

Aan de minister van Klimaat en Groene Groei
Mevrouw drs. S.Th.M. Hermans
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/ATR4372/2026-U018

Uw referentie

Datum

6 februari 2026

Onderwerp

Besluit implementatie Richtlijn (EU) 2023 1791

Geachte mevrouw Hermans,

Op 17 december 2025 is de *Wijziging van het Besluit energie-audit, het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Omgevingsbesluit en het Warmtebesluit in verband met de implementatie van richtlijn nr. (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 (herschikking) (Pb EU 2023, L 231)* voor advies aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) toegezonden. De adviestermijn van ATR verloopt op 6 februari 2026.

Context

Het voorliggende voorstel werkt primair Europese vereisten in het kader van de Richtlijn (EU) 2023/1791 verder uit in Nederlandse wet- en regelgeving. De oorspronkelijke Richtlijn die de herschikkingsrichtlijn wijzigt, is bekend onder de naam Energy Efficiency Directive (EED). De EED bevat verschillende instrumenten die moeten leiden tot verdere energiebesparing. De herschikkingsrichtlijn is in de basis geïmplementeerd in de *Wijziging van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie en enkele andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn nr. (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 (herschikking)*.

Inhoud van het voorstel

De transponeringstabel laat zien dat het voorstel de Europese vereisten zuiver implementeert. Het college gaat in dit advies nader in op de belangrijkste onderdelen van het voorstel.

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

Energie-audit en energiebeheerssysteem

De doelgroep van bedrijven die moet voldoen aan de verplichting tot een energie-audit of een EBS moet hebben, is voortaan gebaseerd op het energieverbruik. Het voorliggende voorstel werkt in dit kader uit aan welke vereisten een verslag van een energie-audit moet voldoen. Bij de implementatie van deze vereisten is rekening gehouden met de overlap met de nationale energiebesparingsplicht. Naast het verslag van de energie-audit moeten bedrijven ook een actieplan opstellen. Dit voorstel maakt concreet wat in het actieplan moet staan.

Verplichtingen datacentra

Voor datacentra gelden conform de Richtlijn aanvullende vereisten. Lidstaten moeten ervoor zorgen dat restwarmte van datacentra wordt benut wanneer dit volgens een kosten-batenanalyse financieel haalbaar is. Datacentra moeten voldoen aan deze verplichting bij de aanleg van een nieuwe installatie en een ingrijpende renovatie. Bij de implementatie van deze vereisten is aangesloten bij het stelsel van de Omgevingswet. Datacentra moeten verder de energieprestaties monitoren en deze informatie jaarlijks aanleveren bij RVO. Los van bedrijfsgevoelige informatie wordt alle informatie rechtstreeks openbaar. Bedrijfsgevoelige informatie wordt op een hoger abstractieniveau wel openbaar gemaakt.

Energie-efficiëntie-eerstbeginsel

Het energie-efficiëntie-eerstbeginsel wordt gekoppeld aan vergunningverlening in de fysieke leefomgeving en is daarmee onderdeel van het stelsel van de Omgevingswet. Dit voorstel legt drempelwaarden vast voor wanneer het energie-efficiëntie-eerstbeginsel geldt.

Toetsingskader

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

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

1. Nut en noodzaak

Het voorliggende voorstel werkt Europese vereisten verder uit in nationale wet- en regelgeving en zorgt er daarmee voor dat Nederland voldoet aan de Europese vereisten. Deze implementatie is, zo blijkt uit de toelichting en transponeringstabel, zuiver. De inhoudelijke uitwerking levert daarom geen vragen op.

Het college heeft geen opmerkingen bij nut en noodzaak.

2. Minder belastende alternatieven

Sommige bedrijven moeten voldoen aan verplichtingen in het kader van de EED en aanvullende nationale verplichtingen in het kader van de energiebesparingsplicht. Om ervoor te zorgen dat de regeldruk die volgt uit informatieverplichtingen beperkt blijft, kunnen bedrijven bij overlap voor beide vereisten gezamenlijk rapporteren. Gezien het feit dat het ministerie het voorstel zuiver implementeert, heeft het college geen opmerkingen bij minder belastende alternatieven.

3. Werkbaarheid

Bij werkbaarheid draait het om de vraag of bedrijven de verplichtingen in de praktijk kunnen naleven. En hoewel de verplichtingen in zekere zin vaststaan is het voor bedrijven wel relevant voor de werkbaarheid in welke nationale wet- en regelgeving de Europese vereisten worden geïmplementeerd. De keuze om een deel van de verplichtingen in het stelsel van de Omgevingswet te implementeren leidt er bijvoorbeeld toe dat de vergunningverlening, het toezicht op de naleving van de verplichtingen en de handhaving ervan op decentraal niveau wordt gedaan. Dit kan ertoe leiden dat bedrijven, afhankelijk van de locatie waar zij gevestigd zijn, bij vergelijkbare situaties te maken kunnen krijgen met (onwenselijke) verschillen tussen verschillende bevoegde gezagen. Dit kan ook voorkomen bij bedrijven die meerdere vestigingen hebben in verschillende bevoegde gezagen. De toelichting vermeldt dit niet. Zij geeft ook niet aan op welke wijze (te) grote verschillen voorkomen worden. Het is vanuit regeldrukperspectief nodig dat de toelichting aangeeft op welke wijze dergelijke onwenselijke situaties worden voorkomen.

3.1 Het college adviseert nader toe te lichten op welke wijze voorkomen wordt dat bedrijven bij de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving te maken krijgen met (te) grote verschillen tussen bevoegde gezagen.

Aanvullend kunnen interpretatieverschillen over begrippen leiden tot onwenselijke uitkomsten voor partijen. Een voorbeeld is dat bedrijven in het verslag van een energie-audit een overzicht moeten (laten) opnemen van alle mogelijke 'kosteneffectieve maatregelen'. De toelichting maakt niet helder wanneer maatregelen kosteneffectief zijn. Dit kan leiden tot interpretatieverschillen en geschillen. Een verduidelijking is daarom nodig. Bij die verduidelijking is het ook van belang om aan te geven of dat Europa de begrippen nog verder gaat definiëren.

3.2 Het college adviseert in overleg met bedrijven en toezichthouders de gehanteerde begrippen te bespreken en – daar waar deze onduidelijk zijn – te verduidelijken.

4. Gevolgen regeldruk

De regeldrukparagraaf beschrijft de regeldrukgevolgen. De paragraaf kent een aantal tekortkomingen. Het college zet deze onderstaand uiteen.

De eerste tekortkoming in de paragraaf is dat gevolgen voor overheidsorganisaties als regeldruk zijn meegeteld, terwijl overheidsorganisaties buiten de definitie van regeldruk vallen. De tekortkoming komt op meerdere plekken in de regeldrukparagraaf terug. Zo is een passage opgenomen met daarin een inschatting van de kosten voor overheidsinstanties die zij zullen moeten maken om het energieverbruik in kaart te brengen. Ook is aangegeven dat bevoegde gezagen kosten-batenanalyses moeten beoordelen en dat dit tijd kost.

4.1 Het college adviseert de kosten voor overheidsinstanties uit de regeldrukparagraaf te halen, conform de Rijksbrede methodiek.

Een tweede tekortkoming is dat bij de inschatting van de regeldruk voor het opstellen van kosten-batenanalyses is uitgegaan van een tijdsbesteding van 20 uur. Het is niet duidelijk waar deze inschatting op is gebaseerd. De raming lijkt bovendien aan de lage kant. Het opstellen van een kosten-batenanalyse vergt afstemming met externe partijen. Als bedrijven een kosten-batenanalyse extern laten opstellen, dan kost dat geld. Dergelijke externe kosten zijn niet meegenomen in de berekening. Verder is niet duidelijk waar de inschatting van het aantal jaarlijkse kosten-batenanalyses (tussen de 10 en 20) op gebaseerd is.

4.2 Het college adviseert de aannames die ten grondslag liggen aan de berekening van de regeldruk van de kosten-batenanalyses nader te onderbouwen.

Wanneer het energie-efficiëntie-eerstbeginsel toegepast moet worden, dan kost dit volgens de regeldrukparagraaf hoogstens een paar uur extra. Reden hiervoor is dat in veel gevallen al een milieueffectrapportage is uitgevoerd en daarin is energie als thema meegenomen. Het is niet duidelijk hoe deze lezing strookt met de reactie¹ van de Omgevingsdiensten bij de internetconsultatie dat het energie-efficiëntie-eerstbeginsel nog geen structureel en expliciet onderdeel vormt van business cases of projectplannen bij het merendeel van de bedrijven. Deze reactie wekt de indruk dat de regeldruk voor bedrijven voor de naleving van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel omvangrijk kan zijn. Het is daarom wenselijk dat de toelichting de regeldrukgevolgen van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel verder in kaart brengt.

4.3 Het college adviseert de regeldrukgevolgen van het energie-efficiëntie-eerstbeginsel te beschrijven en te berekenen, conform de Rijksbrede methodiek.

Dictum

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

Indienen / vaststellen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris

¹ Zie [Overheid.nl | Consultatie Wijzigingsbesluit ter implementatie van de EED, reactie.](#)