

Vergaderjaar 2024–2025

28 325

Bouwregelgeving

C

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 6 januari 2025

Op 21 juni 2024 heeft de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl) ten behoeve van het verder aanscherpen van de grenswaarde voor de milieuprestatie van woonfuncties en kantoorfuncties en het regelen van de grenswaarden voor de milieuprestatie voor andere gebruiksfuncties bij de Eerste Kamer voorgehangen.

Naar aanleiding hiervan heeft de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken op 8 oktober 2024 een brief gestuurd aan de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

De Minister heeft op 11 november 2024 een uitstelbericht gestuurd en op 18 december 2024 inhoudelijk gereageerd.

De commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening¹ brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
Dragstra

¹ Samenstelling:

Van Wijk (BBB), Kemperman (BBB) (*voorzitter*), Van Langen-Visbeek (BBB), Jaspers (BBB), Lievense (BBB), Thijssen (GroenLinks-PvdA), Kluit (GroenLinks-PvdA), Crone (GroenLinks-PvdA), Janssen-van Helvoort (GroenLinks-PvdA), Martens (GroenLinks-PvdA), Klip-Martin (VVD), Meijer (VVD), Kaljouw (VVD), Rietkerk (CDA) (*ondervoorzitter*), Prins (CDA), Van Meenen (D66), Aerds (D66), Van Kesteren (PVV), Nicolai (PvdD), Nanninga (JA21), Van Aelst-Den Uijl (SP), Holterhues (CU), Dessing (FVD), De Vries (SGP), Hartog (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

Den Haag, 8 oktober 2024

Op 21 juni 2024 heeft de Minister van BZK het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl) ten behoeve van het verder aanscherpen van de grenswaarde voor de milieuprestatie van woonfuncties en kantoorfuncties en het regelen van de grenswaarden voor de milieuprestatie voor andere gebruiksfuncties bij de Eerste Kamer voorgehangen. De commissie voor Binnenlandse Zaken heeft in haar vergadering van 10 september 2024 besloten de voorhang te stuiten. Hiertoe heeft de commissie u op 12 september 2024 een brief gestuurd met het verzoek geen onomkeerbare stappen te nemen. Met dit schrijven wensen de leden van de **BBB**-fractie u enkele vragen te stellen over het ontwerpbesluit en de ontwerpregeling. De leden van de **CDA**-fractie sluiten zich bij de gestelde vragen aan.

Volgens de internetconsultatie zijn er heel veel reacties binnengekomen waaruit de grote zorgen blijken voor de mogelijke gevolgen van de wet in relatie tot de verschillende bouwwijzen. Uit het merendeel van de reacties blijkt dat er grote vraagtekens worden geplaatst bij de onderbouwing van de bepalingsmethode. Dit is mede een gevolg van het feit dat niet of nauwelijks proefberekeningen zijn uitgevoerd, laat staan dat die maatschappelijk zijn besproken. Ook kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de voornemens in relatie tot de aan de bouwregelgeving ten grondslag liggende vrije indeelbaarheid en de bij of krachtens de Verordening Bouwproducten (EU nr. 305/2011) gestelde normen. Naar aanleiding van het voorgaande hebben de leden van de fractie van BBB de volgende vragen.

Bij deze internetconsultatie is sprake van een bepalingsmethode die nog niet kenbaar is. De voorhang is van 21 juni 2024. De bijbehorende wijzigingsregeling verwijst naar een bepalingsmethode die pas ruim 6 maanden later door een private partij wordt vastgesteld. Die bepalingsmethode is dus op het moment dat de Eerste Kamer moet oordelen niet kenbaar. Hoe kan de Minister daar haar verantwoordelijkheid voor nemen?

Het voorgaande is strijdig met de Aanwijzingen voor de regelgeving. De normale werkwijze is dat voorafgaand aan een voornemen de regelgeving te wijzigen de aan te sturen bepalingsmethode kenbaar is en deze methode mede onderwerp van de consultatie is, waarbij de wetgever deze vooraf heeft beoordeeld. Waarom is hiervoor gekozen? Is dit rechtmatig? Hoe gaat de u ervoor zorgen dat de methode alsnog voorafgaand voldoende is getoetst op uitvoerbaarheid en draagvlak bij de gebruikers? De begripsomschrijving constructieonderdeel uit het Bbl luidt: «constructieonderdeel: onderdeel van een bouwwerk voor het voldoen van het bouwwerk aan de technische eisen van de hoofdstukken 3 tot en met 5;». In de toelichting bij het ontwerpregeling staat het volgende: «Als er méér zonnepanelen zijn toegepast dan volgens artikel 4.149 noodzakelijk zijn om aan de energieprestatie-eisen te voldoen, dan hoeven alleen die zonnepanelen meegerekend te worden die nodig zijn om te voldoen aan artikel 4.149. De «te veel» aangebrachte zonnepanelen kunnen als afzonderlijke constructieonderdelen beschouwd worden en hoeven niet in de berekening van de milieubelasting opgenomen te worden. Een zonnepaneel onderscheidt zich van de brandscheiding en de ventilator uit bovenstaande voorbeelden, doordat elk zonnepaneel een afzonderlijk te beschouwen onderdeel is. Het gaat dus om de overcapaciteit van een

compleet paneel. Wanneer er een paneel is waarvan slechts de halve capaciteit nodig is om aan de energieprestatie-eisen te voldoen, moet dat paneel wel in zijn geheel worden meegerekend.» Waarom is niet vastgehouden aan de begripsomschrijving van de term bouwwerk in de Omgevingswet namelijk alles dat aard en nagelvast is verbonden is onderdeel van een bouwwerk? Immers gelden voor alle constructieonderdelen die in de toelichting genoemd worden ten minste de brandveiligheidseisen uit de hoofdstukken 3, 4 en 5 van het Bbl. De inhoud van de toelichting over de zonnepanelen en kennelijk ook de niet kenbare bepalingsmethode zijn daarmee strijdig. In hoeverre bent u hiermee bekend? Waarom is gekozen voor verschillen in de begripsomschrijving? Overweegt u de begripsomschrijving alsnog aan te passen? Aan de bouwregelgeving ligt het beginsel van vrije indeelbaarheid ten grondslag. Dat betekent dat een aanvraag omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit kan worden gedaan voor een casco. Volgens de toelichting bij het ontwerpbesluit en in de toelichting bij de conceptversie van de wijziging van de Omgevingsregeling, zoals kenbaar bij de internetconsultatie, moeten echter alle constructieonderdelen worden beschouwd die nodig zijn om te voldoen aan voorschriften van de hoofdstukken 3 tot en met 5 van het Bbl. Staan de bepalingsmethode en daarmee het ontwerpbesluit op gespannenvoet met het beginsel van vrije indeelbaarheid? De leden vragen zich af of u bekend bent met deze frictie en wat dit betekent voor het voorgenomen voorschrift en de bepalingsmethode?

De leden van de fractie van de BBB hebben ook vraagtekens bij artikel 5.32a, tweede lid, van de voorgenomen wijzigingsregeling en de toelichting daarover in het voorgehangen besluit. De leden constateren dat bij het bepalen van de milieubelasting ook de infrastructuur die nodig is voor de externe levering van elektriciteit, aardgas of warmte wordt meegenomen.

In de Nota van toelichting bij het ontwerpbesluit staat: «In deze nota van toelichting is al een aantal keer aangegeven dat naast de wijziging van het Bbl ook de Omgevingsregeling wordt gewijzigd. Samengevat worden in de Omgevingsregeling de volgende wijzigingen worden aangebracht:

- Aanwijzing van de nieuwe Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken in bijlage II en de opname van de zogenoemde weegset in een nieuwe bijlage bij de Omgevingsregeling;
- Aanwijzing van de onderdelen die meegenomen moeten worden bij het bepalen van de milieubelasting, zoals de constructieonderdelen en de infrastructuur voor opwekking en transport van elektriciteit, aardgas of warmte buiten het gebouw; en
- Opname van de formules aan de hand waarvan de soepelere milieuprestatie-eis wordt bepaald voor woonfuncties met een kleinere gebruiksoppervlakte en kantoorfuncties in niet-compacte gebouwen.».

De eigenaar van het bouwwerk heeft geen enkele zeggenschap over de infrastructuur. Die infrastructuur is geen onderdeel van het te beschouwen bouwwerk. Dus hoe kan een eigenaar verantwoordelijk worden gehouden voor iets dat geheel buiten zijn invloedssfeer is gelegen? En wat als de infrastructuur wijzigt? Hoe gaat u dit administratief oplossen? Waarom is hiervoor gekozen? Bent u bereid dit te heroverwegen?

De leden vragen af of Artikel 5.32b (soepelere milieuprestatie-eis) uit de voorgenomen wijzigingsregeling net als eerdergenoemd artikel zaken wellicht nodeloos ingewikkeld maakt? Bent u bereid de grenswaarden, onderscheiden naar gebruiksoppervlakte van een woonfunctie en naar de verhouding tussen de verliesoppervlakte van het gebouw gedeeld door de gebruiksoppervlakte bij een kantoorfunctie na aanpassing van de bepalingsmethode op grond van de binnengekomen commentaren

opnieuw in concept vast te stellen en in een geëigend gremium van mensen uit de praktijk opnieuw te bespreken? De leden vragen zich af hoe er moet worden omgegaan met deze grenswaarden bij situaties met twee of meer gebruiksfuncties in een gebouw. Wat is dan de verliesoppervlakte van het gebouw, bedoeld in onderdeel c. En hoe moet worden omgegaan met gemeenschappelijke delen van een gebouw?

In de herziene versie van de Bepalingsmethode worden 19 (!) nieuwe milieucategorieën geïntroduceerd ter vervanging van de huidige 11 milieucategorieën, zo blijkt uit bijlage XVIA bij artikel 5.31f, onder b, (overzicht van weegfactoren milieuprestatie) en de toelichting. Voor deze 19 nieuwe milieucategorieën zijn in Nederland nieuwe weegfactoren vastgesteld. De herziening van de bepalingmethode met betrekking tot de 19 milieucategorieën en de weegfactoren zijn een noodzakelijk gegeven voor de berekening van de milieuprestatie. De 19 milieucategorieën en weegfactoren zijn voor elke situatie gelijk. Het is niet mogelijk om hiervan af te wijken bij de berekeningen, zo stelt de toelichting. Mede gelet op de randvoorwaarden vanuit Europa hebben de leden hier enkele vragen over. De EN 15804 waarop de bepalingmethode mede is gestoeld, kent geen 19 milieucategorieën, want een aantal daarvan zijn niet normatief. Waarom wordt ervoor gekozen, in tegenstelling tot de rest van Europa, acht facultatieve effect categorieën mee laten wegen bij de aanscherping van de MilieuPrestatie Gebouwen (MPG)? Kunt u dit onderbouwen? En is dit niet in strijd met het vrije verkeer van goederen, een van de grondslagen van de EU, omdat producten van buiten Nederland vergezeld zijn van slechts elf milieukeurmerken?

Deze bedoelde acht categorieën zijn facultatief, omdat er nog voldoende wetenschappelijke basis voor ontbreekt. Klopt het dat het effect van de gekozen modellen zou kunnen zijn dat een groot duurzaam beheerd weiland in Europa met kruidenrijk gras en weidevogels, waar wordt ingezet op biodiversiteit, waar CO₂ wordt opgeslagen en zuurstof wordt geproduceerd voor al hetgeen leeft, minder milieuvriendelijk is dan bijvoorbeeld een jaknikker in Groningen waarmee olie gewonnen wordt uit een pijp met een diameter van 10 cm. Alleen omdat gebruikt landoppervlakte negatief meeweegt in de MPG zonder de mogelijkheid om hierbij af te wijken van de berekening? Bent u het met de leden eens dat bovengenoemd voorbeeld aantoont dat we opnieuw dreigen te belanden in een modellenwerkelijkheid? Dit ondanks dat er voor de milieucategorie landgebruik een lagere weegfactor is toegekend dan geadviseerd vanwege onvoldoende robuustheid. Waarom heeft u ervoor gekozen af te wijken van het advies? Geeft dit niet nog meer te denken over de modellen zoals die nu vastliggen? De Nederlandse Vereniging van de Toeleverende Bouwmaterialen Industrie (NVTB) stelt dat dit geen inhoudelijke wijziging is, maar een politiek-beleidsmatige correctie. De set van weegfactoren in de Omgevingsregeling dient een langetermijnwerking te hebben om investeringen en innovaties te kunnen doen voor alle typen bouwmaterialen. Heeft een feitelijke en wetenschappelijke onderbouwing dan niet de voorkeur boven de nu voorgestelde aanpassing? De NVTB beoordeelt dat het lijkt alsof een middel (hout- en biobased bouwproducten) tot doel wordt verheven. Hoe oordeelt u over deze stellingname? Deelt u de twijfels van de NVTB en anderen over de rekenmodellen? De uitvoering wijkt af van de richtlijnen die de EU volgt waar het gaat om de berekening van bijvoorbeeld de milieubelasting van bouwproducten. Waarom is hiervoor gekozen? Welke overwegingen (baten en lasten) liggen hieraan ten grondslag? U schrijft dat het afwijken niet strijdig is, maar ook wanneer het niet strijdig is ligt het dan niet voor de hand dat wanneer de EU haar implementatie in de toekomst nader vormgeeft dat het nu afwijken in de toekomst tot strijdigheden gaat leiden?

De categorie naam «biobased bouwmaterialen» wekt de suggestie dat het materialen van biologische oorsprong zijn terwijl dat slechts in beperkte

mate het geval is (wanneer geen kunstmatige meststoffen en bestrijdingsmiddelen zijn gebruikt). Waarom is gekozen voor een dergelijke categorienaam? Heeft u in uw afweging ook de impact meegenomen die het bevoordelen van biobased bouwmaterialen heeft op de beschikbaarheid van landbouwareaal voor voeding? Zo ja, hoe? Welke impact mag verwacht worden op prijzen voor landbouwgrond en op kosten van voedsel? Waarom heeft u de toegepaste rekenmethodes en de mogelijke uitwerking daarvan niet onderhavig gemaakt aan evaluatie? Kan dat alsnog? Waarom worden facultatieve categorieën toegevoegd? Kunt u de leden enig inzicht geven in het extra rekenwerk dat deze uitbreiding van 11 naar 19 categorieën met zich brengt en in hoeverre de regeldruk hierdoor toeneemt?

Kunt u aangeven door welke onderzoeken uw rekenmethodes worden onderbouwd? In het kader van een gelijk speelveld willen de leden graag weten welke Europese landen deze categorieën ook hanteren. Zijn er landen die deze categorieën niet hanteren? Zo ja hoeveel? Bent u bereid in het kader van een gelijk speelveld in Europa deze acht categorieën uit te stellen of de introductie te heroverwegen? Graag ontvangen de leden een toelichting.

Hoe verhoudt de voorliggende aanhangige regelgeving zich tot de voorliggende vernieuwing van het EU-product classificatie raamwerk voor bouwmaterialen (Construction Products Regulation; CPR) die eerdaags wordt gepubliceerd en is de beoordeling van de milieulasten voor bouwmaterialen in overeenstemming geschiedt met normen en classificaties aanpalende wetgeving zoals het CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism) en/of het IED (Industrial Emissions Directive)?

De leden hebben vernomen dat de herziening van de CPR nagenoeg is afgerond, wat zal leiden tot aanvullende «Essentiele Kenmerken» rond het aspect «milieu» die in geharmoniseerde normbladen in de nabije toekomst moeten zijn verwerkt. Die afronding vindt nog naar verwachting in Q4 2024 plaats en daarna volgen mandaten aan CEN om de geharmoniseerde Europese normen in lijn te brengen met de nieuwe CPR en evenzo om EN 15804 aan te passen. De huidige werkgroep Dangerous Substances, die al enkele jaren actief is, zal naar verwachting dit jaar omgezet worden naar een Werkgroep onder het CPR-Acquis traject. Die werkgroep zal de randvoorwaarden formuleren tezamen met de CEC voor de te hanteren Europese bepalingsmethode onder de nieuwe CPR. Dit zal ook gevolgen hebben voor EN 15804. De verwachting is dat zodra de CPR is afgekondigd er een standstill gaat gelden. De vraag die de leden u hierover willen stellen is of dit er niet toe zou kunnen leiden dat het nu in gang gezette traject voor verandering van de bepalingsmethode per 1 januari 2025 strijdig is of wordt met het Europees recht? De leden ontvangen graag een toelichting in hoeverre er rekening is of wordt gehouden met bovengenoemde ontwikkelingen en of dit mogelijk zou kunnen leiden tot uitstel/herziening van het ingezette traject.

U raamt dat de implementatie van voorliggende regelgeving implementatiekosten met zich brengt, maar u bent slechts weinig concreet wat de betekenis daarvan is voor de kostprijs per eenheid gebouw. Kunt u daar duidelijkheid verschaffen, wat is de impact van deze regelgeving op de stichtingskosten per m² en/of m³ wooneenheid, en of kantoor eenheid? En welke impact heeft dat voor de kosten van de levensduur (LC kosten per m²/ m³) (waarin begrepen ook onderhoud en sloop)?

Tenslotte nog een vraag van wetgevingstechnische aard. Uit alles blijkt dan EN 15804 mede ten grondslag ligt aan dit voorgenomen besluit en de voorgenomen bepalingsmethode. Deze norm is echter geen onderdeel van bijlage 2 van de Omgevingsregeling, ook niet na de voorgenomen wijziging daarvan. Hoe moet dit worden gezien in relatie tot artikel 1.4 van

de Omgevingsregeling? Blijkens dat artikel is dan EN 15804 niet van toepassing, terwijl de bepalingsmethode daar in belangrijke mate op leunt.

De commissie voor Binnenlandse Zaken ziet met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangt deze graag binnen vier weken na dagtekening van deze brief.

Voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
I.M. Lagas

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VOLKSHUISVESTING EN RUIMTE- LIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2024

Hiermee deel ik u mee, dat de schriftelijke vragen van de leden van de BBB-fractie (en de CDA-fractie die zich bij de vragen aansluit) over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Bbl-Or inzake de milieuprestatie, niet binnen de gevraagde termijn van vier weken kunnen worden beantwoord. Reden hiervoor is, dat de vragen zodanig technisch en gedetailleerd zijn, dat dit nader overleg vraagt met deskundigen, zowel VRO-intern als met enkele externe deskundigen.

Uw Kamer ontvangt de antwoorden zo spoedig mogelijk.

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
M.C.G. Keijzer

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2024

Hierbij ontvangt u mijn reactie op de vragen die op 8 oktober jongstleden zijn gesteld over het ontwerp besluit tot wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna Bbl) door leden van de BBB-fractie, waarbij leden van de CDA-fractie zich hebben aangesloten.

Alvorens ik in ga op uw vragen, geef ik u eerst aan hoe ik omga met de voorstellen voor wijziging van het Bbl en de Omgevingsregeling (Or), zoals die door mijn voorganger aan uw Kamer zijn aangeboden.

Naar aanleiding van de Woontop heb ik besloten om de onderdelen die direct samenhangen met een scherpere milieuprestatie-eis voor *woningen* vooralsnog niet door te voeren. Ik geef dit een plek in het programma «Schrappen Tegenstrijdige en Overbodige Regelgeving» (STOER), waarover komend jaar nog besluitvorming plaatsvindt. Daarbij komt nadrukkelijk de relatie tussen scherpere landelijke regelgeving en de afnemende lokale behoefte aan de orde evenals de kostenontwikkeling. Ten aanzien van alle overige onderdelen van het ontwerpbesluit en de bijbehorende onderdelen van de ontwerpregeling (i.c. ten aanzien van kantoren en andere gebruiksfuncties in het Bbl dan woningen), zet ik wel de volgende stap in het wetgevingsproces. De inhoud daarvan wijkt niet af van het voorstel zoals dat in de Voorhang met uw Kamer is gedeeld.

In uw brief stelt u meerdere vragen, gerangschikt onder verschillende thema's. Ik benoem hieronder die verschillende thema's en geef per thema mijn beantwoording op de hierbij gestelde vragen. Voor de leesbaarheid geef ik waar nodig de toelichting en de specifieke vragen uit uw brief *cursief* weer.

Kenbaarheid bepalingsmethode; strijdigheid met Aanwijzingen voor de regelgeving

Bij deze internetconsultatie is sprake van een bepalingmethode die nog niet kenbaar is. De voorhang is van 21 juni 2024. De bijbehorende wijzigingsregeling verwijst naar een bepalingmethode die pas ruim 6 maanden later door een private partij wordt vastgesteld. Die bepalingmethode is dus op het moment dat de Eerste Kamer moet oordelen niet kenbaar. Hoe kan de Minister daar haar verantwoordelijkheid voor nemen?

Het voorgaande is strijdig met de Aanwijzingen voor de regelgeving. De normale werkwijze is dat voorafgaand aan een voornemen de regelgeving te wijzigen de aan te sturen bepalingmethode kenbaar is en deze methode mede onderwerp van de consultatie is, waarbij de wetgever deze vooraf heeft beoordeeld. Waarom is hiervoor gekozen? Is dit rechtmatig? Hoe gaat de u ervoor zorgen dat de methode alsnog voorafgaand voldoende is getoetst op uitvoerbaarheid en draagvlak bij de gebruikers?

Ik wil vooropstellen dat er geen sprake is van een niet-kenbare methode, maar van het aanwijzen van een versie die direct aansluit bij de rekenmethode die op dit moment binnen de internationale markt voor bouwproducten wordt gebruikt. Deze versie van de bepalingmethode is al sinds 1 januari 2021 in werking bij de stichting Nationale Milieudatabase voor het indienen van milieuverklaringen van bouwproducten. De voorliggende wijziging betreft echter aanvullende regels in de bouwregelgeving. De

beschikbare informatie is gedeeld bij de consultatie van zowel de wijziging van het Bbl als de wijziging van de Omgevingsregeling. Gezien het voorgaande is deze aanpak in mijn ogen niet alleen rechtmatig maar ook gewenst door de belanghebbende partijen in de bouwsector zoals toeleveranciers van bouwproducten, bouwers, ontwikkelaars, corporaties, architecten en adviseurs. De publicatie van de bepalingsmethode inclusief de voorgestelde wijzigingen is voorzien ten minste een half jaar voor de inwerkingtreding van de wijziging van het Bbl en de Omgevingsregeling, zodat partijen voldoende gelegenheid hebben om in de praktijk ervaring op te doen.

Begripsomschrijving constructie-onderdeel

De begripsomschrijving constructieonderdeel uit het Bbl luidt: «constructieonderdeel: onderdeel van een bouwwerk voor het voldoen van het bouwwerk aan de technische eisen van de hoofdstukken 3 tot en met 5;». [...] Waarom is niet vastgehouden aan de begripsomschrijving van de term bouwwerk in de Omgevingswet namelijk alles dat aard en nagelvast is verbonden is onderdeel van een bouwwerk? Immers gelden voor alle constructieonderdelen die in de toelichting genoemd worden ten minste de brandveiligheidseisen uit de hoofdstukken 3, 4 en 5 van het Bbl. De inhoud van de toelichting over de zonnepanelen en kennelijk ook de niet kenbare bepalingsmethode zijn daarmee strijdig. In hoeverre bent u hiermee bekend? Waarom is gekozen voor verschillen in de begripsomschrijving? Overweegt u de begripsomschrijving alsnog aan te passen?

Ik ben niet voornemens om de betreffende begripsomschrijving aan te passen. De keuze van een andere, bredere, begripsomschrijving zoals u voorstelt, zou een aanzienlijke wijziging betekenen van de huidige praktijk en regeling in het Bbl, en afwijken van de uitgangspunten die zijn gebruikt bij het vaststellen van de in voorliggende wijziging opgenomen grenswaarden voor de milieuprestatie. Afwijking van de huidige praktijk zal leiden tot invoeringskosten voor marktpartijen.

Vrije indeelbaarheid

Aan de bouwregelgeving ligt het beginsel van vrije indeelbaarheid ten grondslag. Dat betekent dat een aanvraag omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit kan worden gedaan voor een casco. Volgens de toelichting bij het ontwerpbesluit en in de toelichting bij de conceptversie van de wijziging van de Omgevingsregeling, zoals kenbaar bij de internetconsultatie, moeten echter alle constructie-onderdelen worden beschouwd die nodig zijn om te voldoen aan voorschriften van de hoofdstukken 3 tot en met 5 van het Bbl. Staan de bepalingsmethode en daarmee het ontwerpbesluit op gespannen voet met het beginsel van vrije indeelbaarheid? De leden vragen zich af of u bekend bent met deze frictie en wat dit betekent voor het voorgenoemde voorschrift en de bepalingsmethode?

De bepalingsmethode voor de milieuprestatie-eis in de voorliggende wijziging van het Bbl en de Omgevingsregeling staan niet op gespannen voet met het beginsel van vrije indeelbaarheid. Integendeel, doordat alleen de delen van het bouwwerk moeten worden meegerekend die noodzakelijk zijn voor het voldoen aan de technische eisen van het Bbl wordt juist aangesloten bij het beginsel van vrije indeelbaarheid. Bij de aanvraag mag worden uitgegaan van een bouwwerk dat pas later nader wordt ingedeeld of afgebouwd. Wel zal het bouwwerk waarvoor een omgevingsvergunning voor bouwen wordt aangevraagd of waarvoor een bouwmelding wordt gedaan, door u omschreven als casco, op zichzelf al moeten voldoen aan de technische eisen van het Bbl. Ook dat is wettelijk nu reeds zo. Na de voltooiing en gereedmelding van het bouwwerk mag

het verder worden ingedeeld of afgebouwd. Daarbij moet dan voldaan worden aan de verbouwvoorschriften van het Bbl. Overigens geldt voor verbouw geen milieuprestatie-eis.

Milieubelasting externe levering van elektriciteit, gas of warmte

De leden van de fractie van de BBB hebben ook vraagtekens bij artikel 5.32a, tweede lid, van de voorgenomen wijzigingsregeling en de toelichting daarover in het voorgehangen besluit. De leden constateren dat bij het bepalen van de milieubelasting ook de infrastructuur die nodig is voor de externe levering van elektriciteit, aardgas of warmte wordt meegenomen.

In de Nota van toelichting bij het ontwerpbesluit staat: « In deze nota van toelichting is al een aantal keer aangegeven dat naast de wijziging van het Bbl ook de Omgevingsregeling wordt gewijzigd. Samengevat worden in de Omgevingsregeling de volgende wijzigingen worden aangebracht:

- Aanwijzing van de nieuwe Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken in bijlage II en de opname van de genoemde weegset in een nieuwe bijlage bij de Omgevingsregeling;*
- Aanwijzing van de onderdelen die meegenomen moeten worden bij het bepalen van de milieubelasting, zoals de constructieonderdelen en de infrastructuur voor opwekking en transport van elektriciteit, aardgas of warmte buiten het gebouw; en*
- Opname van de formules aan de hand waarvan de soepelere milieuprestatie-eis wordt bepaald voor woonfuncties met een kleinere gebruiksoppervlakte en kantoorfuncties in niet-compacte gebouwen.».*

De eigenaar van het bouwwerk heeft geen enkele zeggenschap over de infrastructuur. Die infrastructuur is geen onderdeel van het te beschouwen bouwwerk. Dus hoe kan een eigenaar verantwoordelijk worden gehouden voor iets dat geheel buiten zijn invloedssfeer is gelegen? En wat als de infrastructuur wijzigt? Hoe gaat u dit administratief oplossen? Waarom is hiervoor gekozen? Bent u bereid dit te heroverwegen?

Ik ben niet voornemens om te heroverwegen dat de milieubelasting van de externe levering van elektriciteit, gas of warmte moet worden meegenomen in de milieuprestatie van een gebouw. Het klopt dat de eigenaar van een bouwwerk geen of zeer weinig zeggenschap heeft over de energie-infrastructuur die wordt aangelegd. Het niet mee nemen van de milieubelasting van de externe levering van elektriciteit, gas of warmte, heeft twee effecten die in mijn ogen ongunstig zijn voor de vermindering van de milieubelasting van gebouwen. Ik licht dat hieronder toe.

Het eerste effect is dat geen toestel voor de opwekking van warmte hoeft te worden geïnstalleerd in de woning – in het algemeen een warmtepomp – in het geval van externe warmtelevering. Dit leidt tot een lagere milieudruk van de woning zelf en daarmee een lagere (scherpere) milieuprestatie. Dit zou ruimte geven om minder milieuvriendelijke alternatieven te kiezen voor de andere in de woning toegepaste bouwproducten, bijvoorbeeld voor constructie of isolatie. Door de milieudruk van het materiaalgebruik voor de infrastructuur voor externe warmtelevering, aardgas en elektriciteit wel mee te nemen in de berekening, voorkom ik dat die ruimte ontstaat voor de toepassing van relatief minder milieuvriendelijke bouwproducten in woningen met externe warmtelevering. Het tweede effect is dat het materiaal voor de infrastructuur voor een warmtenet een grotere milieubelasting heeft dan een gasnet en dan een elektriciteitsnet. Door de milieubelasting mee te rekenen in de milieuprestatie van de aangesloten woningen, voorkom ik dat deze extra milieubelasting wordt afgewenteld op de maatschappij.

Als de energie-infrastructuur wordt aangepast na oplevering van de woning, dan is sprake van bestaande bouw. Vooralsnog geldt hiervoor geen milieuprestatie-eis. Gezien het voorgaande acht ik dit voorschrift redelijk voor de verhoging van de duurzaamheid in de bouw.

Soepelere milieuprestatie-eis

De leden vragen af of Artikel 5.32b (soepelere milieuprestatie-eis) uit de voorgenomen wijzigingsregeling net als eerdergenoemd artikel zaken wellicht nodeloos ingewikkeld maakt? Bent u bereid de grenswaarden, onderscheiden naar gebruiksoppervlakte van een woonfunctie en naar de verhouding tussen de verliesoppervlakte van het gebouw gedeeld door de gebruiksoppervlakte bij een kantoorfunctie na aanpassing van de bepalingmethode op grond van de binnengekomen commentaren opnieuw in concept vast te stellen en in een geëigend gremium van mensen uit de praktijk opnieuw te bespreken? De leden vragen zich af hoe er moet worden omgegaan met deze grenswaarden bij situaties met twee of meer gebruiksfuncties in een gebouw. Wat is dan de verliesoppervlakte van het gebouw, bedoeld in onderdeel c. En hoe moet worden omgegaan met gemeenschappelijke delen van een gebouw?

De soepelere eis voor kleine woningen is voorgesteld op verzoek van de marktpartijen en is in de voorbereiding uitgebreid met hen besproken. Een soepelere eis vergemakkelijkt juist de bouwpraktijk voor kleinere woningen. In september 2024 zijn de gevalideerde rekentools beschikbaar gekomen, waarmee berekeningen aan projecten in de praktijk kunnen worden uitgevoerd.

De reden dat de verliesoppervlakte het hele gebouw betreft en niet alleen de gebruiksfunctie, wordt juist voorgesteld voor gebouwen met meerdere gebruiksfuncties. De bepaling of er sprake is van een niet-compact gebouw, waarvoor voorkomen moet worden dat een aanscherping onevenredige gevolgen heeft, moet dan ook op gebouwniveau plaatsvinden. Om één systematiek te kunnen hanteren, wordt deze nu al voor de kantoorfunctie ingevoerd.

Bij de berekening van de milieuprestatie van een gebouw met gemeenschappelijke delen, moeten ook de gemeenschappelijke delen worden meegenomen bij de berekening van zowel de gewogen milieuprestatie-eis voor het hele gebouw en als voor de berekening van de werkelijke milieuprestatie van het gebouw.

19 nieuwe milieucategorieën

In de herziene versie van de Bepalingmethode worden 19 (!) nieuwe milieucategorieën geïntroduceerd ter vervanging van de huidige 11 milieucategorieën, zo blijkt uit bijlage XVIA bij artikel 5.31f, onder b, (overzicht van weegfactoren milieuprestatie) en de toelichting. Voor deze 19 nieuwe milieucategorieën zijn in Nederland nieuwe weegfactoren vastgesteld. De herziening van de bepalingmethode met betrekking tot de 19 milieucategorieën en de weegfactoren zijn een noodzakelijk gegeven voor de berekening van de milieuprestatie. De 19 milieucategorieën en weegfactoren zijn voor elke situatie gelijk. Het is niet mogelijk om hiervan af te wijken bij de berekeningen, zo stelt de toelichting. Mede gelet op de randvoorwaarden vanuit Europa hebben de leden hier enkele vragen over. De EN 15804 waarop de bepalingmethode mede is gestoeld, kent geen 19 milieucategorieën, want een aantal daarvan zijn niet normatief. Waarom wordt ervoor gekozen, in tegenstelling tot de rest van Europa, acht facultatieve effect categorieën mee laten wegen bij de aanscherping van de MilieuPrestatie Gebouwen (MPG)? Kunt u dit onderbouwen? En is dit niet in strijd met het vrije verkeer van goederen,

een van de grondslagen van de EU, omdat producten van buiten Nederland vergezeld zijn van slechts elf milieukeurmerken?

Het doel van de aanwijzing van de herziene versie van de nationale bepalingsmethode is om zo naadloos mogelijk aan te sluiten bij de Europese ontwikkelingen op het terrein van milieuverklaringen, zowel de bestaande praktijk waarop Europese leveranciers van bouwproducten hun milieuverklaringen maken als het Europese beleid in de herziene Verordening Bouwproducten (CPR).² Daarnaast kies ik er hiermee voor om lopend beleid te continueren waarmee ik onder meer toekomstige regeldruk voorkom. Tot slot bevatten de 6 additionele milieucategorieën belangrijke categorieën voor de volksgezondheid die ik wil behouden binnen de integrale milieuprestatie van gebouwen. Ik licht dat hieronder toe.

Het is van belang om te benadrukken dat binnen de EN 15804 geen sprake is van «normatieve» en «facultatieve» milieucategorieën. De term «additioneel» binnen de context van de herziene EN 15804+A2 betekent niet dat het «facultatieve» of niet belangrijke categorieën zijn. Binnen de EN 15804 wordt met «additioneel» bedoeld dat dit nieuw toegevoegde categorieën zijn ten opzichte van de EN 15804+A1.

Als onderdeel van de implementatie van de herziene Verordening Bouwproducten (CPR) wordt het declareren van de milieuprestaties van bouwproducten verplicht voor leveranciers die een bouwproduct op de Europese markt brengen. De huidige herziening van de nationale bepalingsmethode sluit aan op de systematiek die vanuit de EU voorgeschreven zal gaan worden, omdat die Europese verplichting wordt gebaseerd op de EN 15804+A2. De verplichting om milieuprestaties van bouwproducten te declareren, zal de komende jaren per bouwproductgroep door de Europese Commissie verder worden uitgerold. Een introductie van alleen de 13 kerncategorieën zou leiden tot een tijdelijke discontinuïteit in het beleid voor de milieuprestatie. Als ik over zou gaan op de 13 kerncategorieën, dan worden de additionele milieucategorieën geschrapt, die over een paar jaar weer terug komen uit hoofde van het Europese beleid. Dat zal dan leiden tot extra regeldruk.

De additionele milieucategorieën bevatten ook enkele belangrijke categorieën voor de volksgezondheid: fijnstofvorming, toxiciteit kanker-verwekkend en toxiciteit niet-kankerverwekkend. Ik zie het als een onwenselijke achteruitgang als deze milieucategorieën nu zouden wegvallen in de integrale milieueffecten. Gelet op het doel van het milieuprestatie instrument in het Bbl is het van belang te vermijden dat er door het schrappen van milieucategorieën een afwenteling plaats zou kunnen vinden naar andere milieucategorieën.

Op basis van het voorgaande heeft de gehele bouwsector zich achter deze lijn geschaard en aangegeven dat het voorliggende versie van de nationale bepalingsmethode met alle 19 categorieën werkbaar is.

Wetenschappelijke onderbouwing «additionele» milieucategorieën

Deze bedoelde acht categorieën zijn facultatief, omdat er nog voldoende wetenschappelijke basis voor ontbreekt. Klopt het dat het effect van de gekozen modellen zou kunnen zijn dat een groot duurzaam beheerd weiland in Europa met kruidenrijk gras en weidevogels, waar wordt ingezet op biodiversiteit, waar CO₂ wordt opgeslagen en zuurstof wordt geproduceerd voor al hetgeen leeft, minder milieuvriendelijk is dan

² Construction Products Regulation.

bijvoorbeeld een jaknikker in Groningen waarmee olie gewonnen wordt uit een pijp met een diameter van 10 cm. Alleen omdat gebruikt landoppervlakte negatief meeweegt in de MPG zonder de mogelijkheid om hierbij af te wijken van de berekening? Bent u het met de leden eens dat bovengenoemd voorbeeld aantoont dat we opnieuw dreigen te belanden in een modellenwerkelijkheid? Dit ondanks dat er voor de milieucategorie landgebruik een lagere weegfactor is toegekend dan geadviseerd vanwege onvoldoende robuustheid. Waarom heeft u ervoor gekozen af te wijken van het advies? Geeft dit niet nog meer te denken over de modellen zoals die nu vastliggen?

Het door u genoemde voorbeeld met de vergelijking van de milieuprestatie tussen een duurzaam beheerd weiland en een jaknikker in Groningen gaat niet over het vergelijken van een gebouw of gebouwen dus hiervoor is de bepalingsmethode niet te gebruiken. Ik ben het overigens met u eens dat de berekeningen op basis van de bepalingsmethode zijn gebaseerd op rekenmodellen. Er is gekozen voor deze benadering omdat deze de best mogelijke benadering geeft van de werkelijkheid en een gelijk speelveld creëert voor de bouwende partijen. Daarmee vind ik dat deze benadering de beste bijdrage biedt voor de vermindering van de milieudruk van het gebruik van bouwproducten in een gebouw.

De argumenten om af te wijken van de oorspronkelijk geadviseerde weegfactor voor landgebruik zijn:³

1. de rekenmethodiek voor de milieubelasting van landgebruik binnen de EN 15804+A2 wordt als dermate niet-robust gezien, dat toepassing daarvan met zorg moet gebeuren;
2. tijdens het vaststellen van de weegfactoren was het voor de milieucategorie landgebruik niet mogelijk om een weging vast te stellen binnen regels voor van het Handboek Milieuprijzen. Er is daarom een waardering vastgesteld aan de hand van de beschikbare literatuur over waardering van de milieucategorieën;
3. De betreffende literatuur geeft ook aan dat een beoordeling voor de weging van landgebruik lastig is.
4. Bovenstaande overwegingen hebben geleid tot het kiezen voor weging conform het lage scenario uit de studie van CE Delft.⁴

Inbreng Nederlandse Vereniging van de Toeleverende Bouwmaterialenindustrie (NVTB) in haar reactie op de wijzigingsvoorstellen; uitvoering wijkt af van Europese richtlijnen milieubelasting bouwproducten

De Nederlandse Vereniging van de Toeleverende Bouwmaterialen Industrie (NVTB) stelt dat dit geen inhoudelijke wijziging is, maar een politiek-beleidsmatige correctie. De set van weegfactoren in de Omgevingsregeling dient een langetermijnwerking te hebben om investeringen en innovaties te kunnen doen voor alle typen bouwmaterialen. Heeft een feitelijke en wetenschappelijke onderbouwing dan niet de voorkeur boven de nu voorgestelde aanpassing? De NVTB beoordeelt dat het lijkt alsof een middel (hout- en biobased bouwproducten) tot doel wordt verheven. Hoe oordeelt u over deze stellingname? Deelt u de twijfels van de NVTB en anderen over de rekenmodellen? De uitvoering wijkt af van de richtlijnen die de EU volgt waar het gaat om de berekening

³ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2024–2025, 28 325, Nr. 275, Vastgesteld 3 oktober 2024, Verslag van een schriftelijk overleg over voorhang ontwerpbesluit tot wijziging van het Bbl t.b.v. het verder aanscherpen van de grenswaarde voor de milieuprestatie van woonfuncties en kantoorfuncties en het regelen van de grenswaarden voor de milieuprestatie voor andere gebruiksfuncties (Kamerstuk 28325–274)

⁴ CE Delft, Milieuprijzen als weegfactor in de bepalingsmethode milieuprestatie bouwwerken, december 2020.

van bijvoorbeeld de milieubelasting van bouwproducten. Waarom is hiervoor gekozen? Welke overwegingen (baten en lasten) liggen hieraan ten grondslag? U schrijft dat het afwijken niet strijdig is, maar ook wanneer het niet strijdig is ligt het dan niet voor de hand dat wanneer de EU haar implementatie in de toekomst nader vormgeeft dat het nu afwijken in de toekomst tot strijdigheden gaat leiden?

De desbetreffende discussie was gestart op basis van de conclusie van een deel van partijen uit de markt dat de oorspronkelijk gehanteerde weegfactor voor landgebruik zou leiden tot een ongelijk speelveld voor hout en biobased bouwproducten. In deze – ook politiek-beleidsmatige – discussie is de ruimte gezocht die de wetenschappelijk ondersteunde en Europees vastgestelde rekenmethode voor landgebruik bood. Ik ben van mening dat de wijze waarop Nederland de milieuprestatieberekeningen toepast, niet leidt tot fundamentele twijfel over de bijdrage hiervan aan de verdere verduurzaming van de bouw. En ik zie deze fundamentele twijfel ook niet bij andere partijen. Er is immers brede steun voor het stelsel van de milieuprestatie.

In de toelichting bij de concept-regeling tot wijziging van de Or worden twee punten genoemd waarop de Nederlandse bepalingsmethode afwijkt van de Europese beleid met betrekking tot de milieueffecten van bouwproducten. Ten eerste berekent Nederland de milieueffecten op het niveau van het gebouw, terwijl de Europese EN 15804 de milieueffecten berekent op niveau van het bouwproduct. Er is overigens in Europa geen sprake van eisen ten aanzien van de milieuprestatie van bouwproducten: de berekening is bedoeld voor een Europees geharmoniseerde weergave van de milieueffecten van bouwproducten. Ten tweede hanteert Nederland voor de berekening van de milieuprestatie van een gebouw een zogeheten monetaire weegset. Er zijn geen indicaties dat de Europese Commissie plannen ontvouwt om een weegset aan te wijzen voor de weging van de milieueffecten.

Biobased bouwmaterialen

De categorie naam «biobased bouwmaterialen» wekt de suggestie dat het materialen van biologische oorsprong zijn terwijl dat slechts in beperkte mate het geval is (wanneer geen kunstmatige meststoffen en bestrijdingsmiddelen zijn gebruikt). Waarom is gekozen voor een dergelijke categorie-naam? Heeft u in uw afweging ook de impact meegenomen die het bevoordelen van biobased bouwmaterialen heeft op de beschikbaarheid van landbouwareaal voor voeding? Zo ja, hoe? Welke impact mag verwacht worden op prijzen voor landbouwgrond en op kosten van voedsel? Waarom heeft u de toegepaste rekenmethodes en de mogelijke uitwerking daarvan niet onderhavig gemaakt aan evaluatie? Kan dat alsnog? Waarom worden facultatieve categorieën toegevoegd? Kunt u de leden enig inzicht geven in het extra rekenwerk dat deze uitbreiding van 11 naar 19 categorieën met zich brengt en in hoeverre de regeldruk hierdoor toeneemt?

Voordat ik op uw vragen in ga, hecht ik er aan er op te wijzen dat verder werken met de huidige versie van de nationale bepalingsmethode geen optie is. Voor bouwproducten binnen de Europese markt is de EN 15804+A2 als sinds 2019 de standaard voor milieuverklaringen. Het langer doorwerken met de huidige versie van de bepalingsmethode leidt tot extra regeldruk omdat leveranciers van bouwproducten voor Europees gebruik een milieuverklaring maken gebaseerd op de EN 15804+A2 en dan apart voor opname van hun bouwproducten in de Nationale Milieudatabase een milieuverklaring moeten maken gebaseerd op de EN 15804+A1.

De benaming «biobased bouwmaterialen» is geen formele term in het voorgehangen wijzigingsbesluit en de bijbehorende wijzigingsregeling. De term is bedoeld om in algemene zin de categorie bouwproducten aan te duiden die van biologische oorsprong zijn. Dit staat los van de omstandigheden of bijvoorbeeld het gebruik van kunstmatige meststoffen of bestrijdingsmiddelen. Bij de bepaling van de specifieke milieueffecten van verschillende biobased bouwproducten wordt gebruik gemaakt van de bepalingsmethode, waarin onder andere de milieueffecten van het gebruik van kunstmatige meststoffen en bestrijdingsmiddelen worden meegenomen.

De ontwikkeling van het landbouwareaal voor de productie van biobased bouwmaterialen is tot en met 2030 gesteld op 50.000 ha in de Nationale Aanpak Biobased Bouwen (afgekort: NABB), dat wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de ministeries VRO, LNV, IenW en KGG. In de opzet van de aanpak is gesteld dat dit geen effect heeft op voedselproductie of op de kosten van voedsel.

In mijn antwoorden op uw voorgaande vragen heb ik uitgebreid toegelicht waarom ik de zogeheten additionele milieucategorieën meeneem in de berekening van de milieuprestatie van gebouwen.

Ik heb onderzoek laten doen naar het extra rekenwerk en de regeldruk van de aanwijzing van de herziene versie van de nationale bepalingsmethode.⁵ De conclusie van dit onderzoek is, dat er geen structurele effecten op de regeldruk en administratieve of nalevingskosten voor partijen in de bouw van de wijziging van de bepalingsmethode verwacht. Wel verwacht Cebeon eenmalige effecten op de lasten voor enkele partijen. Allereerst de instrumenthouders omdat zij mogelijk hun instrument moeten aanpassen. De eenmalige lastendruk voor de instrumenthouders is geschat op tussen € 45.000 en € 135.000. De wijzigingen hebben tot gevolg dat sommige leveranciers van bouwproducten sneller dan gepland hun milieuverklaringen in de Nationale Milieudatabase (NMD) zullen moeten vervangen. Hiervoor heeft de stichting NMD een subsidieregeling ontwikkeld als tegemoetkoming in de kosten. Cebeon heeft hiervan geen kostenschattings kunnen geven omdat hiervoor onvoldoende data beschikbaar was. Tot slot zullen sommige constructeurs eenmalige kosten moeten maken voor de aanpassing aan lopende projecten. De hoogte van die kosten valt volgens Cebeon lastig te ramen.

Heroverweging invoering 8 additionele milieucategorieën

Kunt u aangeven door welke onderzoeken uw rekenmethodes worden onderbouwd? In het kader van een gelijk speelveld willen de leden graag weten welke Europese landen deze categorieën ook hanteren. Zijn er landen die deze categorieën niet hanteren? Zo ja hoeveel? Bent u bereid in het kader van een gelijk speelveld in Europa deze acht categorieën uit te stellen of de introductie te heroverwegen? Graag ontvangen de leden een toelichting.

Als voorbereiding voor de wijzigingsvoorstellen heeft het ministerie de afgelopen jaren diverse onderzoeken laten uitvoeren. Korthedshalve verwijs ik naar de onderzoeken die eerder zijn gepubliceerd bij de internetconsultatie en in de kamerbrief over de normering circulair bouwen en standaardisatie uitvraag duurzame woningbouw.⁶

De Europese standaard EN 15804+A2 is in 2019 volgens de vaste CEN-normalisatieprocedures vastgesteld: de zogeheten EN 15804+A2. Dit

⁵ Cebeon, Wijziging Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken, Effecten op regeldruk, administratieve lasten, nalevingskosten en bestuurlijke lasten, oktober 2023.

⁶ Kamerstukken II 2023/24, 32 854, nr. 265.

is gebeurd na uitvoerige studie, consultatie en stemmingen volgens de vaste CEN-normalisatieprocedures.

Er is op dit moment binnen Europa geen uniforme praktijk. Gebaseerd op de EN 15804+A2 hebben andere Europese lidstaten op basis van nationale beleidsoverwegingen hun eigen nationale instrumentarium ontwikkeld.

Ik heb eerder in mijn reactie op uw vragen aangegeven, dat ik voornemens ben om in Nederland de bepalingsmethode op basis van alle 19 milieucategorieën in te voeren. Dit is uitgebreid besproken met partijen uit de bouw en zij ondersteunen deze keuze. Om die reden vind ik een heroverweging van de keuze niet opportuun. De keuze is gemaakt op basis van de volgende argumenten. De toepassing van alle 19 milieucategorieën binnen de bestaande praktijk van bouwers in Europa, conform het Europese beleid in de herziene CPR. Daarnaast kies ik er hiermee voor om lopend beleid te continueren waarmee ik onder meer toekomstige regeldruk voorkom. Tot slot betreffen de additionele milieucategorieën belangrijke categorieën voor de volksgezondheid namelijk fijnstofvorming, toxiciteit kankerverwekkend en niet-kankerverwekkend. Ik zie het als een onwenselijke achteruitgang als deze milieucategorieën zouden wegvallen in de integrale milieueffecten.

Verhouding tot product classificatie raamwerk bouwmaterialen (CPR), Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), Industrial Emission Directive (IED)

Hoe verhoudt de voorliggende aanhangige regelgeving zich tot de voorliggende vernieuwing van het EU-product classificatie raamwerk voor bouwmaterialen (Construction Products Regulation; CPR) die eerdaags wordt gepubliceerd en is de beoordeling van de milieulasten voor bouwmaterialen in overeenstemming geschiedt met normen en classificaties aanpalende wetgeving zoals het CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism) en/of het IED (Industrial Emissions Directive)?

Methodisch is er aansluiting tussen de CPR, de CBAM en de IED, Het gaat echter wel over verschillende toepassingen van dezelfde milieudata. Hierdoor is er in mijn ogen geen sprake van extra lasten voor bouwende partijen door afwijkende methodieken en data. Ik licht dit hierna toe.

De verplichting uit de herziene CPR sluit één op één aan bij de bepalingsmethode: voor beiden wordt dezelfde methodiek gebruikt als basis. Dat is de Europese standaard EN 15804+A2.

De IED is regelgeving die stuurt op de emissies binnen lidstaten. Deze data met betrekking tot broeikasgassen en andere emissies worden dus jaarlijks verplicht gerapporteerd in een gezamenlijk platform. De methodiek en data hiervoor komen weer (grotendeels) overeen met de methodiek en data die worden gebruikt binnen de bepalingsmethode. Bedrijven kunnen dus eenvoudig hun eigen meetdata voor de IED ook verwerken in hun milieuverklaring ten behoeve van de CPR en bepalingsmethode.

De CBAM gaat over de directe en indirecte emissies van import van materialen en producten naar de Europese Unie. Op basis van de aangegeven emissies wordt de importheffing wordt bepaald. Dit betreft dus emissies buiten de EU. De CBAM opgave moet worden gedaan in de CO₂ eq., wat dezelfde eenheid is als voor de bepalingsmethode. De rapportage voor de CBAM kan dus door importeurs worden gebruikt als basis voor hun berekeningen ten behoeve van de bepalingsmethode.

De leden hebben vernomen dat de herziening van de CPR nagenoeg is afgerond, wat zal leiden tot aanvullende «Essentiële Kenmerken» rond het aspect «milieu» die in geharmoniseerde normbladen in de nabije toekomst moeten zijn verwerkt. Die afronding vindt nog naar verwachting in Q4 2024 plaats en daarna volgen mandaten aan CEN om de geharmoniseerde Europese normen in lijn te brengen met de nieuwe CPR en evenzo om EN 15804 aan te passen. De huidige werkgroep Dangerous Substances, die al enkele jaren actief is, zal naar verwachting dit jaar omgezet worden naar een Werkgroep onder het CPR-Acquis traject. Die werkgroep zal de randvoorwaarden formuleren tezamen met de CEC voor de te hanteren Europese bepalingsmethode onder de nieuwe CPR. Dit zal ook gevolgen hebben voor EN 15804. De verwachting is dat zodra de CPR is afgekondigd er een standstill gaat gelden. De vraag die de leden u hierover willen stellen is of dit er niet toe zou kunnen leiden dat het nu in gang gezette traject voor verandering van de bepalingsmethode per 1 januari 2025 strijdig is of wordt met het Europees recht? De leden ontvangen graag een toelichting in hoeverre er rekening is of wordt gehouden met bovengenoemde ontwikkelingen en of dit mogelijk zou kunnen leiden tot uitstel/herziening van het ingezette traject.

De ontwikkelingen met de voorgestelde wijzigingen zijn niet strijdig met Europese ontwikkelingen van de herziening van de CPR. Het deel van de nationale bepalingsmethode dat gaat over het berekenen van de milieuprestatie op niveau van het bouwwerk (als aggregatie van de milieuprestatie op niveau van de het bouwproduct) zal wel nationaal bepaald blijven omdat dit onder de subsidiaire bevoegdheid valt van de lidstaten.

Wat bouwproducten betreft, zullen de komende 10 jaar, onder het zo genoemde CPR-Acquis proces, successievelijk voor alle 35 bouwproductgroepen die onder de CPR vallen, bestaande geharmoniseerde bepalingsmethoden worden doorontwikkeld (ook wel normbladen genoemd). Daar waar een productgroep Europees vastgesteld en dus geharmoniseerd is, zal de nationale bepalingsmethode voor deze betreffende productgroep niet meer van toepassing zijn. De verwachting is dat het nog meerdere jaren zal duren voordat de geharmoniseerde bepalingsmethoden voor de eerste productgroepen van kracht worden. Als voorbereiding daarop zal ik in overleg met mijn collega van IenW en marktpartijen nader uitzoeken wat de gevolgen zullen zijn van deze ontwikkelingen en hoe wij marktpartijen daar het beste op kunnen voorbereiden.

Nederland participeert actief in alle product werkgroepen onder het CPR-Acquis proces en levert daar haar input. Zodra een nieuwe Europese bepalingsmethode voor een bepaald productgroep is vastgesteld (en gepubliceerd in het OJEU) moet Nederland de Europese milieudata van de betreffende productgroep accepteren en daarmee nationaal geen handelsbelemmeringen voor dit product opwerpen.⁷ Dit leidt wat mij betreft niet tot uitstel of herziening van het ingezette traject. Ook voor de aanscherping van de eis op bouwwerkniveau is geen reden tot herziening, eisen op bouwwerkniveau vallen immers onder de bevoegdheid van de lidstaten.

Dangerous Substances betreft «Bescherming tegen nadelige gevolgen voor de hygiëne en de gezondheid in verband met de bouwwerken en Emissies in de buitenomgeving van bouwwerken». Dit is ook één van de

⁷ OJEU (Official Journal of the European Union) is het officiële publicatieblad voor de Europese Unie.

acht werkvelden onder de CPR maar een ander werkveld dan «Duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen van bouwwerken». Voor het laatstgenoemde werkveld is inderdaad EN 15084 van toepassing. Voor het eerstgenoemde werkveld is nog geen Europese bepalingmethode aangewezen door de Europese Commissie, hier wordt echter ook aan gewerkt.

Voorafgaand aan de hiervoor beschreven ontwikkelingen, wordt inderdaad vaak een zogenoemde standstill afgesproken, dat wil zeggen: de ontwikkeling van de nationale bepalingmethode wordt, om onnodige ontwikkelkosten te voorkomen, stopgezet en er wordt gewacht op de Europese bepalingmethode. Wij anticiperen hierop met het aanpassen van de nationale bepalingmethode naar de A2-versie, zodat we na de wijziging in lijn zijn met de vigerende Europese versie van de EN 15084.

Implementatiekosten; levensduurkosten

U raamt dat de implementatie van voorliggende regelgeving implementatiekosten met zich brengt, maar u bent slechts weinig concreet wat de betekenis daarvan is voor de kostprijs per eenheid gebouw. Kunt u daar duidelijkheid verschaffen, wat is de impact van deze regelgeving op de stichtingskosten per m² en/of m³ wooneenheid, en of kantoor eenheid? En welke impact heeft dat voor de kosten van de levensduur (LC kosten per m²/m³) (waarin begrepen ook onderhoud en sloop)?

Precieze cijfers over stichtingskosten zijn niet te geven. Deze betreffen naast de bouwkosten bijvoorbeeld ook de grondkosten en de kosten van het bouwrijp maken van de grond. Ze zijn ook afhankelijk van ontwikkelingen van arbeidskosten, rente en inflatie. Deze kosten zijn zeer project- en locatiegebonden. De marktprijzen zullen bepalen of eventuele meerkosten zich uiteindelijk vertalen in hogere stichtingskosten. Vanuit de markt van grote industriële bouwers heb ik inmiddels het signaal gekregen, dat hun bouwkosten niet worden verhoogd door de aanscherping van de milieuprestatie. Ik ben momenteel bezig om aanvullend inzicht te krijgen op de vertaling van eventuele meerkosten voor de volledige bouwopgave, in de voorbereiding op mijn toegezegde besluit uiterlijk eind dit jaar over de verdere behandeling van de ingediende wijzigingsvoorstellen.

Ik begrijp uw tweede vraag met betrekking tot de kosten zo, dat u meer wilt weten over de totale kosten over de levensduur van een gebouw. Voor de berekening van de lasten- en regeldruk van nieuwe rijksregeling bestaat een voorgeschreven format, dat ik heb gebruikt voor de berekening van de regel- en lastendruk van de wijzigingen. In dat format worden levenscycluskosten niet mee genomen. Om die reden heb ik binnen het kader van de voorliggende wijzigingsvoorstellen geen onderzoek gedaan naar de kosten over de levensduur.

Opnemen EN 15804 in bijlage II bij de Or

Tenslotte nog een vraag van wetgevingstechnische aard. Uit alles blijkt dan EN 15804 mede ten grondslag ligt aan dit voorgenomen besluit en de voorgenomen bepalingmethode. Deze norm is echter geen onderdeel van bijlage 2 van de Omgevingsregeling, ook niet na de voorgenomen wijziging daarvan. Hoe moet dit worden gezien in relatie tot artikel 1.4 van de Omgevingsregeling? Blijkens dat artikel is dan EN 15804 niet van toepassing, terwijl de bepalingmethode daar in belangrijke mate op leunt.

In bijlage II bij de Omgevingsregeling wordt bijgehouden welke uitgave van een norm van toepassing is. Het gaat hierbij gelet op artikel 1.4, eerste lid, van de Omgevingsregeling om normen genoemd in het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving of de Omgevingsregeling zelf. Zowel onder het huidige recht als middels de voorgenomen wijziging wordt noch in het Besluit bouwwerken leefomgeving noch in de Omgevingsregeling een rechtstreekse verwijzing opgenomen naar de Europese standaard EN 15804. In plaats daarvan wordt in het huidige recht verwezen naar de Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken (de versie A1) en zal in de toekomst worden verwezen naar de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken (de versie A2). Deze methodes zijn gebaseerd op de verschillende uitgaves van EN 15804. Artikel 1.4, tweede lid, van de Omgevingsregeling is bedoeld om doorverwijzingen tegen te gaan. Daartoe is bepaald dat bij doorverwijzing vanuit een in bijlage II genoemde norm alleen doorverwijzingen naar andere in bijlage II genoemde normen of onderdelen daarvan van toepassing zijn. Met andere woorden als de bepalingsmethodes als zelfstandige documenten kunnen worden gelezen en voor de toepassing geen kennis hoeft te worden genomen van EN 15804 dan is opname van die laatstgenoemde Europese standaard in bijlage II bij de Omgevingsregeling niet nodig.

In de Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken is aangegeven dat EN 15804 onmisbaar is voor de toepassing van de bepalingmethode. Dit maakt dat die Europese standaard ook had moeten worden vermeld bijlage II bij de Omgevingsregeling. Of vermelding van de norm naast de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken ook nodig zal zijn hangt af van de inhoud van de nog vast te stellen bepalingmethode. Als het voor de toepassing van de nieuwe bepalingmethode niet nodig is om kennis te nemen van de norm, omdat deze is overgenomen in de methode en aangevuld met voldoende elementen dat doorverwijzing niet nodig is dan hoeft de norm niet afzonderlijk te worden opgenomen in bijlage II.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
M.C.G. Keijzer