

Aan de staatssecretaris Infrastructuur en Waterstaat  
Mevrouw mr. drs. A.W.H. Bertram  
Postbus 20901  
2500 EX DEN HAAG

**Onze referentie**

MvH/RvZ/ATR4427/2026-U088

**Uw referentie**

**Datum**

28 mei 2026

**Onderwerp**

Wijzigingsbesluit energieopslagsystemen voor elektrische energie en opslag van energiedragers voor elektrische energie

Geachte mevrouw Bertram,

Op 1 mei 2026 is het *Wijzigingsbesluit energieopslagsystemen voor elektrische energie en opslag van energiedragers voor elektrische energie* aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd. Er is voor dit voorstel ook een internetconsultatie van start gegaan. De reactietermijn eindigde op 28 april 2026. De adviestermijn van ATR verloopt op 12 juni 2026.

**Context**

De snelle groei van elektrische energieopslagsystemen en apparaten met een elektrische energiedrager brengt nieuwe risico's met zich mee op het gebied van brand-, explosie- en externe veiligheid. Specifiek gaat het om situaties waar grote hoeveelheden energie in batterijen op één plek worden opgeslagen.

**Inhoud van het voorstel**

Het wijzigingsbesluit wijst het 'exploiteren van een energieopslagsystemen' en het 'exploiteren van een locatie voor het opslaan van energiedragers voor elektrische energie' aan als milieubelastende activiteiten. Ten gevolge hiervan moeten bedrijven minimum veiligheidsafstanden respecteren, bodemonderzoek verrichten en de bodem eventueel herstellen. Daarnaast wijst het Besluit PGS 37-1 en PGS 37-2 aan als bindende regels voor energieopslagsystemen en verzamelingen apparaten met elektrische energiedragers.

**Toetsingskader**

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:  
Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?

**Contact:**

Postbus 16228

2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50

2515 XP DEN HAAG

[info@atr-regeldruk.nl](mailto:info@atr-regeldruk.nl)

[www.adviescollegeregeldruk.nl](http://www.adviescollegeregeldruk.nl)

Tel: 070-310 86 66

Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?

Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?

Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

### 1. Nut en noodzaak

Het toepassen van energieopslagsystemen en elektrische energiedragers in apparaten is belangrijk met het oog op de energietransitie en het oplossen van netcongestie. Het toepassen van deze technologieën kent veiligheidsrisico's. Het belangrijkste risico van het opslaan van elektriciteit in energiedragers en het gebruik van energieopslagsystemen is een zogenaamde thermal runaway.<sup>1</sup> Om deze veiligheidsrisico's te mitigeren heeft het Bestuurlijk Omgevingsbe raad eind 2023 PGS37-1 (voor de exploitatie van energieopslagsystemen) en PGS37-2 (voor de opslag van elektrische energiedragers in apparaten) gepubliceerd.

Het is momenteel de bevoegdheid van lagere overheden om te bepalen in hoeverre ze de twee PGS-richtlijnen meenemen in het lokale ruimtelijk beleid bij activiteiten met energieopslagsystemen en de opslag van verzamelingen apparaten met elektrische energiedragers. In de praktijk leidt dit tot een divers palet aan bepalingen- en afwegingsmethoden voor het toepassen van deze richtlijnen. Meerdere reacties in de internetconsultatie benadrukken het belang van uniforme toepassing van regels door heel Nederland.<sup>2</sup> Naast het feit de verschillen het level playing field verstoort, raadt het RIVM in 2024 aan om landelijk beleid te maken om veiligheidsrisico's met energieopslagsystemen te beperken.<sup>3</sup> Hier wordt opvolging aan gegeven door het gebruik van energieopslagsystemen en de opslag van verzamelingen apparaten met elektrische energiedragers aan te wijzen als milieubelastende activiteiten en te eisen dat deze activiteiten in heel Nederland moeten voldoen aan de verplichtingen zoals gesteld in PGS37-1 en 37-2.

In de internetconsultatie geven partijen aan dat de risico's van energieopslagsystemen en verzamelingen apparaten met elektrische energiedragers afhankelijk zijn van het materiaal waarvan zij zijn gemaakt (specifieker: het gebruikte batterijtype)<sup>4</sup> en het type energieopslagsysteem.<sup>5</sup> Met de huidige definities van milieubelastende activiteiten vallen situaties met uiteenlopende risicoprofielen onder hetzelfde regime. De vraag is of de voorgestelde maatregelen voor de verschillende soorten batterijen binnen energieopslagsystemen en verzamelingen apparaten met elektrische energiedragers proportioneel zijn. Hetzelfde geldt voor de proportionaliteit van de maatregelen met betrekking tot het type gebruikte energieopslagsysteem. Een uitgebreide probleemanalyse is nodig om de proportionaliteit van de verplichtingen te kunnen beoordelen. Het is belangrijk om in de probleemanalyse in ieder geval onderscheid te maken tussen verschillende soorten batterijen, die worden gebruikt in apparaten en energieopslagsystemen, en

---

<sup>1</sup> Een thermal runaway is een ongecontroleerde toename in temperatuur wat kan leiden tot een explosie of brand, waarbij (zeer) brandbare reactieproducten kunnen vrijkomen.

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld reacties in de internetconsultatie door de [Vereniging Afvalbedrijven](#) (p.1), [Customized Energy Systems B.V.](#) (p.1), en de [Provincie Groningen](#).

<sup>3</sup> RIVM, 2024. Onderzoek relevantie energieopslagsystemen voor omgevingsveiligheid

<sup>4</sup> Evofenedex geeft aan dat met de huidige definities relatief veilige batterijen zoals Alkaline en NiMh-batterijen onder hetzelfde regime vallen als lithium-houdende energiedragers (zie: [Reactie Evofenedex](#), p.1).

<sup>5</sup> Bredenoord geeft aan dat met de huidige definities onvoldoende onderscheid wordt gemaakt tussen stationaire installaties en mobiele, tijdelijke ingezette systemen, waarmee regeldruk ontstaat die in gevallen niet in verhouding staan tot het feitelijke risicoprofiel (zie [Reactie Bredenoord](#), p.1).

verschillende soorten energieopslagsystemen. Het college onderkent dat een dergelijke probleemanalyse wel gemaakt kan zijn bij het opstellen van de PGS-richtlijnen, zeker gezien het feit dat PGS-richtlijnen een zogenaamde risico-benadering volgen.<sup>6</sup> Met het oog op de proportionaliteit van de voorgeschreven maatregelen is het voor goed onderbouwde besluitvorming belangrijk dat de nota van toelichting een zelfstandige probleemanalyse bevat. Het college stelt het volgende adviespunt vast.

**1.1 Het college adviseert een probleemanalyse in de toelichting op te nemen en daarin aard, omvang en oorzaak van de risico's uit te werken. Deze probleemanalyse moet expliciet rekening houden met de risico's die verschillende soorten batterijen en energieopslagsystemen opleveren.**

Nationale regelgeving kan het probleem van de heterogene toepassing van veiligheidsmaatregelen in Nederland oplossen. Het college constateert daarbij op dat de nota van toelichting het maatregelenpakket, zoals afgekondigd in PGS37-1 en PGS37-2, als uitgangspunt neemt zonder inhoudelijk in te gaan op wat deze maatregelen in de praktijk behelzen. Om te kunnen beoordelen wat de effectiviteit van de in deze richtlijnen voorgeschreven maatregelen is, is het noodzakelijk dat de nota van toelichting een integraal overzicht bevat van deze maatregelen, inclusief een inschatting van de mate waarin deze maatregelen leiden tot een veilige toepassing van activiteiten met energieopslagsystemen en verzamelingen apparaten met elektrische energiedragers.

**1.2 Het college adviseert om een duidelijke en integrale beschrijving te geven van de maatregelen die bedrijven moeten treffen op grond van PGS37-1 en PGS37-2.**

**1.3 Het college adviseert om inzicht te geven in hoeverre de voorgeschreven maatregelen geïdentificeerde veiligheidsrisico's beperken.**

Het college heeft geen opmerkingen met betrekking tot de onderbouwing van de nut en noodzaak van de aanvullende maatregelen die volgen uit het opnemen van activiteiten met energieopslagsystemen en verzamelingen apparaten met elektrische energiedragers als milieubelastende activiteiten.

*2. Minder belastende alternatieven*

Het onderhavige Besluit neemt het maatregelenpakket uit PGS37-1 en 37-2 als uitgangspunt. De nota van toelichting gaat niet in op welke alternatieve maatregelen zijn afgewogen. Een dergelijke afweging is van belang omdat de regeldrukgevolgen van het voldoen aan de voorgeschreven maatregelen uit PGS37-1 en 37-2 fors zijn (zie onder '4. Regeldrukberekening'). Zo moeten bedrijven die een energieopslagsysteem exploiteren, een klimaatbeheerssysteem hebben om ervoor te zorgen dat het systeem niet te warm wordt. Bedrijven kunnen hiervoor lucht- of vloeistofkoeling toepassen of een combinatie daarvan. De totale nalevingskosten van alleen deze maatregel worden geschat op zo'n € 63 miljoen.

---

<sup>6</sup> PGS-richtlijnen zijn gebaseerd op een risicobenadering waarbij op een systematische manier doelen en maatregelen zijn geformuleerd. Het risico is altijd een combinatie van de ernst van de gevolgen (effect) van een (ongewenste) gebeurtenis en de waarschijnlijkheid (kans) dat de gebeurtenis zich voordoet: risico = kans × effect (zie PGS Handreiking Generieke Risico Benadering, hoofdstuk 2).

Het college onderkent dat bij de vaststelling van de verschillende maatregelen in de PGS-richtlijnen door het Bestuurlijk Omgevingsberaad verschillende alternatieven kunnen zijn afgewogen. De nota van toelichting geeft hier geen inzicht in.

### **2.1 Het college adviseert toe te lichten of mogelijk minder belastende alternatieve maatregelen zijn overwogen en waarom niet voor die alternatieven is gekozen.**

Het college beoordeelt als positief dat kleine energieopslagsystemen en kleine verzamelingen van elektrische energiedragers zijn vrijgesteld van de verplichtingen. Dit vergroot de proportionaliteit van de regeldruk die ontstaat door de verplichtingen uit dit voorstel.

### *3. Werkbaarheid*

Er heeft een internetconsultatie plaatsgevonden over dit voorstel. Er is echter geen MKB-toets gehouden. De nota van toelichting stelt dat het Bestuurlijk Omgevingsberaad het bedrijfsleven heeft geconsulteerd bij de totstandkoming van PGS37-1 en PGS37-2. Het college merkt hierbij op dat dit geen garantie biedt dat MKB-bedrijven voldoende de mogelijkheid hebben gehad om hun blik op de werkbaarheid van het maatregelenpakket te geven. Bovendien zijn de verplichtingen die uit dit Besluit voortvloeien, breder dan alleen het maatregelenpakket zoals opgenomen in PGS37-1 en 37-2. Er vloeien namelijk ook verplichtingen voort uit het aanwijzen van het opslaan van verzamelingen apparaten met elektrische energiedragers en het gebruik van energieopslagsystemen als milieubelastende activiteiten.

### **3.1 Het college adviseert om een MKB-toets uit te voeren over het voorstel om daarmee de werkbaarheid van de wijzigingen te beoordelen.**

Uit de internetconsultatie blijkt dat er zorgen zijn over het afstandsbeleid dat voortvloeit uit het feit dat de exploitatie van energieopslagsystemen en de opslag van apparaten met elektrische energiedragers in dit Besluit als milieubelastende activiteiten worden aangemerkt. Dit betekent concreet dat een bedrijf dat een milieubelastende activiteit uitvoert, verplicht is de vastgestelde minimale afstand tot bepaalde risicorelevante gebouwen (bijv. ziekenhuizen of scholen) te respecteren.<sup>7</sup> De zorg is dat vooral in gebouwde gebieden energieopslagsystemen en de opslag van verzamelingen apparaten met elektrische energiedragers in de praktijk nauwelijks inpasbaar zijn. Bovendien kunnen de minimumafstanden mogelijk invloed hebben op bijvoorbeeld de woningbouwopgave, omdat gemeenten woningbouw niet kunnen toestaan binnen de geldende minimumafstanden.<sup>8</sup> Ook is er onduidelijkheid over hoe de afstandsnorm werkt als binnen een risico-relevant gebouw zelf een energieopslagsysteem wordt geëxploiteerd.<sup>9</sup>

### **3.2 Het college adviseert om inzichtelijk te maken in hoeverre met de gedefinieerde minimumafstanden het exploiteren van een energieopslagsysteem en de opslag van verzamelingen apparaten met elektrische energiedragers in de praktijk werkbaar zullen zijn voor bedrijven.**

---

<sup>7</sup> Als een kwetsbaar gebouw, zoals een ziekenhuis of school, bijvoorbeeld zelf een energieopslagsysteem wil exploiteren, dan geldt de afstandseis niet omdat het voor het eigen gebruik is. Om de omgevingsveiligheid te waarborgen, zijn de materiële verplichtingen uit PGS37-1 wel van toepassing.

<sup>8</sup> Voor het eerste punt, zie de internetconsultatie reactie van [Unlocked Energy B.V.](#) (p.1). De internetreactie van de gemeente [Barneveld-Durenberg](#) (p.1) gaat in op het tweede punt.

<sup>9</sup> De internetreactie van de gemeente [Barneveld-Durenberg](#) (pp.1-2) gaat in op dit punt.

#### 4. Gevolgen regeldruk

De nota van toelichting geeft aan dat er veel onzekerheid is over het aantal bedrijven dat onder het bereik van het onderhavige Besluit zal vallen. Voor PGS37-1 is gerekend met een bandbreedte van 600 tot 6.200 bedrijven. Voor PGS37-2 is dat 6.350 bedrijven en 19.000 bedrijven. De geschatte regeldrukgevolgen van PGS37-1 vallen daarmee in een bandbreedte van € 50,- en € 520 miljoen en voor PGS37-2 tussen € 310,- en € 925 miljoen. Duidelijk is dat met het voorliggende Besluit de regeldruk zal toenemen met ten minste enkele honderden miljoenen euro's.

De nota van toelichting geeft geen inzicht in de onderliggende berekening. Ook is onduidelijk of het om eenmalige of structurele regeldrukkosten gaat. Tenslotte gaat de nota van toelichting niet in op de regeldrukgevolgen die niet uit één van de twee PGS voortvloeien. Het gaat dan bijvoorbeeld om de verplichting dat bedrijven een melding moeten doen of een vergunning moeten aanvragen voordat zij een energieopslagsysteem boven een bepaalde vermogensgrens exploiteren. Hetzelfde geldt voor locaties waar verzamelingen apparaten met elektrische energiedragers worden opgeslagen boven een vastgesteld minimumgewicht. Ook moeten bedrijven aan minimum afstandseisen voldoen en bestaat er een verplichting om bodemonderzoek te doen en eventueel de bodem te herstellen.

#### **4.1 Het college adviseert om regeldrukberekening aan te vullen conform de Rijksbreed vastgestelde methodiek.**

##### Dictum

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

##### **Niet indienen / vaststellen.**

Het voorstel schept verplichtingen met flinke regeldrukgevolgen voor bedrijven. Het ontbreken van een volledige probleemanalyse, die ingaat op wat er zonder deze verplichtingen misgaat of dreigt mis te gaan, maakt een goede beoordeling van de proportionaliteit niet mogelijk.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd over de uitkomsten van de toetsing. Indien u het voorstel verder in procedure brengt, gaat ATR ervanuit dat de toelichting per adviespunt duidelijk maakt op welke wijze rekening is gehouden met het ATR-advies. Aanvullend verzoekt het college u de gewijzigde versie van het voorstel aan ATR voor te leggen, zodat wij kunnen bepalen of een aanvullende zienswijze opportuun is.

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees

Voorzitter

R.W. van Zijp

Secretaris