voor de nieuwbouw en uitbreiding van scholen.
- Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor onderhoud, (kleine) aanpassingen en exploitatie van de gebouwen. Behalve in het geval van gymlokalen in het primair onderwijs. Daarbij ligt de verantwoordelijkheid voor de bouw en de exploitatie bij de gemeente.

Scholen zijn als hoofdregel eigenaar van hun gebouw, maar omdat gemeenten de initiële investering dragen kunnen scholen slechts met toestemming van de gemeente het gebouw vervreemden of bezwaren, het zogenaamde "economisch claimrecht". Een schoolgebouw vormt daar door geen vermogensbestanddeel op de begroting van schoolbesturen, waardoor zij lastig financiering kunnen aantrekken noodzakelijk voor verduurzaming,

Door de gescheiden geldstromen kan de school niet zelfstandig investeren in het gebouw, terwijl bij sommige maatregelen de exploitatiekosten dalen. Dit betekent dat de verduurzaming van een schoolgebouw altijd een gezamenlijke opgave is voor gemeente en schoolbestuur, waarbij helderheid moet zijn over rollen, verantwoordelijkheden en de verdeling van middelen. In algemene zin heeft het Rijk een systeemverantwoordelijkheid voor de bekostiging van zowel gemeenten als schoolbesturen. In de klimaatopgave voor het onderwijsvastgoed van de sectoren primair onderwijs en voortgezet onderwijs is de gemeente leidend. De gemeente is verantwoordelijk voor de wijkgerichte aanpak en de Regionale Energiestrategie

Kleine en middelgrote gemeenten missen echter vaak eveneens de kennis of de middelen om hun maatschappelijk vastgoed te verduurzamen. Circa 80% van de gemeenten zijn klein of middelgroot, Zij hebben niet allemaal de expertise of de financiële middelen om hun maatschappelijk vastgoed zelf te verduurzamen, terwijl ze wel willen. Gemeenten beseffen dat ze een voorbeeldfunctie hebben. Ze verwachten dat hun inwoners duurzaam denken en doen, dan mogen ze zelf niet achterblijven.

Diverse initiatiefnemers ondersteunen deze gemeenten bij de verduurzaming van hun maatschappelijk vastgoed. Een bedrijf of een samenwerkingsverband van bedrijven heeft de kennis in huis om panden te verduurzamen. Dan gaat het bijvoorbeeld om isolatie en de aanleg van zonnepanelen. Maar ook om maatregelen die de inrichting of het binnenklimaat verbeteren. Kennis wordt overgedragen en ketenpartners nemen het (energie)beheer van een gebouw tijdelijk over en nemen de noodzakelijke maatregelen. Ook wordt er bemiddeld in financiering van de investeringen.

Deze ontzorgingsmodellen kunnen op kleine schaal zeker succesvol zijn, echter er is dan geen sprake van een grootschalige ESCo.

2.3 ESCo's en verduurzaming zorgvastgoed

Om de doelen vanuit het Klimaatakkoord te behalen is zorginstellingen gevraagd om uiterlijk 1 juli 2021 een eigen 'routekaart duurzaamheid' aan te leveren. Hierin staat het traject naar verduurzaming richting 2030 en 2050 beschreven. Het geeft inzicht in de door de zorginstelling ingeplande duurzaamheidsmaatregelen en de verwachte CO₂-emissiereductie.

Het EVZ (het expertisecentrum verduurzaming zorg) maakt van al deze routekaarten een sectorale routekaart voor enerzijds de langdurige zorg (inclusief de GGz) en anderzijds de ziekenhuizen.

Grotere zorginstellingen hebben daarnaast te maken met een periodieke energie audit die voortkomt uit de Europese Energie-Efficiency Directive (EED). Hiervoor moeten zij verslag doen en duurzaamheidsmaatregelen met een korte terugverdientijd verplicht uitvoeren.

Naast het Klimaatakkoord hebben de koepels namens de zorgsector ook een Green Deal gesloten met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Steeds meer zorginstellingen, zorgprofessionals, patiënten en cliënten, overheden en leveranciers van diensten en producten zijn naar aanleiding van deze eerste Green Deal gemotiveerd geraakt om zich in te zetten voor het verduurzamen van de zorgsector. Als gevolg hiervan hebben de bij de deal betrokken omgevingsdiensten, gemeenten en zorginstellingen elkaar versterkt in hun streven naar duurzaamheid.

Ongeacht de vereisten vanuit het Klimaatakkoord en de Green Deal zou duurzaamheid overigens een agendapunt moeten zijn in elke bestuurskamer. De klimaatverandering heeft impact op de gezondheid van de mens, waardoor een zorginstelling vanuit het gezondheidsperspectief daar een visie op zou moeten hebben. Zorgbestuurders hadden echter in de afgelopen periode andere prioriteiten door Corona. Daarnaast spelen (mogelijk) andere uitdagingen in de zorgsector een rol in de beperkte aandacht voor duurzaamheid, zoals de dalende financiële resultaten in de sector die hebben geleid tot uitstel van investeringen.

Daarbij is voor veel zorginstellingen het doorrekenen van duurzaamheidsmaatregelen relatief nieuw. Het ontbreekt nog vaak aan betrouwbare, gevalideerde informatie over het toepassen ervan. Centraal staat de vraag of iedere investering in een energiebesparende maatregel kan worden terugverdiend. De vergoeding die de zorg ontvangt (het zogenaamde NHC-tarief) kent een opslag van 0,18% over het totale investeringsbedrag om investeringen in de verduurzaming te dekken. Aan de kostenkant wordt een lagere energierekening verwacht, maar hoeveel lager die energierekening gaat worden op de lange termijn is vaak niet bekend.

Zou een ESCo de oplossing kunnen zijn voor de zorg? Uitgangspunt daarbij is dat de ESCo zich op de duurzaamheidsmaatregelen focust en de besparing op de energierekening voor bijvoorbeeld 10 jaar voor de ESCo komt, waarmee de investering wordt terugverdiend. Na 10 jaar is de lagere energierekening voor de zorginstelling zelf. Het ingewikkelde van het ESCo-construct in relatie tot het zorgvastgoed is dat je zeker moet weten dat de panden die je exploiteert - en waarin de ESCo duurzaamheidsinvesteringen in doorvoert - niet worden verbouwd of verkocht. De flexibiliteit, die in de vastgoedportefeuille van de zorg hard nodig is, is daarmee verdwenen.

3. Verkenning ESCo ervaringen bij stakeholders

Nu vanuit het voorgaande geconcludeerd kan worden dat het concept ESCo moet worden losgelaten als dé oplossing voor een versnelling van de verduurzamingstransitie in relatie tot de particuliere woningvoorraad, het maatschappelijk vastgoed en het zorgvastgoed, werpt de vraag zich op wat dan wel een oplossing kan zijn en hoe belangrijke stakeholders hier tegenaan kijken. Voor deze alternatieve oplossingsrichtingen wordt onderscheid gemaakt in een oplossing voor particuliere woningeigenaren (met name die eigenaren die aan hun maximale leencapaciteit zitten), en een oplossing voor maatschappelijk vastgoed.

Eventuele oplossingen voor versnelling bij particuliere woningeigenaren zijn:

- Gemeentelijke subsidies in de vorm van een lening (subsidies met terugbetaal verplichting).
- Verhuurconcept, breed aanbod in package deal met volledige ontzorging.
- Overige oplossingen

Eventuele oplossingen voor versnelling bij maatschappelijk vastgoed (scholen en sportaccommodaties) zijn:

- Gemeentelijke leningen.
- EAAS (Energie As A Service) concept, installateurs via SPV
- Overige oplossingen

ERAC heeft in november 2021 verkennende gesprekken gevoerd met diverse, stakeholders waarbij het de centrale doelstelling was om ervaringen met ESCo's op te halen. Tevens zijn daarbij bestaande alternatieven verkend als mogelijk alternatief voor een Brabant Brede ESCo. In dit hoofdstuk worden de voornaamste inzichten uit deze interviews weergegeven.

3.1 Soft market toets

In de bijlagen 1 en 2 zijn de vragenlijst en de deelnemers opgenomen van de interviews.

Respondenten die in overleg met de Stuurgroep zijn geïdentificeerd zijn te verdelen vier clusters:

- Brabantse gemeenten
- Leveranciers
- Bestaande initiatieven en gebruikers
- Financiers

De interviews hebben geleid tot de volgende inzichten:

- **Een ESCo is geen oplossing voor de verduurzaming van particuliere woningen**

Leveranciers zien geen rol en onvoldoende rendement door de dunne marges op de business case. Tevens speelt schaarste aan personeel en funding van de kosten een belangrijke rol. Daarbij komen de juridische uitdagingen waarvan veel leveranciers zich vaak nog onvoldoende bewust van zijn.

Gemeenten geven aan dat de rolverdeling tussen gemeente, provincie en het rijk onduidelijk is. Er zijn geen eenduidige en duidelijke spelregels voor de kosten van het verdelingsvraagstuk. Het is geen bekostigingsprobleem maar een kostenprobleem. Omdat je de verdeling niet weet kun je geen product maken.

- **Gemeentelijke taak om particulieren te financieren voor verduurzaming van hun vastgoed**

De gemeente Tilburg heeft ervaring met subsidies in de vorm van een lening die een gemeente verstrekt via uitvoerder Svn. Feitelijk zijn dit subsidies en vallen ze buiten het juridische kader zoals genoemd in hoofdstuk 2. Onderzoek naar wanbetaling (verliezen) dient nog te worden uitgevoerd. Niet iedere gemeente heeft de financiële middelen beschikbaar voor dergelijke subsidies. De provincie zou hierin een rol kunnen spelen, maar de respondenten geven geen input op welke manier dat zou kunnen.

- **Verhuur of EAAS concepten zijn zeer interessant en nog niet grootschalig**

Voor zowel elektra als warmte beamen alle respondenten dat EAAS zeer interessant is. Zowel vanuit het oogpunt van verduurzaming als vanuit klantbinding voor leveranciers. Hoppenbrouwers is nu al actief op elektra (zonnepanelen) en gaat komend jaar ook warmte (CV ketels en warmtepompen) leveren. De kapitaalbehoefte die daarbij komt kijken kunnen ze vooralsnog zelf invullen.

Bij EAAS komt het marktprijsrisico voor de leverancier. De verwachting is echter dat de hele energiemarkt instabiel gaat worden, waarmee het risico voor de leveranciers toeneemt.

Respondenten vinden het een overheidstaak om hierop toe te zien en desnoods dit te reguleren of te borgen.

- **Financiers denken actief mee in EAAS oplossingen, maar niet zonder overheidsgaranties**

BNG kijkt naar de behoefte van uitvoerende partijen voor extra financiering onder overheidsgarantie. Gemeenten zetten diverse verduurzamingsprojecten via aanbesteding in de markt. De uitvoerende partijen hebben vervolgens financiering nodig om deze opdrachten in te vullen. Onder (gedeeltelijke) overheidsgarantie wil BNG eventueel in de financiële behoefte voorzien.

Rabobank heeft in 2021 een nieuw product ontwikkeld, de REAL, Rabobank Energy Asset Loan.

Deze faciliteit is vooral bedoeld voor installateurs in de BtoB business waarbij de energiehuishouding wordt overgenomen. Voorwaarde voor deze faciliteit is dat alle contracten via een Special Purpose Vehicle (SPV) lopen die garant staat voor de financiering. Overheidsgaranties zouden de stringente voorwaarden en vormvoorschriften bij deze financiering kunnen verzachten.

- **Bestaande initiatieven met beperkte inzet van provinciale of gemeentelijke middelen**

Op dit moment ondersteunt de provincie met financiële middelen de pilot 50 sportaccommodaties/-velden Hart van Brabant. De betrokkenheid van marktpartijen Bosch en Signify is daarbij cruciaal. Tevens ondersteunt de provincie een pilot van 15 scholen (primair onderwijs) in Dongen, Loon op Zand, Goirle en Hilvarenbeek met dezelfde aanpak als rondom sportaccommodaties.

Wat ook goed werkt is '040 energie', een club van enthousiaste bewoners die warmtepompen en zonnepanelen hebben aangeschaft met een zeer beperkte bijdrage vanuit de gemeente via een zogenaamde Regeling Reductie Energiegebruik Woningen (RREW) aanvraag.. De gemeente Eindhoven zou daar meer handen en voeten aan willen geven, maar deze regeling is gesloten.

4. Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk start met de belangrijkste conclusies van dit onderzoek. Vervolgens worden twee aanbevelingen gedaan, die er met name op gericht zijn de weg vrij te maken voor ESCo's voor maatschappelijk vastgoed.

4.1 Conclusies

In Nederland blijft het ESCo concept achter bij landen als de VS, Engeland en Frankrijk. Dit heeft met name te maken met de stringente wet- en regelgeving als het aankomt op de financiering en organisatie van de verduurzaming van gebouwen die Nederland kent in vergelijking met omliggende landen. Daarnaast kent Nederland geen onafhankelijke marktfacilitator die publieke opdrachtgevers faciliteert bij het verduurzamen van gebouwen via een ESCo.

Wel zien we in Nederland ESCo's in de industriële sector, vaak buitenlandse professionele partijen.

Tevens zijn banken en financiers in Nederland nog niet ingesteld op ESCo's. Zij lopen aan tegen de relatief hoge transactiekosten voor kleinschalige projecten. Banken kijken bij een financieringsaanvraag over het algemeen naar de kwaliteit en de zekerheid van de cashflow en naar de zekerheden die er zijn om in geval van het uitblijven van cashflows de lening terug te kunnen vorderen. Dit doen zij bijvoorbeeld door middel van de beoordeling van contracten, afname zekerheden of levergaranties.

Een partij die een ESCo opzet zal dan ook bepaalde zekerheden moeten afgeven en daarnaast zelf de risico's moeten dragen die verband houden met wanbetaling, vroegtijdig opzeggen van abonnementen, gemis aan opstalrecht, en juridische borgen zoals het verplicht leveren van energie (aardgas, elektra of warmte) in de maanden december, januari en februari als oudere of kinderen in de woning wonen.

Mede door deze risico's die aan een ESCo kleven zijn er nog geen partijen in Nederland die het aandurven een grootschalig ESCo op te zetten.

Op grond van bovenstaande conclusies lijkt een Brabant-brede ESCo nu niet haalbaar en dus niet het ontbrekende puzzelstukje voor het verduurzamen van maatschappelijk vastgoed en particuliere woningen in Brabant.

4.2 Aanbevelingen

Ondanks de huidige belemmeringen kan een Brabant-brede ESCo wellicht in de toekomst wel een vruchtbaar instrument zijn, met name voor maatschappelijk vastgoed. Daarbij zijn de volgende algemene aanbevelingen van belang:

- **Borgstellingsregelingen door de overheid**

Door borgstellingsregelingen in te stellen kan voldoende financiering worden aangetrokken en kunnen ESCo's sneller groeien. Met name in de eerste fase van een ESCo met relatief weinig deelnemers is het zogenaamde cumulatierisico op slecht of niet betalende opdrachtgevers groot. Naarmate er meer objecten vanuit een ESCo gefinancierd worden, neemt het risico relatief steeds verder af.

- **Gebouwgebonden financiering wettelijk mogelijk maken**

Juridische aanpassingen en standaardisering is nodig voor opschaling. Dit geldt voor certificering en documentatie, denk aan een standaard recht van opstal voor installaties in woningen.

De rijksoverheid dient wetgeving zodanig aan te passen en in te richten dat zij de doelen vanuit het Klimaatakkoord ruim baan geeft.

Naast de hierboven genoemde algemene aanbevelingen worden specifiek voor de provincie Noord-Brabant de volgende aanbevelingen gedaan:

- **Investeer in ontzorgingsconcepten**

Wacht niet tot juridische knelpunten zijn opgelost en financiers grootschalig over de brug komen. Investeer in ontzorgingsconcepten waarbij doelgroepen en bestaande middelen bij elkaar worden gebracht. Daar waar geen bestaande passende oplossingen zijn kunnen kennis en ervaring uit pilots ook in andere gemeenten worden gebruikt. Het delen van kennis op alle niveaus is daarbij van groot belang. Dit moet worden gefaciliteerd en centraal geborgd. Er is veel kennis en ervaring binnen de provincie, de gemeenten en de BOM, deze kennis moet voor iedereen beschikbaar komen.

- **Faciliteer opschaling van verhuur of EAAS concepten**

Voor zowel elektra als warmte is EAAS zeer geschikt. Beschikbare middelen en het marktprijrisico zijn de grootste uitdagingen. Wellicht kan de provincie in samenwerking met de BOM een regeling of financieringsinstrument creëren waardoor deze risico's afnemen en grootschalige uitrol kan plaatsvinden. Dit past helemaal in de huidige tendens van bezit naar gebruik van duurzame goederen.

Bijlage 1: Vragenlijst interviews stakeholders

1. Ervaring ESCo

- Heeft u reeds ervaring opgedaan met Energy as a service concept en een ESCo in het algemeen - en in het bijzonder een ESCo gericht op verduurzaming particuliere woningen en maatschappelijk vastgoed?
- Zo ja:
 - o Welke ESCo('s)?
 - o Wat zijn uw ervaringen (positief en negatief)?
 - o Heeft u suggesties die moeten worden meegenomen bij de eventuele ontwikkeling van een BBE?

2. Behoeftte verhuur of EAAS (Energy As A Service) concepten

- Is er volgens u behoefte aan een EAAS concept om de verduurzamingsopgave rondom particuliere woningen/ maatschappelijk vastgoed te versnellen?
 - o Indien behoefte – wat zou de belangrijkste meerwaarde zijn?
 - o Indien geen behoefte - waarom niet?
- Bent u eventueel bereid te betalen voor het gebruik van verduurzamingsmaatregelen zonder de eigenaar te worden?
 - o Indien bereid – wat zijn de belangrijkste condities
 - o Indien niet bereid - waarom niet?

3. Andere oplossingen voor versnelling

- Welke ervaringen of oplossingen kent u nog meer om te versnellen?
 - o Heeft u aandachtspunten hieruit?
 - o Wat is hiervoor nodig?

4. Vervolgstappen en afsluiting

- Wat zijn volgens u de belangrijkste pijnpunten die versnelling in de weg zitten?
- Wat is volgens u noodzakelijk om het draagvlak voor de versnelling te maximaliseren?
- Zijn er belangrijke zaken tot nu toe niet aan de orde gekomen?

Bijlage 2: respondenten

Brabantse gemeenten

- Paul van Dijk (gemeente Utrecht, voorheen gemeente Tilburg)
- Roozbeh Nikdel (gemeente Eindhoven)

Leveranciers

- René van Loon (commercieel directeur Hoppenbrouwers Techniek, installateur)

Bestaande initiatieven en gebruikers

- Jan Snelders (SP5 Verduurzaming scholen)
- Barbara van der Ploeg (Bouwagenda en TU/e)

Financiers

- Caspar Boendermaker (BNG)
- Bruno Schoonbeek (Rabobank)