

Aan de minister van Klimaat en Groene Groei
Mevrouw drs. S. van Veldhoven-van der Meer
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/ATR4545/2026-U090

Uw referentie

Datum

2 juni 2026

Onderwerp

Actualisatie energiebesparingsplicht 2027

Geachte mevrouw Van Veldhoven-van der Meer,

Op 23 april 2026 is het Actualisatie energiebesparingsplicht 2027 aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd. Er is voor dit voorstel ook een internetconsultatie van start gegaan. De reactietermijn eindigt op 5 juni 2026.

Inhoud van het voorstel

Deze AMvB actualiseert de bestaande plicht ter verduurzaming van het energiegebruik, ook wel de energiebesparingsplicht genoemd. Het besluit wijzigt daarvoor het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en het Omgevingsbesluit. Doel van de wijziging is tweeledig: enerzijds moet het besluit bedrijven en instellingen aanzetten tot het treffen van meer maatregelen om energiegebruik te verminderen en CO₂-emissies te reduceren; anderzijds beoogt het besluit de regels doelmatiger, uitvoerbaarder en beter handhaafbaar te maken en waar mogelijk de regeldruk te verlagen.

De kern van de AMvB bestaat uit drie inhoudelijke wijzigingen. Ten eerste wordt de doelgroep van de onderzoeksplicht verkleind. Op dit moment moeten bedrijven met een aangewezen milieubelastende activiteit én een energiegebruik boven de drempel van 10 miljoen kWh elektriciteit of 170.000 m³ aardgasequivalent eens per 4 jaar het energieverbruik van productieprocessen en -installaties in kaart brengen en daarnaast energie- en CO₂-besparende maatregelen identificeren. Voor sectoren met relatief eenvoudige of uniforme bedrijfsprocessen of met veel gebouwgebonden energiegebruik vervalt deze onderzoeksplicht. Deze locaties kunnen volstaan met de informatieplicht en de erkende maatregelenlijst (EML). Volgens de toelichting gaat het om circa 1.400 locaties, dat wil zeggen bijna 35% van de huidige doelgroep van de onderzoeksplicht.

Ten tweede komt met het voorstel de informatieplicht voor procesmaatregelen te liggen bij degene die de milieubelastende activiteit uitvoert en ook verantwoordelijk is voor het nemen

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

van de procesmaatregelen. Daarmee verschuift een deel van de informatieplicht van de verhuurder naar de huurder. Met de informatieplicht moeten bedrijven eens per 4 jaar rapporteren over de genomen energiebesparende en CO₂-besparende maatregelen. In de huidige systematiek moet de verhuurder in bepaalde gevallen rapporteren over maatregelen die feitelijk bij de huurder liggen. Dat leidt volgens de toelichting tot fouten, onvolledigheden en extra lasten.

Ten derde wordt de terugverdientijdgrens verhoogd van vijf naar zeven jaar. Daardoor moeten bedrijven en instellingen straks maatregelen treffen die zich binnen maximaal zeven jaar terugverdienen. Hiermee wordt het aantal verplichte maatregelen uitgebreid en moeten meer investeringen in verduurzaming van energiegebruik worden gedaan. De toelichting raamt dat de extra maatregelen met een terugverdientijd tussen vijf en zeven jaar circa 11 petajoule (PJ) aan extra energiebesparing kunnen opleveren, met initiële investeringen van ongeveer € 1 miljard.

De energiebesparingsplicht is in de afgelopen periode geëvalueerd. Daarbij is onder meer gekeken naar de werking van de in 2023 aangescherpte plicht, waaronder de verbreding naar verduurzaming van energiegebruik, de informatieplicht, de onderzoeksplicht en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het stelsel. De Algemene Rekenkamer¹ heeft het functioneren van de energiebesparingsplicht in de periode 2008–2023 onderzocht, waarbij CE Delft² het functioneren heeft geëvalueerd na 2023. De toelichting bij de actualisatie van de energiebesparingsplicht geeft aan dat de aanbevelingen uit de evaluaties zijn meegenomen in het wijzigingsbesluit.

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

Onderzoeksplicht

De aanpassing van de onderzoeksplicht is erop gericht deze verplichting beter te richten op de situaties waarin zij daadwerkelijk toegevoegde waarde heeft. De toelichting maakt duidelijk dat de onderzoeksplicht vooral passend is voor bedrijven en instellingen met complexe processen, waarvoor de gestandaardiseerde erkende maatregelenlijst onvoldoende houvast biedt. Voor sectoren met relatief eenvoudige of uniforme bedrijfsprocessen of met overwegend gebouwgebonden energiegebruik is een afzonderlijk energiebesparingsonderzoek minder noodzakelijk. In die gevallen kan toepassing van de EML volstaan om invulling te geven aan de plicht tot verduurzaming van het energiegebruik. De wijziging voorkomt daarmee dat bedrijven een relatief zware onderzoeksverplichting moeten uitvoeren terwijl de relevante maatregelen voldoende via de EML kunnen worden bepaald. Dit verbetert de proportionaliteit van het stelsel, verlaagt de regeldruk en maakt toezicht en handhaving eenvoudiger. Tegelijk blijft de materiële verplichting om rendabele maatregelen te treffen bestaan. Daarmee lijkt de aanpassing in beginsel nuttig en noodzakelijk om de onderzoeksplicht doelgerichter, uitvoerbaarder en minder belastend vorm te geven. Het college acht daarmee nut en noodzaak van deze maatregel onderbouwd.

¹ <https://www.rekenkamer.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2024/11/21/energiebesparingsplicht-2008-2023/Rapport+Energiebesparingsplicht%2C+2008+-+2023.pdf>

² https://ce.nl/wp-content/uploads/2026/01/CE_Delft_240260_Evaluatie-aanscherping-energiebesparingsplicht_def.pdf

Informatieplicht verplaatsen naar de huurder

Het verleggen van de informatieplicht voor procesmaatregelen leidt ertoe dat de regeling beter aansluit bij de feitelijke verantwoordelijkheid voor het treffen van de maatregelen. Dit kan fouten, onvolledigheden en extra lasten voorkomen. Het college acht daarmee nut en noodzaak van deze maatregel onderbouwd.

Verhogen terugverdientijd

De verhoging van de terugverdientijd van vijf naar zeven jaar beoogt het aantal verplichte maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik uit te breiden. Daarmee wil de regering extra energiebesparing realiseren, de energierekening verlagen, de strategische onafhankelijkheid vergroten en de druk op het elektriciteitsnet verminderen. Volgens de toelichting leveren maatregelen met een terugverdientijd tussen vijf en zeven jaar, op basis van ingediende onderzoeksplichtrapportages, circa 11 PJ extra energiebesparing op.

De onderbouwing van deze wijziging behoeft aandacht. Evaluaties tonen onvoldoende aan in hoeverre de bestaande energiebesparingsplicht, met een terugverdientijd van vijf jaar, daadwerkelijk heeft geleid tot extra CO₂-reductie. In de toelichting is bijvoorbeeld niet expliciet gemaakt welk deel van de gerealiseerde of verwachte emissiereductie aan de bestaande verplichting kan worden toegeschreven. Ook is niet duidelijk of en in hoeverre bedrijven de (verplichte) maatregelen uit zichzelf al zullen nemen (vanwege hoge energieprijzen of door ander beleid). Dit was ook een geïdentificeerde tekortkoming in de genoemde evaluaties. Daarmee is ook niet duidelijk in welke mate een verdere aanscherping van vijf naar zeven jaar daadwerkelijk additionele energiebesparing en CO₂-reductie oplevert.

Uit de evaluaties blijkt ook dat de bestaande energiebesparingsplicht nog belangrijke aandachtspunten kent, onder meer rond uitvoerbaarheid, naleving, handhaafbaarheid en de aantoonbaarheid van het effect op CO₂-reductie. Het college onderschrijft dat het verhogen van de terugverdientijd de energiebesparing kan vergroten, omdat meer maatregelen binnen de langere termijn zullen worden terugverdiend. Tegelijkertijd constateert het college dat dit maar één van de in de rapporten gesignaleerde tekortkomingen was op dit gebied. Het college beoordeelt ook als positief dat het ministerie als reactie³ op de evaluaties zich inspant om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te verbeteren, maar op basis van de toelichting is niet vast te stellen in hoeverre de hierboven geconstateerde aandachtspunten zijn weggenomen. Pas wanneer deze aandachtspunten zijn weggenomen, kan duidelijk worden of het verhogen van de terugverdientijd van de te treffen maatregelen daadwerkelijk tot extra resultaat leidt.

1.1 Het college adviseert om inzichtelijk te maken in hoeverre het verhogen van de terugverdientijd van de verplichte maatregelen van vijf naar zeven jaar bijdraagt aan het realiseren van energiebesparingen en het verminderen van CO₂-emissies van het bedrijfsleven. Maak daarbij ook duidelijk in hoeverre het verhogen van de naleving van de bestaande verplichtingen al leidt tot de gewenste energiebesparing.

1.2 Het college adviseert om na te gaan in hoeverre het bedrijfsleven vanuit de eigen bedrijfsvoering nu reeds maatregelen treft die zich tussen de vijf en zeven jaar terugverdienen en daarmee reeds voldoen aan de vereisten die voortvloeit uit deze wijziging.

³ <https://open.overheid.nl/documenten/99d76cb5-0718-4f8b-bf96-e92054d084ce/file>

2. Minder belastende alternatieven

De toelichting bij het voorstel laat zien dat bij enkele onderdelen is gekozen voor een minder belastende vormgeving. Dit geldt met name voor de verkleining van de doelgroep van de onderzoeksplicht en voor de verlegging van de informatieplicht van verhuurder naar huurder. Deze wijzigingen, beperken gegevensuitwisseling en verbeteren de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Voor de verhoging van de terugverdientijd van vijf naar zeven jaar ontbreekt het in de toelichting welke afweging is gemaakt om de gewenste energiebesparing te realiseren of er eventuele alternatieven zijn afgewogen. De toelichting maakt duidelijk welk extra energiebesparingspotentieel wordt verwacht, maar beschrijft niet welke minder belastende alternatieven zijn overwogen om hetzelfde doel te bereiken. Zo kan met het adequaat adresseren van de tekortkomingen op het gebied van handhaafbaarheid en naleving van de bestaande energiebesparingsplicht kan namelijk evengoed tot energiebesparing en minder CO₂-uitstoot leiden. Dat is relevant omdat de verhoging leidt tot circa € 1 miljard aan initiële investeringen en bij een groot deel van de geïdentificeerde maatregelen belemmeringen bestaan.

2.1 Het college adviseert om inzichtelijk te maken welke mogelijk minder belastende alternatieven zijn onderzocht en daarbij de inhoudelijke gronden te vermelden waarom deze niet zijn gekozen.

3. Werkbaarheid

De toelichting besteedt aandacht aan de werkbaarheid van het voorstel, met name door de onderzoeksplicht gericht toe te passen en de informatieplicht voor procesmaatregelen bij de huurder te leggen. Deze wijzigingen sluiten aan bij knelpunten uit de evaluatie en kunnen bijdragen aan minder fouten, lagere regeldruk en beter toezicht. Daarmee worden enkele concrete werkbaarheidsproblemen geadresseerd.

De naleving van de rapportageplicht is beperkt, mede ook omdat de evaluatie laat zien dat naleving van de energiebesparingsplicht in de praktijk complex is en dat rapportages hierdoor niet altijd goed worden ingevuld. Per 1 oktober 2024 had circa 55% van de onderzoeksplichtige bedrijven en instellingen een rapportage ingediend. Voor de informatieplichtige doelgroep lag dit aandeel lager: circa 45% had een rapportage ingediend, zoals uit de evaluatie van CE Delft naar voren komt. De toelichting maakt onvoldoende duidelijk hoe de naleving zal worden verhoogd, terwijl er met de verhoging van de terugverdientijd van vijf naar zeven jaar een aanzienlijke wijziging wordt doorgevoerd. Het is niet duidelijk of deze wijziging nu wel werkbaar is voor bedrijfsleven.

3.1 Het college adviseert om inzicht te geven in hoeverre de aanpassing de knelpunten uit de eerdere evaluaties adresseert en wegneemt.

Zoals uit de evaluatie blijkt, is het niet voor alle ondernemers mogelijk om de energiebesparende maatregelen te treffen. Het ontbreekt deze bedrijven aan het benodigde kapitaal. Daarnaast beperkt de verplichting de investeringsruimte van ondernemers. Door maatregelen met een terugverdientijd tot zeven jaar verplicht te stellen moeten bedrijven beschikbare middelen inzetten voor verduurzaming van energiegebruik, ook wanneer zij die middelen vanuit hun eigen bedrijfsstrategie mogelijk anders zouden prioriteren. De toelichting onderkent dat de verhoging ertoe leidt dat bedrijven en instellingen grotere investeringen moeten doen in verduur-

zamingsmaatregelen. Daarmee kan de verplichting concurreren met andere noodzakelijke investeringen, bijvoorbeeld in productievernieuwing, digitalisering, personeel, veiligheid, continuïteit of aanpassing aan marktomstandigheden. Deze gevolgen zijn niet in kaart gebracht.

3.2 Het college adviseert om in de toelichting nader te onderbouwen hoe wordt voorkomen dat bedrijven verplicht worden tot investeringen die weliswaar op termijn rendabel kunnen zijn, maar op korte termijn niet passen binnen hun financiële ruimte, bedrijfsstrategie of operationele mogelijkheden.⁴

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting brengt de gevolgen voor de regeldruk deels in beeld. Voor de verkleining van de onderzoeksplicht is de lastenbesparing concreet geraamd op circa € 3,2 miljoen per jaar. Ook beschrijft de toelichting kwalitatief dat de verlegging van de informatieplicht leidt tot lagere lasten voor verhuurders en geen of beperkte extra lasten voor huurders.

Voor de verhoging van de terugverdientijd van vijf naar zeven jaar is de regeldruk onvolledig in kaart gebracht. De toelichting vermeldt wel dat de maatregel leidt tot circa € 1 miljard aan initiële investeringen. Alle kosten die bedrijven maken om verplichtingen uit wet- en regelgeving correct na te leven en alle voorschriften op te volgen, worden beschouwd als regeldrukkosten⁵. Deze kosten zullen zich op termijn terugverdienen, maar nu is onvoldoende inzichtelijk wat de verplichting in de praktijk betekent voor bedrijven. In de toelichting moet nader worden toegelicht welke kosten bedrijven moeten maken, inclusief het inzicht in welke bedrijven of sectoren hierdoor vooral worden geraakt.

4.1 Het college adviseert om de regeldruk van € 1 miljard aan initiële investeringen verder uit te werken en daarbij aan te geven bij welke bedrijven deze regeldruk vooral neerslaat.

Dictum

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

Niet indienen / vaststellen.

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

⁴ Daarbij heeft dit mogelijk een negatieve impact op het concurrentievermogen van het bedrijfsleven.

⁵ Handboek meting Regeldrukkosten, 2023.