



Adviescollege —
toetsing regeldruk

Regeldruk KGG-domein Stand van zaken, analyse en aanbevelingen

Samenvatting

- Deze rapportage geeft een eerste beeld van de advisering over wet- en regelgeving van het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG).
- In de periode 2 juli 2024 – 10 maart 2025 heeft ATR 26 adviesaanvragen ontvangen. 38% van de aanvragen zijn afgehandeld met een formeel advies. 62% van de adviesaanvragen zijn afgedaan met de verkorte (ambtelijke) procedure.
- 70% van de formele adviezen is voorzien van een negatief dictum (3 of 4). De belangrijkste redenen voor een negatief advies zijn het onvoldoende duidelijk zijn van nut en noodzaak van (delen van) voorgestelde wetgeving en het (mogelijk) niet kiezen voor een alternatief dat met minder regeldruk gepaard gaat.

Aanbevelingen

- Voor het **ministerie**:
 - Gebruik het Beleidskompas bij het opstellen van nieuwe wet- en regelgeving.
 - Maak in de toelichting duidelijk op welke wijze de vier toetsvragen (ook onderdeel van het Beleidskompas) zijn gewogen bij de totstandkoming van wet- en regelgeving.
 - Betrek ATR in de vroegtijdige fase, zodat ATR informeel kan meedenken over de onderbouwing van de beleidsvoornemens in de toelichting.
- Voor de **Tweede Kamer**:
 - Beoordeel bij wet- en regelgeving waar ATR negatief over geadviseerd heeft op welke wijze opvolging is gegeven aan het advies van ATR.

Contact:

Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

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

Tel: 070-310 86 66

1. Inleiding

Klimaatverandering is een van de grootste uitdagingen van deze tijd. Om klimaatverandering tegen te gaan zijn doelen geformuleerd en worden maatregelen getroffen zodat die doelen kunnen worden gerealiseerd. Het nieuw opgerichte ministerie van KGG staat aan de lat om de realisatie van de klimaatdoelen te volbrengen. Het ministerie doet dit door onder meer door subsidies te geven voor de opwek van duurzame energie en isolatie, het beprijsen van CO₂-uitstoot en flankerend beleid waaronder voorlichting over energiebesparing. Om duidelijk te krijgen of het beleid waarmee de omslag naar een duurzame economie gerealiseerd kan worden is nodig dat wet- en regelgeving goed onderbouwd is. Daar kijkt ATR vanuit regeldrukperspectief naar.

Directe aanleiding voor deze rapportage is het aanbod van ATR aan de Vaste Kamercommissie om van het ministerie van KGG om een technische briefing te organiseren. Deze technische briefing vindt plaats op 19 maart 2025 (van 15.00u tot 16.00u). Deze notitie bevat een cijfermatig inzicht over ATR-adviezen over voorgenomen wet- en regelgeving van KGG (hoofdstuk 2). Daarna volgt een analyse met bijbehorende aanbevelingen (hoofdstuk 3).

2. Cijfermatig inzicht ATR-adviezen wet- en regelgeving van KGG

2.1 Werkwijze ATR

Sinds 1 juni 2017 beoordeelt ATR wetten en algemene maatregelen van bestuur (AMvB) die impact hebben op de regeldruk. Dit geldt voor regelgeving van alle ministeries en, op verzoek van de Tweede Kamer, ook voor voorgenomen initiatiefwetsvoorstellen. Daarnaast adviseert ATR over ministeriële regelingen wanneer deze aanzienlijke gevolgen hebben voor de regeldruk. Deze bijdrage bevat uitsluitend de cijfers, bevindingen en resultaten op het beleidsterrein van het ministerie van KGG. Voor een breder overzicht en vergelijking met andere ministeries is het ATR-jaarverslag de aangewezen bron.

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

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

ATR kan adviesaanvragen over nieuwe regelgeving op verschillende manieren behandelen. De eerste optie is de verkorte procedure. Deze wordt gehanteerd als:

- een wetsvoorstel of ontwerpbesluit geen gevolgen heeft voor de regeldruk,
- een ministeriële regeling geen substantiële gevolgen heeft voor de regeldruk.

De verkorte procedure biedt de mogelijkheid voor ATR om ministeries snel uitsluitel te geven. Bovendien is het met deze procedure mogelijk om de capaciteit van ATR efficiënt in te zetten.

De tweede mogelijkheid is die van het formele advies. Wanneer ATR besluit een formeel advies uit te brengen, worden de bevindingen met betrekking tot de vier toetsvragen vastgelegd in een schriftelijk advies. Vooral tekortkomingen in de onderbouwing van nut en noodzaak, evenals het onvoldoende verkennen of benutten van minder belastende alternatieven, kunnen leiden tot een negatief oordeel, ook wel: negatief dictum. Dit wordt beschouwd als een wezenlijk gebrek in het voorstel.

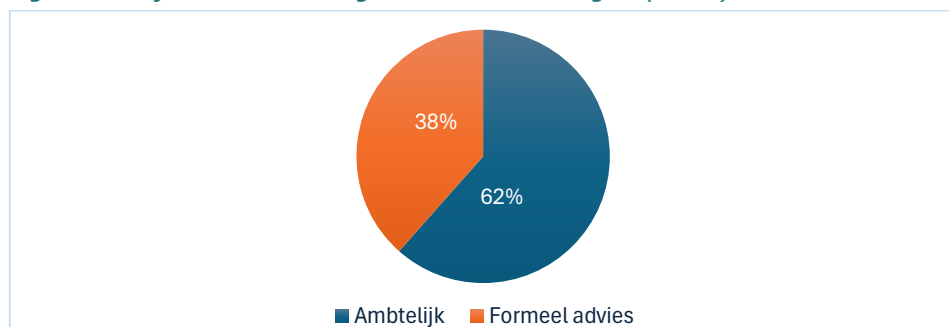
ATR heeft vier dicta:

- Dictum 1 (indienen): ATR heeft vanuit regeldrukperspectief geen opmerkingen over de onderbouwing van de wet- en regelgeving.
- Dictum 2 (indienen, nadat): ATR heeft enkele niet-zwaarwegende opmerkingen, maar deze vormen geen belemmering voor indiening.
- Dictum 3 (niet indienen, tenzij): De opmerkingen van ATR zijn fundamenteel van aard, maar na aanpassing is een goed afgewogen besluit nog mogelijk.
- Dictum 4 (niet indienen): ATR acht een goed onderbouwde besluitvorming niet haalbaar, waardoor indiening wordt afgeraden.

2.2 Adviesaanvragen

Sinds de oprichting van het Ministerie van KGG zijn er tot 10 maart 2025 in totaal 26 adviesaanvragen ingediend waarvan ATR over 10 aanvragen een formeel advies heeft uitgebracht. De overige 16 aanvragen zijn met de verkorte procedure afgedaan omdat dit voorstellen betreffen die vanuit regeldrukperspectief als niet belangrijk mogen worden beschouwd (zij hebben geen, verwaarloosbare of beperkte regeldrukgevolgen). Figuur 1 laat de corresponderende percentages zien van de adviesaanvragen waarvoor een formeel advies is uitgebracht of ambtelijk zijn afgedaan (respectievelijk 38% en 62%).

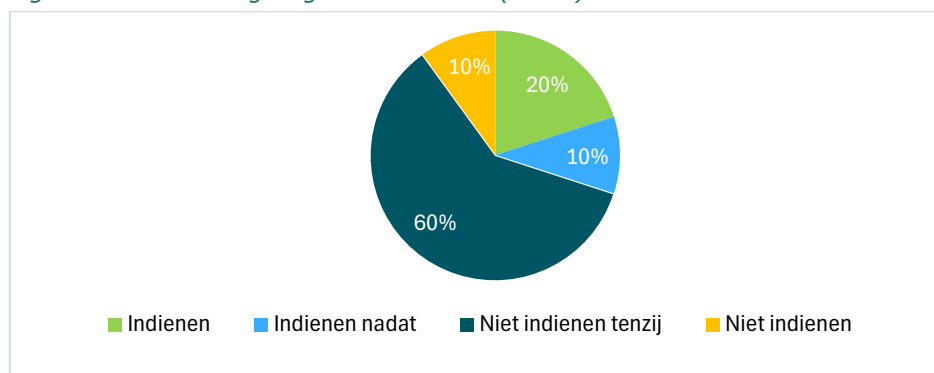
Figuur 1. Wijze van afdoening van adviesaanvragen (n=26)



2.3 Dicta en adviespunten

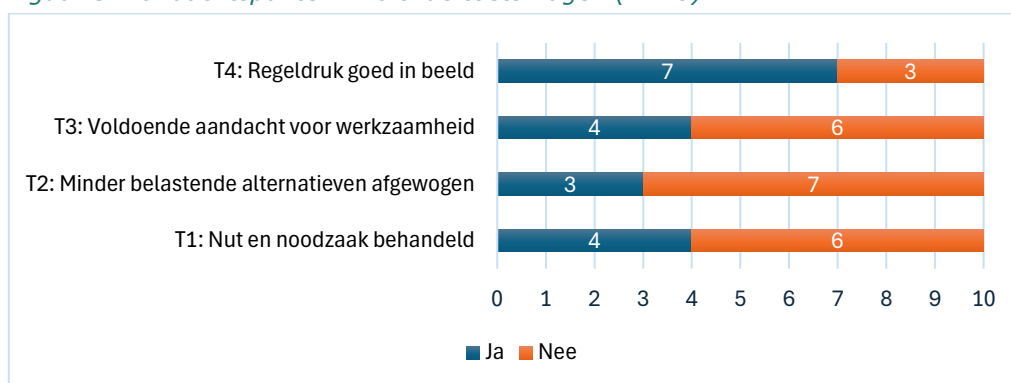
Van de 10 uitgebrachte adviezen heeft 70% een negatief dictum (6 adviezen met dictum 3 en 1 met dictum 4). Dit is een bovengemiddeld hoog percentage in vergelijking met andere ministeries. Hoewel slechts 30% van de uitgebrachte adviezen positief is het belangrijk te benadrukken dat er twee dictum 1 hebben gekregen. Voor deze twee adviesaanvragen ziet ATR dus geen aanbevelingspunten. Er is tenslotte één advies met dictum 2.

Figuur 2. Verhouding uitgebrachte dicta (n=10)



Een blik op de uitgebrachte adviespunten laat zien dat de regeldruk over het algemeen goed in beeld wordt gebracht. In 70% van de adviezen had het college geen opmerkingen over de regeldrukparagraaf (zie figuur 3). Met betrekking tot de andere drie toetsvragen is de situatie minder rooskleurig. In 70% van de uitgebrachte adviezen gaf het college te kennen dat beleidsalternatieven onvoldoende zijn afgewogen of had het college een specifieke suggestie die nog overwogen moest worden. Met betrekking tot de onderbouwing van 'nut en noodzaak' en de 'werkbaarheid' voor burgers en/of bedrijven van het wetsvoorstel zag het college in 60% van de uitgebrachte adviezen één of meerdere aandachtspunten.

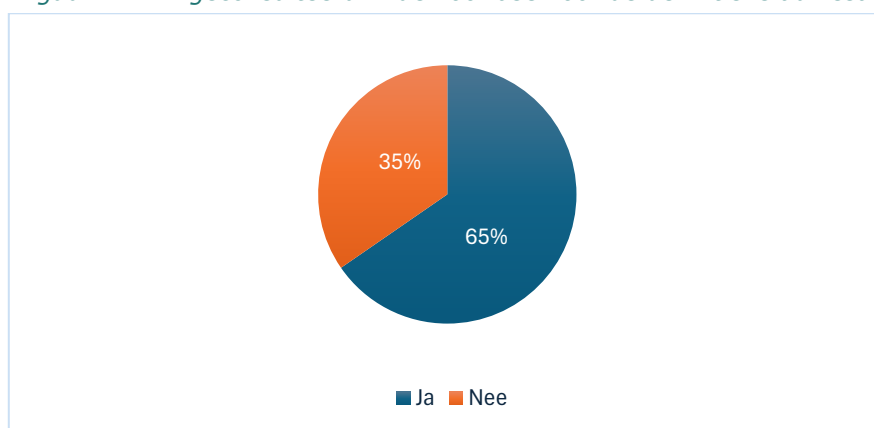
Figuur 3. Aandachtspunten m.b.t. de toetsvragen (n=10)



2.4 Voorfase

Voordat ministeries een formele adviesaanvraag indienen hebben zij de mogelijkheid om een informeel pre-advies aan te vragen (de zogenaamde 'voorfase'). Ministeries kunnen geïdentificeerde aandachtspunten in de voorfase meenemen om tekortkomingen te voorkomen wanneer ze de officiële aanvraag doen. Van de 26 adviesaanvragen heeft het Ministerie van KGG 17 keer contact gezocht in de voorfase (zie figuur 4).

Figuur 4. ATR geconsulteerd in de voorfase voor de definitieve adviesaanvraag (n=26)



3. Analyse en aanbevelingen ATR-adviezen wet- en regelgeving van KGG

3.1 Eerste beelden advisering KGG

3.1.1. Implementatie Europese wetgeving

De Europese Unie maakt beleid op het gebied van energiemarkten en de transitie naar een duurzame en schone economie (Green Deal). Soms is het nodig dat deze wetgeving wordt omgezet in Nederlandse wet- en regelgeving. Van de 10 formele adviezen die ATR in 2024 heeft uitgebracht, zijn er twee die Europese wetgeving in Nederlandse wet- en regelgeving omzetten.¹ Wat opvalt bij deze voorstellen is dat wanneer er nationale beleidsruimte is, niet altijd wordt toegelicht waarom gekozen is voor het voorgestelde instrument en waarom dat vanuit regeldrukperspectief het minst belastende is. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het *Wijzigingsbesluit gefluoreerde broeikasgassen en ozonlaag afbrekende stoffen*. Bij dit dossier heeft ATR geadviseerd om eisen omtrent certificering niet te verplichten, wanneer Europa ruimte laat (zie voetnoot 3).

Verder is het bij de implementatie van Europese wetgeving ook raadzaam om de Nederlandse (voorkeurs)optie te bezien in internationaal perspectief. Alle lidstaten moeten immers deze wetgeving implementeren. Het departement kan zo gebruik maken van de kennis hoe andere lidstaten de EU-wetgeving (willen) implementeren en inspiratie opdoen wat de minst belastende optie is. Dit speelt bij de *Wet jaarverplichting hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong in de industrie* (zie voetnoot 10). Deze wet legt vast op welke wijze de Nederlandse industrie moet voldoen aan de Europese doelstelling omtrent het gebruik van groene waterstof in de industrie.

3.1.2 Stelsels

Achtereenvolgende kabinetten hebben stelselwijzigingen doorgevoerd met betrekking tot energie en warmte. De basis voor de nieuwe stelsels is gelegd in de *Energiewet* en de *Wet collectieve warmtevoorziening*. In de tweede helft van 2024 heeft ATR over zowel het *Energiebesluit* (voetnoot 6) als het *Besluit collectieve warmte* (zie voetnoot 13) geadviseerd. Bij deze stelsels zijn er een aantal publieke belangen zoals leveringszekerheid, betaalbaarheid en veiligheid. De laatste jaren is daar duurzaamheid bij gekomen. Bij de invulling van de hernieuwde wettelijke kaders moeten keuzes worden gemaakt ten aanzien van de borging van de publieke belangen. Soms leveren die keuzes vragen op. Zo moesten netbeheerders, conform het voorgelegde *Energiebesluit*, beschikken over een kredietwaardigheidsverklaring. Dit terwijl de in de nota van toelichting stond dat er nog gesprekken liepen over de instrumentkeuze.

Voor zowel de stelselhervorming van de *Energiewet* en de *Wet collectieve warmtevoorziening* worden nieuwe vereisten nog in ministeriële regelingen uitgewerkt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de informatievereisten met betrekking tot de vergunningsaanvraag bij de ACM. Ook hierbij is het van belang dat voor iedere nieuwe verplichting duidelijk wordt aangegeven wat de bijdrage is van deze verplichting en waarom dit het minst belastende alternatief is.

3.1.3 Subsidieregelingen

Afgelopen jaar heeft ATR zeven adviesaanvragen voor een (hernieuwde) openstelling van een subsidieregeling ontvangen. Dat is ruim een kwart van de totale hoeveelheid subsidieaanvragen over

¹ Het betreft het *Wijzigingsbesluit gefluoreerde broeikasgassen en ozonlaag afbrekende stoffen* en de *Wet jaarverplichting hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong in de industrie*.

deze periode. Van deze subsidieaanvragen zijn er zes ambtelijk afgedaan en is er één advies uitgebracht. De dossiers die ambtelijk zijn afgedaan zijn lastenluw vormgegeven.² De enige subsidie-regeling waar een formeel advies voor is uitgebracht, de *Subsidiemodule Nationale Investerings-regeling Klimaatprojecten Industrie*, heeft dictum 1 (zie voetnoot 9). Kortom, een fors aandeel van de adviesaanvragen van het ministerie van KGG bestaat uit het (hernieuwd) openstellen van bestaande subsidies. De nieuwe openstellingen leverde geen aanvullende vragen op.

3.2 Algemene aanbevelingen

Deze rapportage geeft een eerste indruk van de kwaliteit van de wet- en regelgeving van het ministerie van KGG. De eerste beelden, zoals toegelicht in paragraaf 3.1, zijn vergelijkbaar met de beelden die ATR heeft opgedaan bij andere departementen. Het ontbreekt aan een probleemana-lyse (zie voorstel beëindiging van de salderingsregeling), een weging van de alternatieven is niet mogelijk (*Energiebesluit*) of het kan minder belastend door voorwaarden niet op te nemen (*vergunningverlening wind op zee*) en de doelgroep is niet altijd betrokken (*jaarverplichting groen gas*). Dit geeft een beeld dat het ministerie het Beleidskompas (en onze toetsvragen) niet consequent toepassen of dat in ieder geval niet inzichtelijk maken. Het is raadzaam dat het ministerie dit wel gaat doen. De Tweede Kamer kan hier vervolgens kennis van nemen ten behoeve van de behan-deling van voorstellen. De Tweede Kamer kan in de toelichting zien hoe het ministerie is omgegaan met het ATR-advies en beoordelen of het ministerie het advies opvolgt (of niet).

² De ingeschatte regeldrukkosten zijn slechts een kleine percentage van het totale subsidieplafond.

Bijlage 1 – Overzicht formele adviezen ministerie van Klimaat en Groene Groei

ATR heeft 10 formele adviezen uitgebracht gedurende de periode 2 juli 2024 – 10 maart 2025. Deze bijlage bevat een kort overzicht van de uitgebrachte adviezen.

[Wijziging van het Besluit gefluoreerde broeikasgassen en ozonlaagafbrekende stoffen³](#)

Synthetische koudemiddelen, zoals gefluoreerde gassen, zijn schadelijk voor het klimaat en het EU-beleid richt zich op vermindering van het gebruik ervan. Hoewel de EU minimale kwalificaties voorschrijft voor het werken met deze stoffen, gaat het ministerie verder dan nodig door in meerdere gevallen certificering verplicht te stellen. Het kabinet wil bij de invoering van EU-regels over synthetische koudemiddelen gebruik maken van nationale beleidsruimte en kiest ervoor om certificering verplicht te stellen, ook waar dit niet expliciet door de EU wordt vereist. ATR adviseert om bedrijven zelf te laten bepalen hoe zij aantonen aan de Europese eisen te voldoen. Het advies heeft dictum 2.

[Wijziging van enkele wetten ter uitvoering van de beëindiging van de salderingsregeling voor elektriciteit⁴](#)

Onder de salderingsregeling mogen huishoudens de zelf opgewekte elektriciteit die zij terugleveren aan de energieleverancier aftrekken van de elektriciteit die zij afnemen van deze leverancier. Het wetsvoorstel voorziet in het beëindigen van de salderingsregeling per 1 januari 2027. Huishoudens krijgen vanaf dan een redelijke vergoeding voor alle teruggeliverde hernieuwbare elektriciteit. Het wetsvoorstel mist een duidelijke probleemanalyse waaruit blijkt wel probleem het oplossen van de salderingsregeling oplost. Daarnaast is onvoldoende onderbouwd wat de gevolgen van het beëindigen van de salderingsregeling zijn voor het behalen van de klimaatambities. Tenslotte zijn belanghebbenden niet actief geraadpleegd. Het advies heeft dictum 4.

[Wijziging van de Kernenergiewet ten behoeve van bedrijfsduurverlenging van kerncentrale Borssele⁵](#)

Het kabinet zorgt ervoor dat de kerncentrale in Borssele na 2033 open kan blijven door de *Kernenergiewet* aan te passen. De wet bepaalt nu dat de vergunning voor elektriciteitsproductie dan afloopt en niet verlengd kan worden. Dit wetsvoorstel schrapt die beperkingen, zodat de centrale blijft draaien. Het college heeft geen opmerkingen en vindt de onderbouwing helder. Het advies heeft dictum 1.

[Energiebesluit⁶](#)

Het kabinet werkt met het *Energiebesluit* de *Energiewet* verder uit. De onderbouwing van de uitwerking moet op sommige punten beter. Zo is het nut van een verplichte onafhankelijke risicomanager onduidelijk. Ook moeten netbeheerders hun kredietwaardigheid aantonen, maar de keuze voor dit instrument is nog niet onderbouwd, wat onnodige regeldruk kan veroorzaken. Daarnaast ontbreekt in de toelichting een duidelijk beeld van de eisen aan netbeheerders voor de bescherming van het gas- en elektriciteitsnet. Het advies heeft dictum 3.

³ Zie [Implementatie EU-verordeningen synthetische koudemiddelen | Nieuwsbericht | Adviescollege toetsing regeldruk](#) (d.d. 10 juli 2024).

⁴ Zie [Wetsvoorstel beëindiging salderingsregeling mist toelichting | Nieuwsbericht | Adviescollege toetsing regeldruk](#) (d.d. 1 augustus 2024).

⁵ Zie [Wetswijziging nodig voor vergunningverlening kerncentrale Borssele na 2033 | Nieuwsbericht | Adviescollege toetsing regeldruk](#) (d.d. 28 augustus 2024).

⁶ Zie [Onderbouwing Energiebesluit schiet op onderdelen tekort | Nieuwsbericht | Adviescollege toetsing regeldruk](#) (d.d. 19 september 2024).

Wijziging van het Omgevingsbesluit in verband met informatieverstrekking ten behoeve van uitvoering en handhaving van de plicht ter verduurzaming van het energiegebruik⁷

Het kabinet wil een datadelingsplicht invoeren voor netbeheerders, beheerders van gesloten systemen en warmteleveranciers om de handhaving van de energiebesparingsplicht te verbeteren. Bedrijven die jaarlijks meer energie verbruiken dan een bepaald drempelniveau vallen onder deze plicht. De datadelingsplicht houdt in dat bedrijven, op verzoek van de omgevingsdiensten (de handhavers van de energiebesparingsplicht), gegevens over het energieverbruik op adresniveau beschikbaar moeten stellen. ATR adviseert om extra onderbouwing te leveren, omdat onduidelijk is in hoeverre deze maatregel daadwerkelijk zal zorgen voor effectiever toezicht. Dit laatste is van belang omdat mogelijk anderszins regeldruk vanuit het huidige handhavende regime kan vervallen. Het advies heeft dictum 3.

Verzamelwet KGG⁸

Het kabinet wil juridische procedures schrappen om (voor)onderzoek voor infrastructuurprojecten te versnellen en doet dit door de gedoogplicht aan te passen. ATR adviseert echter een betere onderbouwing van het toepassingsbereik en de gevolgen voor regeldruk. Hoewel het ministerie de wijziging motiveert met de energietransitie, geldt de aanpassing ook voor andere sectoren, zoals lokale spoorwegen. Daarnaast kan de regeldruk voor grondgebruikers hoger uitvallen dan berekend, omdat zij bij bezwaar naar de civiele rechter moeten, wat als belastender kan worden ervaren. Bovendien is de regeldrukparagraaf onvolledig, omdat niet alle initiatiefnemers en rechthebbenden zijn meegenomen in de analyse. ATR adviseert deze punten verder uit te werken. Het advies heeft dictum 3. Het voorstel is naderhand ontvangen voor een aanvullende zienswijze.

Wijzigingsregeling i.v.m. subsidiemodule Nationale Investeringsregeling Klimaatprojecten Industrie⁹

Het kabinet wil de Nederlandse industrie ondersteunen bij het realiseren van klimaatambities door onrendabele projecten met subsidie te steunen. Daarom introduceert het een nieuwe subsidiemodule: de Nationale Investeringsregeling Klimaatprojecten Industrie. ATR oordeelt dat de onderbouwing van het voorstel duidelijk is. Het advies heeft dictum 1.

Wet jaarverplichting hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong in de industrie¹⁰

De *Renewable Energy Directive* (REDIII) verplicht Europese lidstaten dat in 2030 42% van de waterstof die in de industrie wordt gebruikt groen moet zijn (de zogenaamde lidstaatverplichting). Nederland voert naast vraag- en aanbodsubsidies onder meer een jaarverplichting¹¹ in voor bedrijven met industriële installaties om dit doel te bereiken. ATR heeft opmerkingen over de effectiviteit van de vormgeving van de lidstaatverplichting. Bij algemene maatregel van bestuur wordt namelijk mogelijk anderszins een gedeelte van het waterstofgebruik in de ammoniaksector uitgesloten van de jaarverplichting. Aangezien de ammoniakproductie verantwoordelijk is voor 84% van het totale waterstofverbruik van de Nederlandse industrie, kan dit gevolgen hebben voor het behalen van de lidstaatverplichting te behalen. Het advies heeft dictum 3.

⁷ Zie [Voorstel datadelingsplicht netbeheerders vergt extra onderbouwing | Nieuwsbericht | Adviescollege toetsing regeldruk](#) (d.d. 26 september 2024).

⁸ Zie [Inmenging eigendomsrecht door wijziging gedoogplicht onvoldoende onderbouwd | Nieuwsbericht | Adviescollege toetsing regeldruk](#) (d.d. 8 november 2024).

⁹ Zie [Klimaatsubsidie voor Nederlandse industrie goed onderbouwd | Nieuwsbericht | Adviescollege toetsing regeldruk](#) (d.d. 5 december 2024).

¹⁰ Zie [Onderbouwing Jaarverplichting groene waterstof in de industrie nog onvoldoende | Nieuwsbericht | Adviescollege toetsing regeldruk](#) (d.d. 12 december 2024).

¹¹ Een bepaald percentage van het jaarlijkse waterstofgebruik van een bedrijf moet groen zijn.

Regeling vergunningverlening windenergiegebieden IJmuiden Ver en Nederwiek¹²

Het kabinet verleent vergunningen windparken op zee om de productie van duurzame energie te verhogen. De onderbouwing van de regelingen voor deze vergunningen is grotendeels in orde, maar ATR adviseert om het IMVO-rangschikkingscriterium beter te onderbouwen of te schrappen. Het voorstel maakt niet duidelijk welke problemen dit criterium moet oplossen, waardoor de toegevoegde waarde ervan ontbreekt. ATR raadt aan om dit verder uit te werken of niet in de vergunningseisen op te nemen. Het advies heeft dictum 3.

Besluit collectieve warmte¹³

Het Besluit collectieve warmte werkt het wettelijk kader van de *Wet collectieve warmtevoorziening* verder uit. Het kabinet stelt via tariefregulering vast hoeveel ruimte warmtebedrijven krijgen om de kosten van warmtenetten door te berekenen aan gebruikers. De toelichting van deze regulering beschrijft onvoldoende hoe toezichthouder ACM bij het vaststellen van de tariefformules de twee doelstellingen (rendabele investeringen en betaalbare warmte) moet wegen. ATR merkt verder op dat een mkb-toets is gehouden, maar de toelichting niet duidelijk maakt wat met deze input is gedaan. Het advies heeft dictum 3.

¹² Zie [Toegevoegde waarde IMVO bij vergunningen windparken onduidelijk | Nieuwsbericht | Adviescollege toetsing regeldruk](#) (d.d. 12 december 2024).

¹³ Zie [Onderbouwing tariefregulering collectieve warmte te lauw | Nieuwsbericht | Adviescollege toetsing regeldruk](#) (d.d. 16 december 2024).