

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-U114

Datum

3 juli 2026

Onderwerp

Aanvullende zienswijze actualisatie energiebesparingsplicht 2027

Geachte mevrouw Van Veldhoven-van der Meer,

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft op 2 juni 2026 advies¹ uitgebracht over *Actualisatie energiebesparingsplicht 2027*.¹ Het advies was om het wetsvoorstel niet in te dienen (dictum 4). De voornaamste tekortkomingen betroffen beperkt inzicht in het nut- en noodzaak van de strengere maatregelen, terwijl er veel winst is de realiseren met het verbeteren van het huidige naleefgedrag. Ook ontbrak een goede kwantitatieve analyse en onderbouwing van de regeldruktoename van ongeveer 1 miljard euro voor het bedrijfsleven. Met deze aanvullende zienswijze reageert het college op de verwerking van de adviespunten en daarmee op het gewijzigde voorstel dat wij hebben ontvangen op 16 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.

Een voorname maatregel is het verhogen van de terugverdientijdgrens van vijf naar zeven jaar. Daardoor moeten bedrijven en instellingen straks maatregelen treffen die zich binnen maximaal zeven jaar terugverdienen. Dit leidt op korte termijn. 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.

¹ [Adviescollege toetsing regeldruk | kostbare-strengere-energiebesparingsplicht-onvoldoende-onderbouwd](#)

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

De energiebesparingsplicht is in de afgelopen periode geëvalueerd door de Algemene Rekenkamer² en CE Delft³. 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

Adviespunt 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.'

In een reactie op dit adviespunt is inzichtelijk gemaakt welk aanvullend besparingspotentieel wordt verwacht van de verhoging van de terugverdientijd van vijf naar zeven jaar. Op basis van de ingediende onderzoeksplichtrapportages wordt uitgegaan van 11 PJ extra energiebesparing en 596 kiloton CO₂-reductie per jaar. Na aanpassing van de toelichting blijft onduidelijk in hoeverre er nog nalevingsproblemen spelen bij het realiseren van het besparingspotentieel van de huidige verplichting, zonder het potentieel te verhogen met deze actualisatie. Dit laatste is relevant, ook omdat de Algemene Rekenkamer en CE Delft serieuze tekortkomingen hebben geïdentificeerd in de naleving van de bestaande energiebesparingsplicht met een terugverdientijd van 5 jaar. Met het oog op het doelbereik van de verhoging van de energiebesparingsplicht naar 7 jaar is het belangrijk om hier wel inzicht in te bieden.

Met beperkte naleving van de verplichtingen wordt nog lang niet al het besparingspotentieel van de huidige verplichting benut. In deze context benoemt het stuk wel dat de actualisatie, de vereenvoudiging van de informatie- en onderzoeksplicht, de kortere EML, aanpassingen van het eLoket en verbeterd toezicht mede zijn gericht op vergroting van de naleving. Doordat een probleemanalyse van de oorzaken van de onvoldoende naleving ontbreekt, is het lastig te beoordelen in hoeverre de voorgestelde maatregelen dit probleem oplossen. Ook ontbreekt een analyse van hoe groot het nalevingsprobleem (i.e. hoeveel besparingspotentieel is niet benut vanwege beperkte naleving van de energiebesparingsplicht). De onderbouwing van de noodzaak tot aanscherping en verhogen van de terugverdientijd naar 7 jaar blijft hiermee ook in het vernieuwde voorstel beperkt.

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

³ https://ce.nl/wp-content/uploads/2026/01/CE_Delft_240260_Evaluatie-aanscherping-energiebesparingsplicht_def.pdf

Adviespunt 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.'

In de reactie op dit advies is de toelichting aangevuld door te wijzen op autonome energiebesparing. Ook zonder overheidsbeleid vindt energiebesparing plaats. Het voorstel schat de grootte van dit effect op basis van een CE Delft rapport op 0,5% tot 1%.⁴ De toelichting leidt daaruit af dat dit tempo beperkt is en dat aanvullend overheidsbeleid noodzakelijk blijft om de klimaat- en energiedoelen te halen.

De schatting van Het CE Delft-rapport richt zich op energiebesparingsmaatregelen in algemene zin en niet op maatregelen die bedrijven nu moeten met de verhoging van de energiebesparingsplicht naar 7 jaar. Dit zou bijvoorbeeld wel kunnen door voor alle extra maatregelen die nu genomen moeten worden (bijv. de nieuwe maatregelen die worden opgenomen in de EML) een inschatting te maken in hoeverre bedrijven deze ook zonder de verplichting zouden maken. Dit adviespunt is daarmee onvoldoende opgevolgd.

2. Minder belastende alternatieven

Adviespunt 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.'

De toelichting is naar aanleiding van dit advies aangevuld met een beschrijving van onderzochte alternatieven. Daarbij vermeldt het ministerie dat aanvankelijk is gekeken naar een verhoging van de terugverdientijd naar tien jaar, maar dat deze variant is afgefallen omdat deze termijn buiten de investeringshorizon van de meeste bedrijven en instellingen ligt. Ook een beperktere verhoging naar zes jaar is benoemd, maar deze is volgens de toelichting niet gekozen, omdat daarvan onvoldoende effect op de investeringen in energiebesparende maatregelen wordt verwacht. Daarnaast is als alternatief genoemd het verlagen van de ondergrens van de energiebesparingsplicht. Dit alternatief is niet gekozen omdat het relatief veel extra lasten en toezichtlasten met zich zou brengen en een grotere groep kleinere bedrijven zou raken. Daarmee zijn alternatieven in de toelichting opgenomen.

De analyse waarom niet voor deze alternatieven is gekozen kan scherper, zeker gezien de grote gelddrukgevolgen van circa € 1 miljard. De onderbouwing blijft echter overwegend kwalitatief. De toelichting bevat geen cijfermatige vergelijking van de verschillende alternatieven op energiebesparing, CO₂-reductie, investeringskosten en regeldruk. Daardoor is niet goed te beoordelen hoe de gekozen variant zich verhoudt tot minder of anders belastende alternatieven.

⁴ CE Delft, 2024. Syntheseonderzoek klimaatbeleid

3. Werkbaarheid

Adviespunt 3.1

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

In reactie op het ATR-advies wordt aangegeven dat het actualisatietraject breder is dan het wijzigingsbesluit alleen en ook de wijziging van de Omgevingsregeling en aanpassingen van het eLoket omvat. Deze onderdelen zijn volgens de toelichting gericht op het verlichten van administratieve lasten, het vereenvoudigen van de informatie- en onderzoeksplicht, het vergroten van de naleving en het realiseren van verduurzaming van het energiegebruik. Ook worden concrete wijzigingen genoemd, zoals de verkorting van de EML, de herziening en inperking van de onderzoeksplicht, kortere en duidelijkere rapportages en verbetering van het eLoket. De toelichting schiet nog steeds tekort, omdat zij geen probleemanalyse bevat waarin duidelijk wordt wat de oorzaken van de knelpunten zijn en in welke mate de voorgestelde maatregelen deze oorzaken wegnemen. Daarmee blijft onduidelijk in hoeverre de hierboven genoemde maatregelen de problemen rond werkbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid oplost.

Adviespunt 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 mogelijkheden⁵.'

Het adviespunt is in de nieuwe toelichting verwerkt door te wijzen op een energiebesparingsfonds, dat toegankelijke leningen moet bieden voor investeringen in maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik. Daarmee beoogt het ministerie te voorkomen dat deze investeringen concurreren met andere noodzakelijke bedrijfsinvesteringen en dat bedrijven op korte termijn financieel of operationeel worden overvraagd. Het adviespunt is daarmee geadresseerd. Wel blijft de uitwerking op hoofdlijnen: de toelichting maakt nog niet concreet onder welke voorwaarden bedrijven toegang krijgen tot het fonds en in hoeverre de beschikbare middelen toereikend zijn voor de verwachte investeringsopgave van circa € 1 miljard.

4. Gevolgen regeldruk

Adviespunt 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.'

Het adviespunt is in de nieuwe toelichting verwerkt door de raming van circa € 1 miljard aan initiële investeringen nader toe te lichten. De toelichting vermeldt dat de investeringskosten zijn gebaseerd op de kostenposten uit de berekeningsmethodiek van bijlage XV bij de Omgevingsregeling, zoals aanschaf-, bouw- en installatiekosten, sloop- en verwijderingskosten en haalbaarheidsstudies. Ook is verduidelijkt waar de effecten vooral neerslaan: de meeste maatregelen

⁵ Daarbij heeft dit mogelijk een negatieve impact op het concurrentievermogen van het bedrijfsleven.

len met een terugverdientijd tussen vijf en zeven jaar zijn geïdentificeerd in de sectoren complexe bedrijven en nutssector en industrie, met name bij raffinaderijen, basischemie, chemische productenindustrie en voedingsmiddelenindustrie. Daarnaast blijkt dat ETS-bedrijven weliswaar 13% van de extra maatregelen vertegenwoordigen, maar 81% van het geïdentificeerde besparingspotentieel. Daarmee is het adviespunt inhoudelijk opgepakt. De administratieve lasten zijn daarbij ook goed in kaart gebracht, inclusief reductie die wordt gerealiseerd.

Wel blijft de uitwerking beperkt tot sectoren en type kostenposten. De toelichting geeft geen verdere uitsplitsing van de € 1 miljard naar sector, daardoor is nog niet volledig inzichtelijk bij welke bedrijven de financiële regeldruk precies neerslaat en hoe zwaar deze per groep is. Voor de berekening van de € 1 miljard investeringskosten, die conform de Rijksbrede methodiek zoals beschreven in het Handboek Meting Regeldrukkosten worden beschouwd als regeldruk, is geen gebruik gemaakt van de methodiek als beschreven in dit handboek⁶. De toelichting sluit vooral aan bij de berekeningssystematiek voor investeringskosten uit de Omgevingsregeling, maar werkt de regeldrukeffecten niet uit conform de gebruikelijke systematiek voor regeldrukkosten. De toelichting sluit vooral aan bij de berekeningssystematiek voor investeringskosten uit de Omgevingsregeling. Daardoor blijft onduidelijk hoe de geraamde investeringslast zich verhoudt tot de formele regeldrukcategorieën en hoe deze lasten zich verdelen over de verschillende groepen bedrijven.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris

⁶ Bedrijven en burgers maken kosten om verplichtingen uit wet- en regelgeving correct na te leven en alle voorschriften op te volgen. Dit noemen we regeldrukkosten., pagina 4 Handboek meting Regeldrukkosten