

Besluit van [datum] tot wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving in verband met de tweede tranche van de implementatie van Richtlijn (EU) 2024/1275 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende de energieprestatie van gebouwen (PbEU 2024, L 1275) [KetenID WGK028599]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van [datum], nr. ...;

Gelet op Richtlijn (EU) 2024/1275 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende de energieprestatie van gebouwen (herschikking) (PbEU 2024, L 8.5.2024) en de artikelen 4.3, eerste lid, aanhef en onder a en 23.1 van de Omgevingswet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van [datum], nr. ...);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van [datum], nr. ...;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Het Besluit bouwwerken leefomgeving wordt als volgt gewijzigd:

A

Na het opschrift "Afdeling 4.4 Duurzaamheid" worden een artikel en een paragraaf ingevoegd, luidende:

Artikel 4.147a (begripsbepaling)

Voor de toepassing van deze afdeling wordt onder woongebouw ook verstaan: gebouw of gedeelte daarvan met alleen woonfuncties en nevengebruiksfuncties daarvan, waarin meer dan een woonfunctie ligt die niet is aangewezen op een gemeenschappelijke verkeersroute.

§ 4.4.0 Emissievrij

Artikel 4.147b (aansturingsartikel)

1. Een bouwwerk is emissievrij.
2. Als voor een gebruiksfunctie in tabel 4.147B regels zijn aangewezen, wordt voor die gebruiksfunctie aan het eerste lid voldaan door naleving van die regels.

Tabel 4.147B

gebruiksfunctie	leden van toepassing					waarden		
	energiebruik					emissievrij		
artikel	4,147c					4,147c		
	lid	1	2	3	4	5	1	
						Energiebehoefte [kWh/m ² /jr] (1) geldt als $A_{is}/A_g \leq 1,83$ (2) geldt als $A_{is}/A_g > 1,83$ en $\leq 3,0$ (3) geldt als $A_{is}/A_g > 3,0$ (4) geldt als $A_{is}/A_g \leq 1,5$ (5) geldt als $A_{is}/A_g > 1,5$ en $\leq 3,0$ (6) geldt als $A_{is}/A_g \leq 1,8$ (7) geldt als $A_{is}/A_g > 1,8$	Primair fossiel energiegebruik [kWh/m ² /jr]	Aandeel hernieuwbare energie [%]
1 Woonfunctie								
a woongebouw	1	-	3	4	5	(1) 65 (2) $55 + 30 \times (A_{is}/A_g - 1,5)$ (3) $100 + 50 \times (A_{is}/A_g - 3,0)$	45	40
b woonwagen	1	-	3	-	5	$100 + 30 \times (A_{is}/A_g - 2,0)$	54	50
c drijvend bouwwerk na 2018 gerealiseerde ligplaats	1	-	3	-	5	$80 + 30 \times (A_{is}/A_g - 1,5)$	45	50
d drijvend bouwwerk andere ligplaats	1	-	3	-	5	$80 + 30 \times (A_{is}/A_g - 1,5)$	63	50
e andere woonfunctie	1	-	3	4	5	(4) 55 (5) $55 + 30 \times (A_{is}/A_g - 1,5)$ (3) $100 + 50 \times (A_{is}/A_g - 3,0)$	27	50
2 Bijeenkomstfunctie								
a voor kinderopvang	1	2	-	-	5	(6) 160 (7) $160 + 30 \times (A_{is}/A_g - 1,8)$	63	40
b andere bijeenkomstfunctie	1	2	-	-	5	(6) 90 (7) $90 + 30 \times (A_{is}/A_g - 1,8)$	54	30
3 Celfunctie	1	2	-	-	5	(6) 160 (7) $160 + 35 \times (A_{is}/A_g - 1,8)$	108	30
4 Gezondheidszorgfunctie								
a met bedgebied	1	2	-	-	5	290	117	30
b andere gezondheidszorgfunctie	1	2	-	-	5	(6) 90 (7) $90 + 35 \times (A_{is}/A_g - 1,8)$	45	40
5 Industriefunctie	-	-	-	-	-	-	-	-
6 Kantoorfunctie	1	2	-	-	5	(6) 90 (7) $90 + 30 \times (A_{is}/A_g - 1,8)$	36	30
7 Logiesfunctie								
a in een logiesgebouw	1	2	-	-	5	(6) 100 (7) $100 + 35 \times (A_{is}/A_g - 1,8)$	117	40
b andere logiesfunctie	1	2	-	4	5	(4) 55 (5) $55 + 30 \times (A_{is}/A_g - 1,5)$ (3) $100 + 50 \times (A_{is}/A_g - 3,0)$	36	65
8 Onderwijsfunctie	1	2	-	-	5	(6) 190 (7) $190 + 30 \times (A_{is}/A_g - 1,8)$	64	40
9 Sportfunctie	1	2	-	-	5	(6) 40 (7) $40 + 15 \times (A_{is}/A_g - 1,8)$	54	30
10 Winkelfunctie	1	2	-	-	5	(6) 70 (7) $70 + 30 \times (A_{is}/A_g - 1,8)$	54	30
11 Overige gebruiksfunctie	-	-	-	-	-	-	-	-
12 Bouwwerk geen gebouw zijnde	-	-	-	-	-	-	-	-

Artikel 4.147c (emissievrij)

1. Een gebruiksfunctie in eigendom van een overheidsinstantie heeft, bepaald volgens NTA 8800, een energiebehoefte en een primair fossiel energiegebruik van ten hoogste de in tabel 4.147B aangegeven waarden en een aandeel hernieuwbare energie van tenminste de in die tabel aangegeven waarde en veroorzaakt ter plaatse geen koolstofemissies uit fossiele brandstoffen.
2. In afwijking van het eerste lid worden bij een gebouw of een gedeelte daarvan, dat op niet meer dan een perceel ligt, met meerdere gebruiksfuncties niet van dezelfde soort, waarvoor volgens het eerste lid een eis geldt, bepaald volgens NTA 8800, de waarden voor energiebehoefte en primair fossiel energiegebruik en hernieuwbare energie naar gebruiksoppervlak gewogen. Bij het bepalen van die waarden wordt per gebruiksfunctie uitgegaan van de in tabel 4.147B aangegeven waarden.
3. Bij toepassing van dit artikel gelden voor een nevengebruiksfunctie, niet zijnde een overige gebruiksfunctie, van de woonfunctie de eisen aan de woonfunctie.
4. Bij toepassing van dit artikel op een gebruiksfunctie in een gebouw of een gedeelte daarvan, met een naar gebruiksoppervlak gewogen gemiddelde specifieke interne warmtecapaciteit van

180 kJ/m²K of minder, bepaald volgens NTA 8800, worden de in tabel 4.147B aangegeven maximumwaarden voor energiebehoefte verhoogd met 5 kWh/m².jr.

5. De artikelen 4.149a tot en met 4.156 zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat in artikel 4.155, eerste en tweede lid, voor "de artikelen 4.149 tot en met 4.154" wordt gelezen "artikel 4.147c en de artikelen 4.149a tot en met 4.154" en dat in artikel 4.155, tweede lid, voor "artikel 149, eerste lid" wordt gelezen "artikel 4.147c, eerste lid".

B

Tabel 4.148A komt te luiden:

Tabel 4.148A

gebruiksfunctie	leden van toepassing										waarden					
	bijna energieneutraal					afbakening maatwerkvoorschriften minimumwaarde aandeel hernieuwbare energie					bijna energieneutraal					
artikel	4.149					4.149a					4.149b			4.149		
	1	2	3	4	5	*	1	2	3				1			
lid											Energiebehoefte [kWh/m ² /jr]	Primair fossiel energiegebruik [kWh/m ² /jr]	Aandeel hernieuwbare energie [%]			
1 Woonfunctie											(1) geldt als $A_{1e}/A_g \leq 1,83$ (2) geldt als $A_{1e}/A_g > 1,83$ en $\leq 3,0$ (3) geldt als $A_{1e}/A_g > 3,0$ (4) geldt als $A_{1e}/A_g \leq 1,5$ (5) geldt als $A_{1e}/A_g > 1,5$ en $\leq 3,0$ (6) geldt als $A_{1e}/A_g \leq 1,8$ (7) geldt als $A_{1e}/A_g > 1,8$					
a woongebouw	1	2	-	4	5	*	1	2	3				(1) 65	50	40	
b woonwagen	1	-	-	4	-	-	-	-	-				(2) $55 + 30 \times (A_{1e}/A_g - 1,5)$ (3) $100 + 50 \times (A_{1e}/A_g - 3,0)$ $100 + 30 \times (A_{1e}/A_g - 2,0)$	60	50	
c drijvend bouwwerk na 2018 gerealiseerde ligplaats	1	-	-	4	-	-	-	-	-				$80 + 30 \times (A_{1e}/A_g - 1,5)$	50	50	
d drijvend bouwwerk andere ligplaats	1	-	-	4	-	-	-	-	-				$80 + 30 \times (A_{1e}/A_g - 1,5)$	70	50	
e andere woonfunctie	1	-	-	4	5	-	1	2	3				(4) 55	30	50	
2 Bijeenkomstfunctie											(5) $55 + 30 \times (A_{1e}/A_g - 1,5)$ (3) $100 + 50 \times (A_{1e}/A_g - 3,0)$					
a voor kinderopvang	1	-	3	-	-	-	-	-	-				(6) 160	70	40	
b andere bijeenkomstfunctie	1	-	3	-	-	-	-	-	-				(7) $160 + 30 \times (A_{1e}/A_g - 1,8)$ (6) 90	60	30	
3 Cellfunctie	1	-	3	-	-	-	-	-	-				(7) $90 + 30 \times (A_{1e}/A_g - 1,8)$ (6) 160	120	30	
4 Gezondheidszorgfunctie											(7) $160 + 35 \times (A_{1e}/A_g - 1,8)$					
a met bedgebied	1	-	3	-	-	-	-	-	-				290	130	30	
b andere gezondheidszorgfunctie	1	-	3	-	-	-	-	-	-				(6) 90	50	40	
5 Industriefunctie	-	-	-	-	-	-	-	-	-				(7) $90 + 35 \times (A_{1e}/A_g - 1,8)$	-	-	
6 Kantoorfunctie	1	-	3	-	-	-	-	-	-				(6) 90	40	30	
7 Logiesfunctie											(7) $90 + 30 \times (A_{1e}/A_g - 1,8)$					
a in een logiesgebouw	1	-	3	-	-	-	-	-	-				(6) 100	130	40	
b andere logiesfunctie	1	-	3	-	5	-	-	-	-				(7) $100 + 35 \times (A_{1e}/A_g - 1,8)$ (4) 55	40	65	
8 Onderwijsfunctie	1	-	3	-	-	-	-	-	-				(5) $55 + 30 \times (A_{1e}/A_g - 1,5)$ (3) $100 + 50 \times (A_{1e}/A_g - 3,0)$ (6) 190	70	40	
9 Sportfunctie	1	-	3	-	-	-	-	-	-				(7) $190 + 30 \times (A_{1e}/A_g - 1,8)$ (6) 40	60	30	
10 Winkelfunctie	1	-	3	-	-	-	-	-	-				(7) $40 + 15 \times (A_{1e}/A_g - 1,8)$ (6) 70	60	30	
11 Overige gebruiksfunctie	-	-	-	-	-	-	-	-	-				(7) $70 + 30 \times (A_{1e}/A_g - 1,8)$	-	-	
12 Bouwwerk geen gebouw zijnde	-	-	-	-	-	-	-	-	-				-	-	-	

C

Aan artikel 4.153 wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op een oppervlakte aan scheidingsconstructies waarvan de getalswaarde niet groter is dan 2% van de gebruiksoppervlakte van de gebruiksfunctie.

G

Artikel 4.157 vervalt.

H

Na paragraaf 4.4.2 Milieuprestatie wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 4.4.2a Aardopwarmingsvermogen gedurende de gehele levenscyclus (wlc-gwp)

Artikel 4.160 (aansturingsartikel)

1. Een bouwwerk is zodanig dat de feitelijke en potentiële bijdrage aan de opwarming van de aarde gedurende de gehele levenscyclus van het bouwwerk, wordt beperkt.
2. Aan de in het eerste lid gestelde eis wordt voldaan door naleving van de regels in deze paragraaf.

Artikel 4.160a0 (potentiële bijdrage aan de opwarming van de aarde)

1. Van een gebouw met een gebruiksoppervlakte van meer dan 1.000 m² is de feitelijke en potentiële bijdrage aan de opwarming van de aarde gedurende de gehele levenscyclus van het gebouw gekwantificeerd volgens de Bepalingsmethode wlc-gwp. Het resultaat van de berekening wordt op het energielabel vermeld.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op een gebouw dat niet is bestemd om te worden verwarmd of gekoeld voor personen.

I

Artikel 5.20 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, wordt "is het in artikel 4.152 bedoelde niveau voor de warmteweerstand niet lager dan 1,4 m².K/W" vervangen door "is het in artikel 4.152 bedoelde niveau voor de warmteweerstand ten minste 2,1 m².K/W voor een vloer, 1,4 m².K/W voor een gevel en 3,1 m².K/W voor een dak, bepaald volgens NTA 8800,".
2. In het vierde lid wordt na "artikel 4.152" ingevoegd "en artikel 4.153".

J

Aan artikel 6.29, eerste lid, wordt, onder vervanging van "; en" aan het slot van onderdeel b door een puntkomma en onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel c door "; en", een onderdeel toegevoegd, luidende:

d. het resultaat van de berekening van de feitelijke en potentiële bijdrage aan de opwarming van de aarde gedurende de gehele levenscyclus van het gebouw.

Artikel II

1. Artikel I, onderdelen B, C, D, E, F en I, treedt in werking met ingang van 1 juli 2027.
2. Artikel I, onderdelen A, G, H en J, treedt in werking met ingang van 1 januari 2028.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

Elanor Boekholt-O'Sullivan

Nota van toelichting

Inhoudsopgave

I Algemeen deel

1. Inleiding

2. Context

3. Inhoud van het besluit

3.1 Emissievrije nieuwbouw van overheidsinstanties (artikelen 7, eerste lid, onder a, en 11 EPBD IV)

3.2 Berekening aardopwarmingsvermogen gedurende de levenscyclus (wlc-gwp) en vermelding uitkomst op het energielabel (artikel 7, tweede lid, onder a, EPBD IV)

3.3 Aanpassing minimumeisen inzake energieprestaties aan de kostenoptimale niveaus (artikel 6, derde lid, EPBD IV)

4. Verhouding tot hoger recht

5. Gevolgen van dit besluit

5.1 Regeldruk

5.1.1 Eenmalige regeldrukeffecten bedrijven

5.1.2 Berekening aardopwarmingsvermogen (wlc-gwp)

5.1.3 Aanpassing minimumeisen energieprestatie

5.2 Doenvermogen

5.3 Bestuurlijke en uitvoeringslasten

6. Toezicht en handhaving

7. Notificatie

8. Advies en consultatie

8.1 JTC en OPB

8.2 MKB-toets

8.3 Internetconsultatie

8.4 Adviescollege toetsing regeldruk

8.5 Code interbestuurlijke verhoudingen

8.6 Voorhang

9. Overgangsrecht en inwerkingtreding

10. Transponeringstabel

II Artikelsgewijs deel

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Op 24 april 2024 is de Richtlijn (EU) 2024/1275 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende de energieprestatie van gebouwen (herschikking) (PbEU 2024, L 1275) (hierna: EPBD IV) vastgesteld. Het onderhavige besluit strekt tot gedeeltelijke implementatie van deze richtlijn. In paragraaf 12 van deze toelichting is een transponeringstabel opgenomen. Op grond van artikel 35 van de richtlijn dienen de artikelen uit de richtlijn uiterlijk op 29 mei 2026 in nationale wet- en regelgeving te zijn omgezet. Deze richtlijn is alleen van toepassing op het grondgebied van Nederland binnen de Europese Unie (hierna: EU) en heeft geen gevolgen voor Bonaire, Sint-Eustatius en Saba.

Met deze wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl) zijn de volgende onderdelen uit de EPBD IV geïmplementeerd:

- De verplichting dat nieuwe gebouwen in eigendom van overheidsinstanties vanaf 1 januari 2028 emissievrij zijn (artikelen 7, eerste lid, onder a, en 11 EPBD IV);
- De verplichting dat voor nieuwe gebouwen met een bruikbare vloeroppervlakte van meer dan 1.000 m² de feitelijke en potentiële bijdrage aan de opwarming van de aarde gedurende de gehele levenscyclus van het bouwwerk wordt berekend en dat de uitkomst daarvan op het energielabel wordt gezet (artikel 7, tweede lid, onder a, EPBD IV);
- De verplichting om de minimumeisen inzake energieprestaties aan te passen aan de kostenoptimale niveaus (artikel 6, derde lid, EPBD IV).

De EPBD IV belet niet dat een lidstaat verdergaande maatregelen handhaaft of treft dan de minimumvereisten die de richtlijn stelt, mits deze verenigbaar zijn met het recht van de Unie. Die maatregelen worden ter kennis van de Commissie gebracht. Er is in deze wijziging geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid, omdat strengere duurzaamheidseisen dan de EPBD IV vereist niet wenselijk worden geacht in lijn met het kabinetsbeleid van lastenluwe implementatie van Unieregelgeving.

2. Context

De EPBD IV maakt deel uit van het Fit-for-55-pakket¹ en de Renovatiegolfmededeling.² Het Fit-for-55-pakket geeft invulling aan het juridisch bindende Europese broeikasgasreductiedoel van ten minste netto 55% in 2030 ten opzichte van 1990 en klimaatneutraliteit in 2050, zoals vastgelegd in de Europese Klimaatwet. Dat pakket bestrijkt een waaier aan beleidsterreinen, waaronder energie-efficiëntie, hernieuwbare energie, landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw, energiebelasting, verdeling van de inspanningen, emissiehandel en infrastructuur voor alternatieve brandstoffen. Hieruit zijn verschillende Europese rechtshandelingen voortgevloeid, zoals de Richtlijn hernieuwbare energie³, de AFIR-verordening⁴ en de Richtlijn energie-efficiëntie.⁵

De eerste richtlijn energieprestatie van gebouwen was de Richtlijn 2002/91 EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002.⁶ Deze is opgevolgd door Richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van

¹ Kamerstukken II 2020/21, 32 813, nr. 808.

² Kamerstukken II 2020/21, 22 112, nr. 2983.

³ Richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/2001, Verordening (EU) 2018/1999 en Richtlijn 98/70/EG wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft, en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad.

⁴ Verordening (EU) 2023/1804 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen en tot intrekking van Richtlijn 2014/94/EU (PbEU 2023, L 234).

⁵ Richtlijn 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 (herschikking) (PbEU 2023, L 231).

⁶ PB L 1 van 4 januari 2003, p. 65.

gebouwen (EPBD II).⁷ De richtlijn uit 2010 is eenmaal gewijzigd in 2018⁸ (EPBD III) en is opgevolgd door Richtlijn (EU) 2024/1275 die met dit wijzigingsbesluit deels wordt geïmplementeerd. Vandaar dat de term “EPBD IV” in deze toelichting wordt gebruikt.

De maatregelen uit de EPBD IV zijn erop gericht de uitstoot van broeikasgassen door de gebouwde omgeving te verminderen met het oog op het behalen van de eerder beschreven doelstellingen. Doel is de energie-efficiëntie van gebouwen te verbeteren en de broeikasgasemissies van gebouwen te verminderen om tegen 2050 tot een emissievrij gebouwenbestand te komen met inachtneming van de klimatologische omstandigheden buiten het gebouw, de plaatselijke omstandigheden, de eisen voor de binnenluchtkwaliteit, en kosteneffectiviteit.⁹

De EPBD IV bevat onder meer nieuwe regels met betrekking tot nieuwbouw. In dit wijzigingsbesluit staan de volgende twee nieuwe onderwerpen uit de EPBD IV centraal:

1. Vanaf 1 januari 2028 moeten nieuwe gebouwen in eigendom van overheidsinstanties emissievrij zijn (artikel 7, eerste lid, EPBD IV). Emissievrij betekent een gebouw met een zeer hoge energieprestatie, dat geen of zeer weinig energie nodig heeft, ter plaatse geen koolstofemissies uit fossiele brandstoffen en geen of zeer weinig operationele broeikasgasemissies genereert. De energie die nodig is moet zoveel mogelijk hernieuwbare energie zijn (artikel 11 EPBD IV). De vier aspecten zijn samen het “ZEB-niveau” voor een gebouw. ZEB staat voor Zero Emission Building. Op het energielabel van nieuwe gebouwen die voldoen aan alle vier aspecten van ZEB wordt de aanduiding A0 toegevoegd.¹⁰
2. Voor alle nieuwe gebouwen met een bruikbare vloeroppervlakte van meer dan 1.000 m² waarvoor op of na 1 januari 2028 een omgevingsvergunning voor het bouwen wordt aangevraagd moet de bijdrage aan de opwarming van de aarde gedurende de gehele levenscyclus van het gebouw (wlc-gwp) berekend worden en op het energielabel worden gezet (artikel 7, tweede lid, EPBD IV).

Naast deze twee wijzigingen zijn in dit wijzigingsbesluit enkele minimumeisen voor de energieprestaties aangepast aan de kostenoptimale niveaus die volgen uit de meest recente kostenoptimaliteitsstudie (hierna: KOS) van 2023.¹¹ De EPBD IV vereist, net als de EPBD III, dat periodiek de kostenoptimale niveaus van de minimumeisen inzake energieprestaties worden berekend. Als uit die berekening volgt dat de minimumeisen minder energie-efficiënt zijn, moeten zij worden aangepast (artikel 6, derde lid, EPBD IV). In de KOS worden de investeringen die nodig zijn om aan een bepaalde minimumeis te voldoen vergeleken met de daaruit resulterende besparingen op de energierekening. Aanpassing van de eisen is op grond van artikel 6, derde lid, van de EPBD IV aan de orde als het kostenoptimale punt of niveau van de onderzochte situaties waar de bouwregelgeving eisen aan stelt, meer dan 15% afwijkt van de vigerende eisen.

In de brieven van 14 juli 2025 en 17 maart 2026 van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening is uiteengezet dat de aanpassingen van de EPBD IV in wet- en regelgeving worden geïmplementeerd in een aantal tranches.¹² De 1^e tranche is gericht op de onderdelen van de EPBD IV die per 29 mei 2026 in werking moeten treden. Deze tranche bevat een aantal wijzigingen in de bepalingmethode van de energieprestatie, extra zonne-energie op gebouwen, technische bouwsystemen, duurzame mobiliteit, laadinfrastructuur voor elektrisch vervoer en (fiets-)parkeerplaatsen, uitwisseling van gegevens en databanken over energieprestatie gebouwen, verbeterde en uitgebreidere informatie op het energielabel, uitbreiding van de

⁷ PB L 153 van 18 juni 2010, p. 13.

⁸ PB L 156 van 19 juni 2018, p. 75.

⁹ In Bbl zijn, onder meer onder het hoofdstuk Gezondheid, al regels opgenomen over vochtwering, ventilatie, spuien, gevaarlijke stoffen et cetera die invulling geven aan de benodigde regelgeving voor het waarborgen van een gezond binnenmilieu. In lijn met de terminologie in het Bbl wordt hier daarom gesproken over binnenluchtkwaliteit in plaats van binnenmilieukwaliteit. Zie paragraaf 10.3 voor een nadere toelichting.

¹⁰ https://www.internetconsultatie.nl/omgevingsregeling_epbdiv_tranche1.

¹¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/12/15/kostenoptimaliteitsstudies-energieprestatie-eisen-gebouwde-omgeving>.

¹² Kamerstukken II 2024/25, 22 112, nr. 4107; Kamerstukken II 2025/26, 32 847, nr. 1405.

labelplicht naar monumenten en (verslagen van) keuringen van systemen voor verwarming, ventilatie en airconditioning.

Voor de 1^e tranche zijn een wijziging van het Bbl, van het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) en het Omgevingsbesluit en twee wijzigingen van de Omgevingsregeling uitgewerkt. Het ontwerpbesluit tot wijziging van het Bbl, het Bkl en het Omgevingsbesluit is op 14 januari 2026 voor advies aan de Raad van State voorgelegd. De wijzigingen van de Omgevingsregeling zijn op 4 juni 2025 respectievelijk 20 februari 2026 in internetconsultatie gebracht en treden naar verwachting op 29 mei 2026 in werking.¹³

Dit wijzigingsbesluit is onderdeel van de 2^e tranche van de regelgeving die de implementatie van de EPBD IV vormgeeft. Verder zal in het kader van de 2^e tranche de bepalingmethode wlc-gwp via een wijziging van de Omgevingsregeling worden aangewezen. Publicatie van de wijziging van zowel het Bbl als de Omgevingsregeling 2^e tranche is voorzien voor 1 januari 2027. De verplichtingen uit de 2^e tranche gaan in per 1 januari 2028.

De 3^e tranche van de implementatie regelgeving heeft betrekking op de minimum energieprestatie-eisen voor utiliteitsgebouwen die per 2030 en 2033 gaan gelden en het ZEB-niveau voor bestaande gebouwen. Deze onderdelen zullen onder andere via een wijziging van het Bbl per 1 juli 2027 gepubliceerd worden.

De 4^e en laatste tranche van de implementatie regelgeving heeft betrekking op het moderniseren van de bepalingmethode energieprestatie en het aanpassen van de systematiek voor energielabels, omdat per 2030 een nieuw energielabel van kracht zal worden, gebaseerd op totaal primair energiegebruik en met een indeling van A tot en met G. Ook zullen met de nieuwe bepalingmethode in 2028 twee eisen worden herijkt, zoals de ZEB-eisen voor nieuwbouw en de wlc-gwp per 2030. De voorbereidingen voor de 4^e tranche zijn al in gang gezet. De voor de 4^e tranche benodigde wijzigingen van het Bbl en de Omgevingsregeling zullen naar verwachting uiterlijk op 1 juli 2029 gepubliceerd worden en met ingang van 1 januari 2030 in werking treden.

Naast deze tranches, die voornamelijk betrekking hebben op de bouwregelgeving (Bbl en Hoofdstuk 5 Omgevingsregeling), is voor de artikelen 3 en 14, achtste lid, van de EPBD IV een wetswijziging vereist. Met het Wetsvoorstel implementatie EPBD IV zal het Burgerlijk Wetboek worden aangepast om het voor appartementseigenaren in een Vereniging van Eigenaren (hierna: VvE) eenvoudiger te maken een oplaadpunt voor een elektrische auto op een parkeerplaats binnen het beheer van de VvE te plaatsen. Ook wordt een initiatiefrecht voor huurders opgenomen met betrekking tot oplaadpunten. In het wetsvoorstel wordt ook het Nationaal gebouw renovatieplan (NBRP) als verplicht programma in de Omgevingswet opgenomen. Het wetsvoorstel wordt op korte termijn aangeboden aan de Raad van State ter advisering. In 2021 is een eerdere versie van het wetsvoorstel met een notificatieregeling voor oplaadpunten in VvE's in internetconsultatie geweest.¹⁴ Aangezien het wetsvoorstel een implementatie van een Europese richtlijn betreft, is internetconsultatie optioneel. Ten behoeve van de voortgang van het dossier in verband met de implementatie deadline wordt het uitgebreide wetsvoorstel dan ook niet hernieuwd in consultatie gebracht. Na de adviesaanvraag bij de Raad van State zal het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk openbaar worden gemaakt via de wetgevingskalender.

In de volgende paragraaf worden de wijzigingen van dit besluit, de 2^e tranche van de implementatie van de EPBD IV, nader toegelicht.

3. Inhoud van het besluit

¹³ https://www.internetconsultatie.nl/omgevingsregeling_epbdiv_tranche1;
[https://www.internetconsultatie.nl/epg2026/b1.](https://www.internetconsultatie.nl/epg2026/b1)

¹⁴ [https://www.internetconsultatie.nl/notificatieregeling_oplaadpunten_vve.](https://www.internetconsultatie.nl/notificatieregeling_oplaadpunten_vve)

3.1 Emissievrije nieuwbouw van overheidsinstanties (artikelen 7, eerste lid, onder a, en 11 EPBD IV)

De EPBD IV stelt als doel dat de gehele gebouwvoorraad in 2050 emissievrij is; gebouwen moeten zeer energiezuinig zijn en geen broeikasgasemissies door fossiele brandstoffen veroorzaken. De richtlijn vereist in artikel 11 dat Nederland vastlegt welke energieprestatie-grenzen gelden voor "emissievrije gebouwen" ("zero emission buildings", hierna: ZEB). Daarnaast vereist artikel 7, eerste lid, van de EPBD IV dat deze grenzen verplicht gesteld worden voor nieuwbouw. Nieuwbouw van overheidsinstanties heeft daarbij een voortrekkersrol, net als in veel andere aspecten van het EU-beleid voor de energietransitie. Voor overheidsinstanties gaan daarom al eisen gelden vanaf 1 januari 2028, op grond van artikel 7, eerste lid, onder a, van de EPBD IV. Op grond van artikel 7, eerste lid, onder b, van de EPBD IV moeten vanaf 1 januari 2030 ook nieuwe gebouwen, niet in eigendom van overheidsinstanties, emissievrij zijn. Dit laatste vormt geen onderdeel van dit besluit.

Op het energielabel van nieuwe overheidsgebouwen wordt de aanduiding A0 toegevoegd, om aan te geven dat zij emissievrij zijn. Overige nieuwe gebouwen kunnen deze aanduiding ook op het energielabel krijgen, als zij aan de vier ZEB-eisen voldoen, zoals opgenomen in de artikelen 5.11, vijfde lid, en 5.12, vijfde lid, van de Omgevingsregeling.¹⁵ Tussen 2028 en 2030 hoeft deze laatstgenoemde categorie nieuwe gebouwen dus niet emissievrij te worden gebouwd, maar als dat wél het geval is, dan kan de aanduiding A0 op het energielabel worden vermeld.

Overheidsinstanties

De eisen voor emissievrije nieuwbouw die met dit wijzigingsbesluit zijn ingevoerd gelden vanaf 1 januari 2028 alleen voor gebouwen in eigendom van overheidsinstanties. De EPBD IV verwijst in artikel 2, onder 5, voor de definitie van "overheidsinstantie" naar artikel 2, onder 12, van de EED-richtlijn. Het gaat om nationale, regionale of lokale autoriteiten en entiteiten die rechtstreeks door die autoriteiten worden gefinancierd en beheerd, maar die niet van industriële of commerciële aard zijn.

Voor Nederland zijn dit de Staat, provincies, gemeenten, waterschappen en samenwerkingsverbanden van deze overheden met eigen rechtspersoonlijkheid. Daarnaast vallen onder de definitie publiekrechtelijke instellingen met rechtspersoonlijkheid die niet van industriële of commerciële aard zijn en waarvan:

- a. de activiteiten voor meer dan de helft door de Staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een samenwerkingsverband worden gefinancierd; en
- b. de Staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een samenwerkingsverband een meerderheid heeft in het orgaan dat besluit over het beheer.

Alleen wanneer aan beide criteria is voldaan, is sprake van een publiekrechtelijke instelling. Voorbeelden van publiekrechtelijke instellingen zijn zelfstandige bestuursorganen, zoals de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG). De invulling van het begrip "overheidsinstantie" is in het Besluit energie-efficiëntie van het ministerie van Klimaat en Groene Groei vastgelegd.¹⁶

Emissievrij

Ter implementatie van artikel 7, eerste lid, onder a, van de EPBD IV is in het Bbl in Afdeling 4.4 Duurzaamheid een paragraaf ingevoegd over emissievrije (nieuwe) bouwwerken. Hierin is aangegeven wat de maximumwaarde is voor de energiebehoefte en het primair fossiel energiegebruik van de gebruiksfunctie en een minimumwaarde voor het aandeel hernieuwbare energie. Daarnaast is als eis gesteld dat de gebruiksfunctie ter plaatse geen koolstofemissies uit fossiele brandstoffen veroorzaakt.

¹⁵ https://www.internetconsultatie.nl/omgevingsregeling_epbdiv_tranche1.

¹⁶ <https://www.internetconsultatie.nl/wijzigingsbesluit/b1>.

Emissievrij betekent volgens de definitie in artikel 2, onderdeel 2, van de EPBD IV, een gebouw met een zeer hoge energieprestatie, dat:

1. geen of zeer weinig energie nodig heeft;
2. ter plaatse geen koolstofemissies uit fossiele brandstoffen genereert;
3. geen of zeer weinig operationele broeikasgasemissies genereert; en
4. waarvan de energie die nodig is zoveel mogelijk hernieuwbare energie is.

Voor de hoogte van de energiebehoefte (eis 1) is het totaal primair energiegebruik (fossiele en hernieuwbare energie bij elkaar opgeteld) bepalend.¹⁷ Operationele broeikasgasemissies (eis 3) zijn broeikasgasemissies die samenhangen met het energieverbruik van de technische bouwsystemen¹⁸ tijdens het gebruik en de exploitatie van het gebouw.¹⁹ Deze vier eisen zijn nader uitgewerkt in artikel 11 van de EPBD IV en vormen samen het "ZEB-niveau" voor een gebouw.

De wijze waarop het ZEB-niveau van artikel 11 EPBD IV op dit moment met dit wijzigingsbesluit in het Bbl is geïmplementeerd, is niet volledig conform de eisen uit de EPBD IV. De redenen hiervoor zijn als volgt.

Ten eerste vereist artikel 11, tweede lid, van de EPBD IV dat de maximumdrempel voor de energiebehoefte van een emissievrij gebouw wordt vastgesteld met het oog op het bereiken van ten minste de kostenoptimale niveaus die zijn vastgelegd in het meest recente nationale verslag over de kostenoptimale niveaus. Dit is de KOS uit 2023.²⁰ Dit verslag is gebaseerd op de al eerder ingevoerde BENG-eisen die voortvloeien uit de EPBD III. Daarbij werd aan lidstaten de keuze gelaten om de eisen te baseren op primair *fossiel* energiegebruik in plaats van het totaal primair energiegebruik. Nederland heeft destijds ervoor gekozen om voor het energiegebruik het primair fossiel energiegebruik bepalend te laten zijn. Artikel 11, derde lid, EPBD IV heeft het echter expliciet over het totaal primair energieverbruik. De EPBD IV vereist dat in 2028 een herberekening van de kostenoptimaliteit plaatsvindt en dat deze pas in 2030 leidt tot aangepaste eisen. Deze moeten gebaseerd zijn op een energieprestatiemethodiek die ook geënt is op totaal primair energiegebruik. Vanaf 1 januari 2030 kan de grenswaarde voor het totaal primair energiegebruik dus wél worden bepaald. Een tussentijdse overstap vanaf 2028 van primair fossiel naar totaal primair energiegebruik is niet mogelijk, omdat niet vast te stellen is of de grenswaarde voor totaal primair energiegebruik technisch en economisch uitvoerbaar is. Tussen 2028 en 2030 moet echter ook een grenswaarde voor nieuwbouw van overheidsinstanties worden bepaald; dat kan alleen in het EPBD III-raamwerk. De consequentie daarvan is dat grenswaarden die met dit wijzigingsbesluit zijn ingevoerd nog gebaseerd (moeten) zijn op het raamwerk dat is opgesteld voor BENG-eisen.

Ten tweede kent de huidige bepalingmethode, de Nederlandse Technische Afspraak (NTA) 8800, voor de energieprestatie van gebouwen in het Bbl niet dezelfde indicatoren als de EPBD IV. De bepalingmethode rekent indicator-waardes uit die gebruikt worden voor het aantonen van het voldoen aan de nieuwbouweisen, voor het bepalen van de energielabelletter en het berekenen van de niveaus waar het gebouw op uitkomt wat betreft de vier ZEB-aspecten. De bepalingmethode wordt nationaal vastgesteld, binnen de kaders die de EPBD IV daarvoor in Bijlage I stelt. In de huidige bepalingmethode is er geen indicator voor operationele broeikasgasemissies. Het is daarom niet mogelijk om deze indicator te berekenen.

¹⁷ Totaal primair energiegebruik omvat het totaal aan hernieuwbare en niet-hernieuwbare energie die nodig is in het energiesysteem om energie te leveren aan een gebouw, terwijl het primair fossiel energiegebruik alleen het aandeel fossiele energie daarin meetelt. Primaire energie is energie uit hernieuwbare en niet-hernieuwbare bronnen die geen omzetting of transformatie ondergaan.

¹⁸ Een technisch bouwsysteem is een installatie die is bedoeld voor ruimteverwarming, ruimtekoeling, ventilatie, het voorzien van warmtapwater, ingebouwde verlichting, gebouwautomatisering en -controle, elektriciteitsopwekking ter plaatse, of een combinatie daarvan.

¹⁹ zie artikel 2, aanhef en onder 23, van de EPBD IV.

²⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/12/15/kostenoptimaliteitsstudies-energieprestatie-eisen-gebouwe-omgeving>.

De bepalingsmethode voor de energieprestatie van gebouwen wordt de komende jaren gemoderniseerd, onder andere door niet langer uit te gaan van het primair fossiel energiegebruik, maar van het totaal primair energiegebruik. De gemoderniseerde bepalingsmethode vervangt de huidige bepalingsmethode en wordt met ingang van 1 januari 2030 ingevoerd, zodat deze per die datum dezelfde uitgangspunten kent als de EPBD IV. Tussen 2028 en 2030 zal voor het bepalen of een nieuw overheidsgebouw emissievrij is, gebruik moeten worden gemaakt van de huidige bepalingsmethode.

Omdat er vanaf 1 januari 2028 nog geen gemoderniseerde bepalingsmethode is en er geen KOS beschikbaar is op grond van het EPBD IV raamwerk, maar er op dat moment wel grenswaarden voor emissievrije nieuwbouw van overheidsinstanties moeten zijn vastgesteld, is ervoor gekozen om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de al langer bestaande grenswaarden voor nieuwbouw van Bijna EnergieNeutrale Gebouwen (de zgn. BENG-eisen). Dit zal hierna verder worden toegelicht. Vervolgens zal per ZEB-eis worden toegelicht of die wel en welke niet in dit wijzigingsbesluit is opgenomen en wat de reden daarvan is.

Aansluiting bij de BENG-eisen (ZEB-eis 1)

Artikel 11, tweede lid, van de EPBD IV legt vast dat lidstaten een maximumdrempel vaststellen voor de energievraag van een emissievrij gebouw, met het oog op het bereiken van ten minste de kostenoptimale niveaus die zijn vastgelegd in het meest recente nationale verslag over de kostenoptimale niveaus op grond van artikel 6 van de EPBD IV. Het derde lid bepaalt dat de maximumdrempel voor de energievraag van een emissievrij gebouw ten minste tien procent onder de drempel voor het totale primaire energieverbruik ligt dat op het niveau van de lidstaten is vastgesteld voor bijna energieneutrale gebouwen op 28 mei 2024.

Voor de nationale invulling is voor emissievrije nieuwbouw aangesloten bij de al bestaande BENG-eisen, vastgelegd in de artikelen 4.148 en 4.149 van het Bbl. Een gebruiksfunctie moet voldoen aan de maximale eis voor de energiebehoefte ("BENG 1") en aan het minimum aandeel hernieuwbare energie ("BENG 3").

Het maximale primair fossiel energiegebruik ("BENG 2") voor een emissievrij gebouw is strenger gesteld dan de al bestaande grenswaarde voor BENG; die ligt tien procent lager. Daarbij is aangesloten bij artikel 11, derde lid, van de EPBD IV.

De grenswaarden voor de verschillende gebruiksfuncties zijn opgenomen in tabel 4.147B. Zoals hiervoor is uiteengezet wordt een grenswaarde gesteld aan het primair fossiel energiegebruik en niet aan het totaal primair energiegebruik. De grenswaarden zijn gebaseerd op de meest recente KOS, die dateert uit 2023. Dit verslag is gebaseerd op de al eerder ingevoerde BENG-eisen die voortvloeien uit de EPBD III.

De aanscherping van de eisen aan de energieprestatie voor nieuwbouw gaat met ingang van 1 januari 2028 alleen gelden voor gebouwen in eigendom van overheidsinstanties. Daardoor ontstaat een verschil in eisen afhankelijk van of de eigenaar een overheidsinstantie is of niet. Voor overheidsinstanties gelden de eisen voor emissievrije nieuwbouw van paragraaf 4.4.0 van het Bbl; voor andere eigenaren gelden de eisen voor bijna energieneutrale nieuwbouw (BENG) van paragraaf 4.4.1 van het Bbl. Dit verschil komt voort uit de voorbeeldfunctie voor overheden in de energietransitie, zoals vastgelegd in hoofdstuk 2 van de EED-richtlijn en vloeit rechtstreeks voort uit artikel 7, eerste lid, onder a, van de EPBD IV. Doordat de eisen voor zowel ZEB als BENG wel nog op hetzelfde raamwerk gebaseerd zijn, blijft het beoordelingskader voor bouwende en handhavende partijen gelijk; alleen geldt voor overheidsinstanties een lagere grenswaarde voor het primair fossiel energiegebruik en geldt de extra eis dat het gebouw ter plaatse geen koolstofemissies uit fossiele brandstoffen veroorzaakt.

Geen koolstofemissies ter plaatse (ZEB-eis 2)

In artikel 11, eerste lid, van de EPBD is de eis opgenomen dat het gebouw ter plaatse geen koolstofemissies uit fossiele brandstoffen veroorzaakt. Deze eis is overgenomen in paragraaf 4.4.0 van het Bbl.

Reageren op externe signalen

Artikel 11, eerste lid, van de EPBD IV bepaalt daarnaast dat een emissievrij gebouw, voor zover dat economisch en technisch haalbaar is, de capaciteit biedt om te reageren op externe signalen en om het energieverbruik, de opwekking of de opslag ervan aan te passen, voor zover dat economisch en technisch haalbaar is. Op vrijwillige basis beschikken veel utiliteitsgebouwen al over regeltechniek die in staat is te reageren op externe signalen. In Nederland zijn er op dit moment echter geen gestandaardiseerde signalen of protocollen beschikbaar voor sturing op netbelasting en energielevering. Daarmee is dit onderdeel momenteel technisch niet haalbaar. Zodra een standaard beschikbaar is zal opnieuw gekeken worden naar de stand van zaken rond de technische haalbaarheid om te reageren op externe signalen. In een volgende tranche zullen vervolgens regels voor het kunnen reageren op externe signalen verder worden uitgewerkt.

Grenswaarden operationele broeikasgasemissies (ZEB-eis 3)

Artikel 11, vijfde lid, EPBD IV vereist dat een maximumdrempel voor operationele broeikasgasemissies wordt vastgelegd. Zoals hiervoor is aangegeven is in dit wijzigingsbesluit geen grenswaarde hiervoor opgenomen, omdat er nog geen gemoderniseerde bepalingmethode is. Er is op dit moment nog geen berekening mogelijk waarmee de effecten van deze eis vast te stellen zijn. Een eis aan operationele broeikasgasemissies kan immers sommige bouwkundige en installatietechnische oplossingen onmogelijk maken. De eis die in dit lid aangegeven is, is dan ook pas uitvoerbaar wanneer de effecten van drempelwaardes aan operationele broeikasgasemissies op de kosten en baten van gebouwmaatregelen inzichtelijk zijn. Dit kan pas gedaan worden tijdens de volgende berekening van kostenoptimale niveaus in 2028. De daaruit afgeleide drempelwaardes kunnen dan in 2030 op een goede en verantwoorde worden ingevoerd. Voor de eisen aan de nieuwbouw van overheidsinstanties, die al per 1 januari 2028 moeten ingaan, wordt deze eis dus buiten beschouwing gelaten. Het invoeren van deze nieuwe indicator wordt gekoppeld aan de overgang op een nieuw raamwerk voor de energieprestatie. Dit vermindert de impact voor marktpartijen.

Eis hernieuwbare energie (ZEB-eis 4)

Naast de hiervoor besproken grenswaarden volgt uit artikel 11, zevende lid, EPBD IV, dat het totale jaarlijkse primaire energieverbruik van een nieuw of gerenoveerd emissievrij gebouw zoveel mogelijk wordt gedekt door hernieuwbare energie. Het gaat daarbij om:

- a) ter plaatste of in de nabijheid opgewekte hernieuwbare energie die voldoet aan de in artikel 7 van de Richtlijn hernieuwbare energie²¹ vastgelegde criteria;
- b) hernieuwbare energie die wordt geleverd door een hernieuwbare-energiegemeenschap in de zin van artikel 22 van de Richtlijn hernieuwbare energie;
- c) een efficiënt systeem voor stadsverwarming en -koeling, overeenkomstig artikel 26, lid 1, van de Richtlijn energie-efficiëntie²² (hierna: EED-richtlijn), of
- d) energie uit koolstofvrije bronnen.

Het zevende lid geeft daarbij aan dat, als het niet technisch of economisch haalbaar is om aan de eisen van dit lid te voldoen, het totale jaarlijkse primaire energieverbruik ook kan worden gedekt door andere energie uit het net die voldoet aan de op nationaal niveau vastgestelde criteria. Ook voor dit lid geldt dat deze bepaling geen onderdeel uitmaakt van de in 2023 uitgevoerde berekening van de kostenoptimaliteit. Het is daarmee onmogelijk om te bepalen welke nationale invulling voldoet aan de kostenoptimale niveaus. Daarnaast is er voor Nederland de bijzondere situatie dat er al veel opwekking van hernieuwbare energie plaatsvindt in en op gebouwen met warmtepompen en zonne-energiesystemen. Daardoor is het onduidelijk of aanvullende eisen nodig zijn over de dekking van dat primaire energiegebruik. De bestaande "BENG 3"-eis voor het minimumaandeel hernieuwbare energie in verhouding tot het primair fossiel energiegebruik van

²¹ Richtlijn (EU) 2018/2001 van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PbEU L 328/82).

²² Richtlijn 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 (herschikking) (PbEU 2023, L 231).

nieuwe gebouwen wordt wel aangehouden; hiervan is immers in 2023 vastgesteld dat deze nog steeds kostenoptimaal is.

3.2 Berekening aardopwarmingsvermogen gedurende de levenscyclus (wlc-gwp) en vermelding uitkomst op het energielabel (artikel 7, tweede lid, onder a, EPBD IV)

De EPBD IV introduceert in artikel 7 een nieuw instrument voor het berekenen van het aardopwarmingsvermogen gedurende de gehele levenscyclus van een gebouw: het 'global warming potential' (gwp) gedurende de levenscyclus van dit gebouw (whole life cycle), kortweg genoemd 'wlc-gwp'. Dit wordt uitgedrukt in de uitstoot van broeikasgasemissies in CO₂-equivalenten.

De berekening dient voor het inzicht in en de sturing op de emissie van broeikasgassen die wordt veroorzaakt door nieuwe gebouwen gedurende hun levensduur, vanaf de winning van grondstoffen en productie van half- en eindfabrikaten tot aan de sloop en verwerking van het sloopafval van het gebouw. Hierbij gaat het om zowel de emissies van broeikasgassen als gevolg van de toegepaste bouwproducten en van de bouwkundige installaties als ten gevolge van het gebouwgebonden energieverbruik in het bouwwerk.²³

Met dit wijzigingsbesluit wordt ter implementatie van artikel 7, tweede lid, aanhef en onder a, per 1 januari 2028 een rekenverplichting ingevoerd van de wlc-gwp voor gebouwen met meer dan 1.000 m² gebruiksoppervlakte waarvoor een verplichting tot het hebben van een energielabel geldt. De berekende waarde van de wlc-gwp-scores moet op het energielabel worden vermeld. De versie van de Bepalingsmethode voor wlc-gwp waarmee moet worden gerekend, wordt aangewezen in bijlage II van de Omgevingsregeling.

Toelichting fasering wlc-gwp tot 2030

De introductie van de wlc-gwp is volgens de EPBD IV als volgt gefaseerd, verdeeld over drie hoofdstappen:

1. Uit hoofde van artikel 5, zevende lid, van de EPBD IV moet elke lidstaat uiterlijk op 1 januari 2027 een zogeheten Routekaart wlc-gwp publiceren. Deze Routekaart is te zien als een beleidsvoorstel voor discussie. In deze Routekaart beschrijft de lidstaat hoe het aardopwarmingsvermogen gedurende de levenscyclus van de nieuwbouw vanaf het niveau in 2030 ontwikkelt naar klimaatneutraliteit in 2050. De Routekaart zal ook voorstellen bevatten welke eis in 2030 wordt ingevoerd en welke streefwaarden zijn voorzien in de periode tussen 2030 en 2050. Deze initieel berekende eis en streefwaarden uit de Routekaart van 2027 zijn mede gebaseerd op de huidige bepalingmethode NTA 8800.

2. Vanaf 1 januari 2028 dient bij de vergunningaanvraag voor grote nieuwe bouwwerken (met een gebruiksoppervlakte van meer dan 1.000 m²) een berekening van de wlc-gwp te worden ingediend bij het bevoegd gezag. De uitkomst daarvan dient op het energielabel te worden vermeld. De rekenplicht en de verplichte vermelding op het label is in dit wijzigingsbesluit opgenomen. Er geldt op 1 januari 2028 nog geen grenswaarde aan uitkomst van de berekening.

Omdat de rekenplicht is gekoppeld aan de labelplicht, geldt de wlc-gwp niet voor woongebouwen. Woongebouwen krijgen in Nederland namelijk geen energielabel. De rekenplicht geldt alleen voor nieuwbouw.

De Bepalingsmethode wlc-gwp Gebouwen wordt in de zomer van 2026 door de Stichting NMD gepubliceerd. Deze versie wordt vervolgens in de 2^e tranche van de wijziging van de Omgevingsregeling aangewezen als de Bepalingsmethode waarmee de rekenplicht moet worden uitgevoerd.

3. Vanaf 1 januari 2030 worden grenswaarden ingevoerd voor de wlc-gwp waaraan alle nieuwe bouwwerken moeten voldoen. De wlc-gwp van het bouwwerk wordt vermeld op het energielabel.²⁴

Deze definitieve eis en voorziene streefwaarden worden bepaald door de eis en streefwaarden

²³ In de praktijk wordt wlc-gwp voor energieverbruik ook kortweg 'module B6' genoemd.

²⁴ Artikel 7, tweede lid, onder b, EPBD IV.

voor de wlc-gwp die zijn voorgesteld in de Routekaart (zie onder 1 hiervoor) na de publicatie van de definitieve ZEB-eisen te herijken op basis van de dan geldende gemoderniseerde bepalingmethode voor de energieprestatie. De herijking zal beleidsneutraal plaatsvinden, waardoor aanpassing van bouwplannen als gevolg van de introductie van de eis niet nodig zal zijn.

Relatie met milieuprestatie-eis bouwwerken

In Nederland geldt voor nieuwe gebruiksfuncties al de zogeheten milieuprestatie-eis. De milieuprestatie voor gebouwen is sinds 2013 opgenomen in de bouwregelgeving. Met ingang van 1 juli 2026 geldt de milieuprestatie-eis voor nieuwbouw van alle gebruiksfuncties. De wijzigingen in de bouwregelgeving zijn eind 2025 gepubliceerd.²⁵ De bepalingmethode voor het berekenen van de wlc-gwp vertoont gelijkenissen met de Nederlandse Bepalingmethode Milieuprestatie Gebouwen (MPG). De berekeningen maken ook gebruik van dezelfde internationale standaard.²⁶

De milieuprestatie wordt berekend om de milieubelasting van het materiaalgebruik van een bouwwerk te bepalen.²⁷ Het doel van de milieuprestatie-eis is om de belasting van het milieu door de in een bouwwerk toegepaste materialen, over de gehele levenscyclus, te verlagen. Dit levert een bijdrage aan de nationale doelstellingen van het klimaatbeleid, de reductie van toepassing van primaire grondstoffen en aan het beleid ten aanzien van overige emissies.²⁸ Hiervoor wordt de milieudruk berekend van 19 verschillende milieueffectcategorieën, waaronder de 'global warming potential'.²⁹

De data voor berekening van de milieueffectcategorie 'global warming potential' uit deze berekening van de milieuprestatie is te gebruiken voor de berekening van de wlc-gwp voor de toepassing van bouwproducten. Dat zijn de gebouwdatabeaten zoals toegepaste bouwproducten en gebouwinstallaties en de data van de gwp van deze bouwproducten.

Voor de volledige wlc-gwp moet dan nog de wlc-gwp van het gebouwgebonden energieverbruik worden berekend. Dit kan relatief eenvoudig door het energieverbruik van het bouwwerk per energiedrager berekend voor de energieprestatie van het bouwwerk in te voeren in de bepalingmethode voor de wlc-gwp. De Nationale Milieudatabase bevat gwp-data per energiedragersysteem.

Omdat gebruik kan worden gemaakt van al bestaande data en bepalingmethode voor de milieuprestatieberekening is de berekening van de wlc-gwp vrij eenvoudig.

De introductie van de berekening van de wlc-gwp heeft gevolgen voor de milieuprestatie. De milieuprestatie-eis zal in het Bbl tot in ieder geval 2030 worden gehandhaafd. Bij de voorbereiding van de wlc-gwp-eis die in 2030 in werking treedt, zal aandacht worden besteed aan de samenhang tussen de MPG-eis en de wlc-gwp-eis.

3.3 Aanpassing minimumeisen inzake energieprestaties aan de kostenoptimale niveaus (artikel 6, derde lid, EPBD IV)

De EPBD IV bevat in artikel 6, net als in de vorige versie van de EPBD-richtlijn, een verplichting voor de lidstaten om periodiek de kostenoptimale niveaus van de minimumeisen voor energieprestatie te bepalen via een KOS. Daarbij worden de investeringen die nodig zijn om aan de eis te voldoen vergeleken met de daaruit resulterende besparingen op de energierekening. Aanpassing van de eisen is op grond van artikel 6, derde lid, van de EPBD IV aan de orde als het kostenoptimale punt of niveau van de onderzochte situaties waar de bouwregelgeving eisen aan stelt, meer dan 15% afwijkt van de vigerende eisen.

²⁵ Staatsblad 2025, 432 en Staatscourant 2025, 44480.

²⁶ Dit is de Europese bepalingmethode [EN 15978 'Duurzaamheid van constructies - Beoordeling van milieuprestaties van gebouwen - Rekenmethode](#).

²⁷ Meer informatie hierover is te vinden op de website van de stichting NMD: www.milieudatabase.nl.

²⁸ Kamerstukken II 2022/23, 31 209, nr. 246.

²⁹ Andere milieucategorieën zijn bijvoorbeeld fijnstof, NOx en verzuring. Voor meer informatie zie www.milieudatabase.nl.

Het meest recente verslag over de kostenoptimale niveaus dateert uit 2023.³⁰ Deze doorrekening laat zien dat de BENG-eisen nog steeds kostenoptimaal zijn met drie uitzonderingen:

- a. Gezondheidszorgfunctie met bedgebied: de BENG 1- eis "energiebehoefte" moet aangescherpt worden van 350 naar 290 kWh/m² per jaar;
- b. Sportfunctie: de BENG 2-eis "primair fossiele energiegebruik" moet aangescherpt worden van 90 naar 60 kWh/m² per jaar;
- c. Andere logiesfunctie: de BENG 3-eis "aandeel hernieuwbare energie" moet aangescherpt worden van 50 naar 65%.

De aanscherping in de grenswaarde voor BENG 2, die ook van invloed is op de grenswaarde voor primair fossiel energiegebruik voor emissievrije nieuwbouw, is doorgerekend in een verkenning, uitgevoerd in aanvulling op de eerdergenoemde KOS.³¹ Deze verkenning hield rekening met het wetsvoorstel voor de afbouw van saldering van PV-opwek zoals deze in februari 2023 werd vastgesteld door de Tweede Kamer.³² De verkenning laat zien dat de aangescherpte BENG 2 eis voor de gebouweigenaar een positieve kosten-baten verhouding zou hebben, rekening houdend met de benodigde investeringen en de operationele kosten en baten gedurende de levensduur van het gebouw en de installaties. Eind 2024 werd echter duidelijk dat dit wetsvoorstel ingetrokken zou worden en vervangen door het wetsvoorstel om de saldering van PV-opwek op een andere manier af te bouwen. In de inmiddels aangenomen Wet beëindiging salderingsregeling is bepaald dat de saldering per 1 januari 2027 volledig wordt geschrapt.³³ Om de effecten hiervan in beeld te brengen is daarom, begin 2025, een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd.³⁴ Deze gevoeligheidsanalyse laat zien dat het gewijzigde afbouwscenario niet tot waarneembare veranderingen leidt in de kosten en baten voor gebouweigenaren. De eerdere conclusie, dat de aangescherpte BENG 2-eis voor gebouweigenaren kostenoptimaal is, blijft daarmee gehandhaafd.

De KOS van 2023 laat ook zien dat de eisen voor thermische isolatie bij verbouw aangepast moeten worden. Bij het aanbrengen van isolatie bij een bestaande, niet-geïsoleerde vloer, is de warmteweerstandeis aangescherpt van 1,4 naar 2,1 (m²·K)/W. Bij het aanbrengen van isolatie bij een bestaand, niet-geïsoleerd dak, is de warmteweerstandeis aangescherpt van 1,4 naar 3,1 (m²·K)/W.

Naast de aanscherpingen op grond van de KOS is een aantal redactionele wijzigingen in het kader van de BENG-eisen doorgevoerd. Hiervoor wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

4. Verhouding tot hoger recht

Eigendomsrecht (artikel 1 Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden)

De bescherming van eigendomsrecht is vastgelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: artikel 1 EP). Het eigendomsrecht houdt het recht in op ongestoord genot van het eigendom. Een beperking van het recht op eigendom is slechts gerechtvaardigd als dit ten eerste is gebaseerd op een wettelijk voorschrift en er ten tweede een gerechtvaardigd algemeen belang mee is gediend. Een derde vereiste is dat sprake moet zijn van een redelijke balans ("fair balance") tussen de mate van inmenging en het daarmee gediende algemeen belang.³⁵ De regels in dit besluit ter implementatie van de EPBD IV hebben betrekking op eisen aan nieuwbouw. Daarmee is sprake van een inperking

³⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/12/15/kostenoptimaliteitsstudies-energieprestatie-eisen-gebouwde-omgeving>.

³¹ Verkenning BENG 2 -10% publieke gebouwen en woonfuncties, DGMR adviseurs, 25 juli 2024.

³² Handelingen Tweede Kamer 2022/23, nr. 49, item 13, Stemmingen afbouw salderingsregeling kleinverbruikers, 7 februari 2023.

³³ Handelingen Tweede Kamer 2024/25, nr. 24, item 22, Stemmingen Beëindiging van de salderingsregeling voor elektriciteit, 14 november 2024.

³⁴ Impact saldering op resultaten KOS BENG, DGMR adviseurs, 19 maart 2025.

³⁵ Zie bijvoorbeeld EHRM 9 november 1999, Spacek s.o. t. Tsjechië, RJD 1999, EHRM 1999, 8, m.nt. Heringa.

op het eigendomsrecht, namelijk dat van de gebouweigenaar. Deze inperkingen kunnen gerechtvaardigd worden geacht.

De inperking van het eigendomsrecht is bij wet voorzien. De uitleg van het begrip "wet" in het EP beperkt zich niet tot hetgeen in het Nederlandse recht de wet in formele zin wordt genoemd. Ook lagere rijksregelgeving en regelgeving van decentrale overheden vallen onder het begrip "wet". Wel zullen de gestelde regels toegankelijk, voorzienbaar en voldoende precies omschreven moet zijn.³⁶ Op basis van artikel 4.3, eerste lid, in samenhang met artikel 4.21, en artikel 23.1 van de Omgevingswet, kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld, waarbij de minimumkwaliteit van bestaande en te bouwen bouwwerken is gewaarborgd onder andere met het oog op duurzaamheid. Met de regeling in dit besluit is de inperking bij wet voorzien.

Ten tweede moet de inperking van het eigendomsrecht een algemeen belang dienen. Artikel 1 EP geeft zelf geen opsomming van algemene belangen die kunnen dienen als rechtvaardiging. Er is daarom een zekere beoordelingsruimte ("margin of appreciation") voor de Staat.³⁷ In verschillende zaken bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) is vastgesteld dat bescherming van het milieu een algemeen belang is op grond waarvan het eigendomsrecht kan worden beperkt.³⁸ In vergelijkbare zin kan ook het algemeen belang van het tegengaan van klimaatverandering als legitiem doel worden beschouwd. De EPBD IV heeft onder andere het tegengaan van klimaatverandering door het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen tot doel. Daarmee dient de inperking van het eigendomsrecht door dit besluit een gerechtvaardigd algemeen belang.

Ten derde kan een beperking van het eigendomsrecht slechts gerechtvaardigd worden als er een fair balance bestaat tussen de mate van inmenging en het daarmee gediende algemeen belang. Zo mag een inmenging op het eigendomsrecht geen onevenredige last ("excessive burden") op de benadeelde leggen. Uit de jurisprudentie van het EHRM volgt dat naarmate de inmenging zwaardere negatieve gevolgen heeft, dit aanleiding kan geven voor het aanbieden van compensatie.³⁹ Een disproportionele inmenging wordt minder snel aangenomen als sprake is van compensatiemaatregelen. De inperking van het eigendomsrecht moet noodzakelijk zijn en doeltreffend zijn in het beschermen van het algemeen belang. Ook de subsidiariteit van de inperkende regel is daarbij van belang; de Staat moet zich ervan vergewissen dat er geen andere geschikte manieren zijn om het algemeen belang te beschermen die minder inbreuk maken op het eigendomsrecht.⁴⁰ Tot slot is voor de beoordeling van de proportionaliteit relevant of bepaalde groepen in het bijzonder geraakt worden door de regels die de overheid stelt.⁴¹

De inperking van het eigendomsrecht die door de maatregelen in dit besluit worden veroorzaakt, staat in redelijke verhouding tot het algemeen belang dat met het besluit gediend wordt (het tegengaan van klimaatverandering). Voor deze conclusie is het volgende van belang. Voor de nieuwe eisen is geregeld dat er een periode bestaat tussen de publicatie van dit besluit en het moment waarop de nieuwe eisen in werking treden. Daarmee wordt handelingsperspectief geboden aan eigenaren om zich voor te bereiden op de nieuwe eisen en zijn die voorzienbaar. Eigenaren moeten voldoende tijd hebben om te kunnen voldoen aan de gestelde eisen en het ontwerp tijdig kunnen laten aanpassen tot een niveau dat overeenkomt met de verplichtingen die voor de staat van nieuwe gebouwen worden toegevoegd. De eisen voor emissievrije nieuwbouw en de berekening van wlc-gwp zullen pas per 1 januari 2028 in werking treden; de aanscherping van enkele minimeisen voor energieprestaties op 1 juli 2027. Op die manier kan tijdig rekening worden gehouden met nieuwe of gewijzigde eisen in het ontwerp van nieuwe gebouwen, zodat dit

³⁶ EHRM 26 april 1979, NJ 1980, 146 (Sunday Times/Verenigd Koninkrijk).

³⁷ EHRM 13 december 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1213JUD005308013 (Bélané Nagy/Hongarije), par. 113.

³⁸ Zie o.a. EHRM 27 november 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:1127JUD002186103 (Hamer/België), par. 79, EHRM 28 juni 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0628JUD000182806 (G.I.E.M. e.a./Italië), EHRM 18 januari 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0118JUD002723895 (Chapman/Verenigd Koninkrijk).

³⁹ Zie bijv. EHRM 29 april 1999, JB 1999/186 (Chassagnou e.a./Frankrijk).

⁴⁰ Zie bijv.: EHRM 25 april 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0425JUD003137112 (Vaskrsić/Slovenië), par. 83.

⁴¹ Zie bijv.: EHRM 2 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0702JUD004183811 (R.Sz./Hongarije), par. 60.

zo min mogelijk extra kosten met zich meebrengt door veranderingen in het ontwerp/uitvoering van nieuw te bouwen bouwwerken. Voor nieuwbouw bepaalt artikel 8.3 van het Bbl dat op een aanvraag om een omgevingsvergunning, ingediend voor het tijdstip waarop een wijziging van dit besluit in werking treedt, de regels van toepassing blijven zoals die golden op het tijdstip waarop de aanvraag is ingediend. De nieuwe eisen voor nieuwbouw gaan daarom pas gelden op aanvragen om een omgevingsvergunning die ná inwerkingtreding van dit besluit worden ingediend.

5. Gevolgen van dit besluit

5.1 Regeldruk

Dit besluit kent regeldrukeffecten voor bedrijven en woningeigenaren. Hierna worden de eenmalige en structurele regeldrukeffecten per onderdeel van dit besluit toegelicht. De verplichting dat nieuwe gebouwen in eigendom van overheidsinstanties vanaf 1 januari 2028 emissievrij moeten zijn wordt binnen de systematiek voor het bepalen van de regeldruk niet verder in kaart gebracht.

5.1.1 Eenmalige regeldrukeffecten bedrijven

Bedrijven moeten op de hoogte zijn van de nieuwe regels. Zowel voor de rekenplicht wlc-gwp als voor de aanscherping van de energieprestatie-eisen betreft dit adviesbureaus die zich bezighouden met ontwerp en advies in het kader van de bouw. Het totaal aantal bureaus dat als zodanig is ingeschreven betreft ca. 47.000 (bron: CBS) waarvan het grootste deel een eenmanszaak betreft.

Het ligt voor de hand dat bedrijven die op dit moment milieuprestatieberekeningen maken ook de wlc-gwp-berekeningen zullen gaan verzorgen. Er is geen openbaar register, maar een schatting op basis van informatie van de Stichting Nationale Milieudatabase is dat circa 100 tot 150 adviesbureaus op regelmatige basis MPG-berekeningen maken. Uitgaande van twee medewerkers per bedrijf, zullen 200 tot 300 medewerkers gemiddeld een dag getraind moeten worden in het maken van wlc-gwp-berekeningen. De eenmalige kosten voor de wlc-gwp worden daarmee geraamd op €86.400,- tot €129.600,-.⁴²

De eenmalige kosten voor de aangescherpte energieprestatie-eisen worden verwaarloosbaar geacht aangezien dit slechts een aangescherpte warmteweerstand voor toe te passen isolatie betreft.

5.1.2 Berekening aardopwarmingsvermogen (wlc-gwp)

De rekenplicht voor nieuw te bouwen gebouwen met een oppervlakte groter dan 1.000 m² volgt uit artikel 4.160a0 van het Bbl. Het aantal nieuwe gebouwen dat hieronder valt, is door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland in beeld gebracht door een telling uit te voeren in de EP-Online database (waarin alle energielabels geregistreerd worden). Aantallen voor 2023, 2024 en 2025 (t/m november) zijn op rij gezet en op basis daarvan is het verwachte aantal nieuwe gebouwen (in deze categorie) in 2026 en verdere jaren ingeschat.⁴³ Dit aantal blijkt te liggen op 282 gebouwen (276 utiliteitsgebouwen en 6 – zeer grote – particuliere woningen).

Door Sira consulting is in 2023 ingeschat welke kosten gemoeid zijn met de berekening van de milieuprestatie voor gebouwen met andere gebruiksfuncties dan woningen of kantoren.⁴⁴ Omdat een wlc-gwp berekening grote overeenkomsten heeft met een berekening van de milieuprestatie, is aangenomen dat deze inschatting ook voldoende representatief is voor een berekening van de wlc-gwp. Sira heeft gerekend met een totaalbedrag, niet met een uurtarief maal aantal uur. Deze berekening wordt normaal gesproken uitgevoerd door een adviseur (die de kosten doorbelast aan de eigenaar of ontwikkelaar) en wordt daarom ingeschat als een vast bedrag. Sira consulting schat in dat deze kosten € 3.500,- per gebouw zullen bedragen.

⁴² Voor het uurtarief van de betrokken medewerkers is het standaard uurtarief van hoogopgeleide medewerkers (€54,-) zoals wordt voorgeschreven door het Handboek Meting Regeldrukkosten 2023 gehanteerd.

⁴³ <https://www.ep-online.nl/>.

⁴⁴ Sira consulting, Lasten- en regeldrukeffecten wijziging milieuprestatie-eisen bouwregelgeving, 2 november 2023.

In paragraaf 3.2 van het algemene deel van de toelichting is beschreven dat de wlc-gwp één van de 19 milieueffectcategorieën is van de milieuprestatie voor gebouwen. Dat betekent dat bij de berekening van een milieuprestatie de wlc-gwp feitelijk één van de uitkomsten is. In dat geval is er geen sprake van extra regeldruk. Afhankelijk van de wijze waarop de berekening van de wlc-gwp en de berekening van de milieuprestatie worden uitgevoerd, zal de regeldruk per gebouw tussen de € 0,- en € 3.500,- bedragen. De tijdbesteding voor het toevoegen van de berekening bij een aanvraag omgevingsvergunning is verwaarloosbaar.

Op basis van deze data en uitgangspunten is de structurele regeldruk voor de invoering van de rekenplicht van de wlc-gwp berekend op minimaal € 0,- en maximaal $282 \times € 3.500,- = € 987.000,-$.

5.1.3 Aanpassing minimumeisen energieprestatie

De aanscherping van de energieprestatie betreft het verhogen van de waarde van de warmteweerstand van vloeren en daken bij verbouw. In de kosteneffectiviteitsstudie is vastgesteld dat deze aanscherping kosteneffectief is binnen de technische levensduur van de maatregel.⁴⁵

5.2 Doenvermogen

Gebouweigenaren en bouwers hebben vrijheid in de maatregelen die ze nemen om een bepaalde energieprestatie te halen. Dat geldt ook voor de aanscherping van grenswaarde van primair fossiel energiegebruik voor nieuwbouw van overheidsinstanties. Ontwerpen zullen deels aangepast moeten worden om aan de aangescherpte eis te voldoen, maar ontwerpers, bouwers en gebouweigenaren hebben daarvoor verschillende mogelijkheden. Enkele voor de hand liggende opties zijn het plaatsen van efficiëntere warmte- en koudeopwekkers, efficiëntere verlichting en extra PV-panelen. Als wordt gekozen voor die laatste optie, dan zou er in de orde grootte van 1 extra PV-paneel per 50 tot 80 m² vloeroppervlak nodig zijn (afhankelijk van de gebruiksfunctie). De benodigde investering wordt dan weer terugverdiend door lagere operationele kosten voor het gebouw. De daarmee geproduceerde hoeveelheid stroom is vele malen kleiner dan het typisch elektriciteitsgebruik per vierkante meter, waarmee de kans klein is dat deze ingreep op zichzelf tot nieuwe problemen met netaansluiting of netcongestie leidt.

Om de praktische haalbaarheid van de wijziging verder te toetsen is ook gekeken naar het aandeel gebouwen, voor de drie grootste gebruiksfuncties (kantoorfunctie, onderwijsfunctie en bijeenkomstfunctie) die geraakt worden door deze wijziging, dat reeds voldoet aan de aangescherpte eis voor emissievrije nieuwbouw. Daarbij is gekeken naar afgegeven energielabels voor nieuwbouw in 2024 en 2025 (t/m derde kwartaal) voor gebouwen die voldoen aan de BENG-eisen. Deze toets laat zien dat al ca. 90% van de gebouwen dat opgeleverd wordt, voldoet aan de aangescherpte eis.

Samenvattend zijn de eisen aan emissievrije bouwwerken technisch goed uitvoerbaar, economisch uitvoerbaar met een beperkte extra investering die kosteneffectief is voor de gebouweigenaar en voldoet ca. 90% van de huidige nieuwbouw al aan de aanscherping.

6. Toezicht en handhaving

Het toezicht en de handhaving van de eisen uit het Bbl worden uitgevoerd door de gemeente. Zij beschikken hiertoe over de bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden zoals opgenomen in de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht. Dit wijzigingsbesluit voegt een (beperkte) nieuwe taak toe aan het takenpakket van de gemeenten met de introductie van rekenplicht wlc-gwp. De eisen dat nieuwe gebouwen in eigendom van overheidsinstanties emissievrij moeten zijn en de aanscherping van de isolatiewaarden bij verbouw leiden niet tot een nieuwe taak. Wel is sprake van eenmalige lasten die voortkomen uit kennisname van de wijzigingen.

⁴⁵ KOS BENG 2023, DGMR adviseurs, 29 november 2023.

Vanwege de samenhang tussen de andere tranches van de Bbl-wijzigingen in het kader van de EPBD IV en de wijzigingen in de Omgevingsregelingen zijn de bestuurlijke lasten van dit besluit niet separaat berekend. Bij de uitwerking van derde tranche zullen de bestuurlijke lasten van de drie tranches gezamenlijk worden geactualiseerd respectievelijk berekend.

7. Notificatie

Voor zover het wijzigingsbesluit technische voorschriften bevat, hoeven deze niet aan de Europese Commissie voorgelegd te worden op grond van artikel 7, eerste lid, onder a, van Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende diensten van de informatiemaatschappij (codificatie) (PbEU 2015, L241).

8. Advies en consultatie

8.1 JTC en OPB

De voorgenomen wijzigingen in dit besluit zijn voorgelegd aan de Juridisch-Technische Commissie (JTC) en vervolgens aan het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB). Een grote diversiteit aan partijen neemt deel aan deze beide overlegplatforms: de ontwerpende, toeleverende en uitvoerende bouw, vertegenwoordigers van de gebruikers en eigenaren van gebouwen en andere belangenorganisaties.

De aanscherpingen van de warmteweerstand bij verbouw en de overige wijzigingen in het kader van de energieprestatie in dit besluit zijn op 9 oktober 2025 met de JTC besproken. De JTC heeft geen specifieke opmerkingen gemaakt. Het OPB heeft op 31 oktober 2025 positief geadviseerd over de aanscherpingen naar aanleiding van de KOS-studie. In zijn advies vraagt het OPB aandacht voor de juiste formulering van de overige aanscherpingen, wat heeft geleid tot enkele aanpassingen in het voorliggende besluit.

De rekenplicht wlc-gwp en de eisen aan nieuwe gebouwen in eigendom van overheidsinstanties (ZEB) zijn besproken in het overleg van de JTC van 13 november 2025. Met betrekking tot de rekenplicht wlc-gwp is door de JTC verduidelijking gevraagd met betrekking de afbakening van de rekenplicht; op welke wijze moet de 1.000 m² worden beschouwd, geldt de rekenplicht wel of niet voor woongebouwen en wat is het effect van de wlc-gwp op bestaande gebouwen en bestaande labels? De vragen zijn in het overleg beantwoord en verwerkt in de toelichting bij dit besluit. Overige vragen hadden met name betrekking op de uiteindelijke normstelling, waarop nadrukkelijk is aangegeven dat daar op dit moment nog geen besluit over is genomen.

Met betrekking tot de ZEB-eisen voor overheidsgebouwen is aandacht gevraagd voor een aantal onduidelijkheden in het voorgelegde concept. Dit had onder meer betrekking op de vraag hoe om te gaan met situaties waarbij de overheid deels gebruiker is van een gebouw en in hoeverre sprake is van samenloop met de wlc-gwp. Ook is aandacht gevraagd voor het eenduidige gebruik van terminologie. Een voorstel van IngenieursNL voor aanpassing van het aansturingsartikel is overgenomen en naar aanleiding van de vragen is de toelichting aangevuld.

Het OPB heeft in zijn vergadering positief geadviseerd over zowel rekenplicht wlc-gwp als de ZEB-eisen nieuwbouw overheidsinstanties. Wel vraagt het OPB bij de ZEB-eisen aandacht voor de juridische uitwerking en toelichting zodat eenduidig is wat bouwwerken van overheidsinstanties zijn. Met betrekking tot de rekenplicht vraagt het OPB aandacht voor een eenduidige toelichting zodat duidelijk is voor welke gebouwen de plicht geldt.

8.2 MKB-toets

De effecten voor het midden- en kleinbedrijf zullen in kaart worden gebracht en getoetst in combinatie met de derde tranche van de EPBD IV.

8.3 Internetconsultatie

PM

8.4 Adviescollege toetsing regeldruk

PM

8.5 Code interbestuurlijke verhoudingen

PM

8.6 Voorhang

Omdat deze ontwerp-amvb alleen strekt tot uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen, namelijk de Richtlijn (EU) 2024/1275 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende de energieprestatie van gebouwen (PbEU 2024, L 1275), hoeft het ontwerpbesluit op grond van artikel 23.5, derde lid, van de Omgevingswet niet te worden voorgehangen en volstaat dat daarvan kennis wordt gegeven aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

9. Overgangsrecht en inwerkingtreding

In artikel II van dit wijzigingsbesluit is bepaald wanneer de verschillende artikelen in werking treden. De bepalingen die betrekking hebben op emissievrije nieuwbouw van overheidsinstanties en de berekening van de wlc-gwp van nieuwe gebouwen treden in werking met ingang van 1 januari 2028, conform de datum waarop deze eisen volgens artikel 7 van de EPBD IV van toepassing moeten zijn (artikel II, tweede lid).

De bepalingen die zien op de aanpassing van de minimumeisen voor energieprestatie aan de kostenoptimale niveaus volgend uit de KOS van 2023 treden in werking op 1 juli 2027 (artikel II, eerste lid). Daarmee wordt een termijn van een half jaar in acht genomen tussen het moment van publicatie van dit wijzigingsbesluit en het moment van inwerkingtreding. Deze termijn wordt vaak gehanteerd voor nieuwe normen in het Bbl, zodat de sector zich kan voorbereiden. Overigens zijn de aangescherpte eisen getoetst door te kijken wat het aandeel gebouwen is, voor de drie grootste gebruiksfuncties, dat al voldoet aan die eisen. Daarvoor is gekeken naar afgegeven energielabels voor nieuwbouw in 2024 en 2025 (t/m derde kwartaal) voor gebouwen die voldoen aan de BENG-eisen. Deze toets laat zien dat al circa 90% van de gebouwen dat opgeleverd wordt voldoet aan de aangescherpte eisen.

Artikel 8.3 van het Bbl bevat algemeen overgangsrecht voor lopende aanvragen om omgevingsvergunningen, toestemming tot het treffen van gelijkwaardige maatregelen, besluiten tot het stellen van maatwerkvoorschriften en voor meldingen in geval van wijzigingen in het Bbl. Dit betekent dat aanvragen en meldingen beoordeeld worden aan de hand van het recht zoals dat gold ten tijde van het indienen van die aanvraag of het doen van die melding. Hetzelfde geldt voor eventuele bezwaar- of beroepsprocedures die zijn ingesteld tegen de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning, om toestemming tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel of tot het stellen van maatwerkvoorschriften.

10. Transponeringstabel

Richtlijn (EU) 2024/1275	Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), Omgevingsregeling, Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), Omgevingswet, Omgevingsbesluit, Burgerlijk Wetboek (BW)	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op keuze bij invulling beleidsruimte
1. Onderwerp en toepassingsgebied	Rechtstreekse werking volstaat		

2. Definities	Diverse nieuwe en aangepaste definities in Bijlage I, A. Begrippen: algemeen, Bbl		
3. Nationaal plan voor de renovatie van gebouwen	Nieuw: artikel 3.9 Omgevingswet (wetsvoorstel in voorbereiding), artikel 4.31a Bkl en artikel 10.17a Omgevingsbesluit (Bbl eerste tranche) Tevens implementatie door feitelijk handelen		
4. Methodiek voor de berekening van de energieprestatie van gebouwen + Bijlage I	Nieuw: Bijlage II Omgevingsregeling (NTA 8800:2025+C1:2026)		
5. Vaststelling van de minimumeisen inzake energieprestaties	Te implementeren in Bbl en Omgevingsregeling (volgende tranches)		
6, eerste en vierde lid Berekening van de kostenoptimale niveaus van de minimumeisen inzake energieprestaties	Bepaling richt zich tot de Commissie		
6, tweede lid	Implementatie door feitelijk handelen.		
6, derde lid	Nieuw: tabellen 4.148A en 4.148B, artikel 5.20, eerste lid		
7, eerste lid, onder a Nieuwe gebouwen	Nieuw: artikelen 4.147a, 4.147b en 4.147c		
7, eerste lid, onder b	Te implementeren in Bbl (volgende tranches)		
7, tweede lid, onder a	Nieuw: artikelen 4.160, 4.160a0 en 6.29, eerste lid		
7, tweede lid, onder b	Te implementeren in Bbl (volgende tranches)		
7, derde lid	Bepaling richt zich tot de Commissie		
7, vierde lid	Bestaande regelgeving: artikel 8.3 Bbl		
7, vijfde lid	Implementatie door feitelijk handelen en te implementeren in Bbl (volgende tranches)		

7, zesde lid	Implementatie door feitelijk handelen		
8. Bestaande gebouwen	Te implementeren in Bbl (volgende tranches)		
9. Minimumnormen voor energieprestaties	Te implementeren in Bbl (volgende tranches)		
10, eerste lid Zonne-energie in gebouwen	Nieuw: artikel 5.127a Bkl (Bbl eerste tranche)		
10, tweede lid	Via implementatie RED III		
10, derde lid	Nieuw: artikel 3.86a, 3.86b, tabel 3.83, 5.20, vijfde en zesde lid, Bbl (Bbl eerste tranche); Bestaande regelgeving: artikel 4.149 en 4.149a Bbl	Beleidsruimte voor invulling hoogte van de eis Beleidsruimte voor uitzondering voor zover technisch geschikt en functioneel en economisch haalbaar	In artikel 3.86a, eerste lid, lagere eis gesteld dan voor ingrijpende renovatie In artikel 3.86a, tweede en derde lid, Bbl opgenomen
10, vierde lid	Nieuw: artikel 3.86a, 3.86b, tabel 3.83, 5.20, vijfde t/m zevende lid, Bbl (Bbl eerste tranche); Bestaande regelgeving: artikel 4.149 en 4.149a Bbl	Beleidsruimte o.a. technologische neutraliteit Beleidsruimte om te kiezen tussen grondoppervlakte en bruikbare vloeroppervlakte	In artikel 3.86a, tweede lid, Bbl opgenomen. Gekozen voor bruikbare vloeroppervlakte
10, vijfde lid	Implementatie door feitelijk handelen		
11. Emissievrije gebouwen	Te implementeren in Bbl (volgende tranches)		
12. Renovatiepaspoort	Implementatie door feitelijk handelen		
13, eerste lid. Technische bouwsystemen	Schrappen artikel 4.248, vierde lid en artikel 5.21, vijfde lid (Bbl eerste tranche)		
13, tweede lid		Beleidsruimte voor bepaalde specifieke systeemeisen	Keuze om hier geen gebruik van te maken
13, derde lid	Nieuw: artikel 5.21, derde lid (Bbl eerste tranche)		
13, vierde lid	Bestaande regelgeving, o.a. artikel 3.66 e.v. Bbl		
13, vijfde lid	Nieuw: artikel 3.145 t/m 3.147, 4.160c t/m 4.160e, 5.21g Bbl (Bbl eerste tranche)		

13, zesde lid	Bestaande regelgeving: artikel 4.249 en 5.21a Bbl		
13, zevende lid	Implementatie door feitelijk handelen		
13, achtste lid	Bepaling richt zich tot de Commissie		
13, negende lid	Nieuw: artikel 3.145 t/m 3.147, 4.160c t/m 4.160e, 5.21g Bbl (Bbl eerste tranche)		
13, tiende lid	Nieuw: artikel 3.145 t/m 3.147, 4.160c t/m 4.160e, 5.21g Bbl (Bbl eerste tranche) artikelen 5.32a, 5.32b en 5.32c Omgevingsregeling (eerste tranche)		
13, elfde lid	Nieuw: artikel 4.160f en 4.160g, 5.21h Bbl (Bbl eerste tranche) artikelen 5.32a en 5.32d Omgevingsregeling (eerste tranche)	Beleidsruimte om te kiezen voor uitzonderingsmogelijkheid eensgezinswoningen	Keuze om in de technische uitwerking in de Omgevingsregeling specifieke eisen op te stellen voor ingrijpend gerenoveerde eengezinswoningen
13, twaalfde lid	Nieuw: artikel 3.145 t/m 3.147, 4.160c t/m 4.160e, 5.21g Bbl (Bbl eerste tranche) artikelen 5.32a, 5.32b en 5.32c Omgevingsregeling (eerste tranche)		
14, eerste lid. Infrastructuur voor duurzame mobiliteit	Nieuw: artikel 4.160b, eerste, tweede, vierde en vijfde lid, 5.21c Bbl, artikel 5.131b Bkl (Bbl eerste tranche)		
14, tweede lid	Nieuw: artikel 3.87b, 3.87c, 3.87d, Bbl (Bbl eerste tranche)		
14, derde lid		Beleidsruimte voor aanpassing aantal fietsparkeerplaatsen in gebouwen waarin zich doorgaans geen fietsen bevinden	Dit blijft gemeentelijk beleid
14, vierde lid	Nieuw: artikel 4.160b, derde, vierde en vijfde lid, 5.21c, Bbl (Bbl eerste tranche) Bestaand: artikelen 4.171 t/m 4.173 Bbl		

14, vijfde lid	Nieuw: artikel 5.21c Bbl (Bbl eerste tranche)		
14, zesde lid	Nieuw: artikel 3.87b, vijfde lid, 4.160b, zesde lid, Bbl (Bbl eerste tranche)		
14, zevende lid	Implementatie door feitelijke handelen		
14, achtste lid	Notificatieregeling (nieuw 5:118b BW) en initiatiefrecht (7:243 BW) (wetsvoorstel) Tevens feitelijk handelen		
14, negende lid	Implementatie door feitelijk handelen		
14, tiende lid	Bepaling richt zich tot de Commissie		
15. Gebouwen die gereed zijn voor slimme toepassingen	Bepaling richt zich tot de Commissie		
16. Uitwisseling van gegevens over bouwsystemen	artikel 5.14, zesde en zevende lid Omgevingsregeling (eerste tranche)		
17. Financiële stimulansen, vaardigheden en marktbelemmeringen	Geïmplementeerd via diverse bestaande subsidieregelingen, spuks en andere regelingen		
18. Éénloketsystemen voor de energieprestatie van gebouwen	Implementatie door feitelijk handelen		
19, eerste lid. Energieprestatiecertificaten	Bestaand recht: afdeling 6.4 Bbl en paragraaf 5.1.2 Omgevingsregeling		
19, tweede lid	artikelen 5.11, vijfde lid, 5.12, vijfde lid, 5.13a en bijlagen IXa en Xa Omgevingsregeling (eerste tranche)	Beleidsruimte: de herindeling van de energieprestatieklassen kan worden uitgesteld tot en met 31 december 2029. Deels te implementeren in de Omgevingsregeling	Keuze gemaakt om voor uitstel te kiezen
19, derde lid	Implementatie door feitelijk handelen		
19, vierde lid	Bestaand recht: artikel 5.11 en 5.12 Omgevingsregeling		

	artikel 5.13a Omgevingsregeling (eerste tranche)		
19, vijfde lid	Nieuw: artikel 6.29, eerste lid, Bbl (Bbl eerste tranche) artikel 5.13b Omgevingsregeling		
19, zesde lid		Beleidsruimte om aanbevelingen in renovatiepaspoort op te nemen i.p.v. op het label	Keuze gemaakt om de aanbevelingen op het energielabel op te nemen
19, zevende t/m veertiende lid	Nieuw: artikel 6.29, eerste lid, Bbl (Bbl eerste tranche); Bestaand recht: artikel 6.29, vierde lid Bbl en 5.11 en 5.12 Omgevingsregeling artikel 5.13b Omgevingsregeling		
20. Afgifte van energieprestatiecertificaten	Nieuw: artikel 6.27, derde, vierde en zesde lid Bbl (Bbl eerste tranche)		
21. Afficheren van energieprestatiecertificaten	Nieuw: artikel 6.30 Bbl (Bbl eerste tranche) Artikel 5.15 Omgevingsregeling (eerste tranche)		
22. Databanken voor de energieprestatie van gebouwen	artikel 5.14 zesde en zevende lid Omgevingsregeling (eerste tranche)		
23. Keuringen	Schrappen paragraaf 6.5.2 en 6.5.4 Bbl (Bbl eerste tranche) Schrappen paragraaf 5.1.3 en bijlagen XI en XII Omgevingsregeling	Beleidsruimte artikel 23, zesde lid, EPBD IV om voor een alternatieve aanpak te kiezen	Alternatieve aanpak gekozen
24. Verslagen over de keuring van verwarmingssystemen, ventilatiesystemen en airconditioningsystemen	Schrappen paragraaf 6.5.2 en 6.5.4 Bbl (Bbl eerste tranche) Schrappen paragraaf 5.1.3 en bijlagen XI en XII Omgevingsregeling	Beleidsruimte artikel 23, zesde lid, EPBD IV om voor een alternatieve aanpak te kiezen	Alternatieve aanpak gekozen
25. Onafhankelijke deskundigen	Bestaand recht: artikelen 5.11 en 5.12 Omgevingsregeling, BRL 9500-U/W, BRL 9501		

26. Certificering van professionals in de bouwsector	Bestaande certificatieregelingen conform Richtlijn (EU) 2018/2001 en Richtlijn (EU) 2023/1791		
27. Onafhankelijk controlesysteem	Bestaand recht: artikelen 5.11 en 5.12 Omgevingsregeling, BRL 9500-U/W, BRL 9501		
28. Evaluatie	Bepaling gericht aan de Commissie		
29. Informatie	Implementatie door feitelijk handelen		
30. Overleg	Implementatie door feitelijk handelen		
31. Aanpassing van bijlage I aan de technische vooruitgang	Bepaling gericht aan de Commissie		
32. Uitoefening van de bevoegdheidsdelegatie	Bepaling gericht aan de Commissie		
33. Comitéprocedure	Bepaling gericht aan de Commissie		
34. Sancties	Bestaande regelgeving: geïmplementeerd in het Bbl en de Omgevingswet		
35, 36, 37. Omzetting, intrekking, inwerkingtreding			

II Artikelsgewijs deel

Artikel I

Onderdelen A en G

In Bijlage I, onder B, is woongebouw gedefinieerd als: gebouw of gedeelte daarvan met alleen woonfuncties en nevengebruiksfuncties daarvan, waarin meer dan een woonfunctie ligt die is aangewezen op een gemeenschappelijke verkeersroute. Deze definitie is gericht op de regels voor brandveiligheid in geval bewoners van een woongebouw een vluchtweg delen. Benedenbovenwoningen en woningen gelegen in de plint van een woongebouw vallen buiten deze definitie, wat aansluit bij het feit dat deze woningen een eigen vluchtweg hebben. Het is echter niet wenselijk dat deze woningen bij de berekening van de BENG-eisen, de mpg en de wlc-gwp buiten beschouwing blijven. Om die reden bevat het nieuwe artikel 4.147a een additionele, aangepaste definitie van woongebouw, waarbij het criterium van de gemeenschappelijke verkeersroute is geschrapt. Omdat deze aangepaste definitie van toepassing is op de gehele afdeling 4.4 Duurzaamheid, is in onderdeel G artikel 4.157, dat een aanvullende definitie van woongebouw in verband met de MPG bevatte, geschrapt.

Ter implementatie van artikel 7, eerste lid, onder a, van de EPBD IV is in afdeling 4.4 Duurzaamheid een nieuwe paragraaf ingevoegd over emissievrije (nieuwe) bouwwerken. Deze paragraaf bestaat uit het aansturingsartikel 4.147b, de aansturingstabel 4.147B en artikel 4.147c en bevat de zogenoemde ZEB-eisen.

Zoals volgt uit artikel 7, eerste lid, onder a, van de EPBD IV gelden de ZEB-eisen voor nieuwbouw van overheidsinstanties. Onder overheidsinstanties vallen de Staat, provincies, gemeenten, waterschappen en samenwerkingsverbanden van deze overheden met eigen rechtspersoonlijkheid. Daarnaast vallen onder de definitie publiekrechtelijke instellingen met rechtspersoonlijkheid die niet van industriële of commerciële aard zijn en waarvan:

- a. de activiteiten voor meer dan de helft door de Staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een samenwerkingsverband worden gefinancierd; én
- b. de Staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een samenwerkingsverband een meerderheid heeft in het orgaan dat besluit over het beheer.

Voor een nadere toelichting van het begrip "overheidsinstantie" wordt verwezen naar paragraaf 3.1 van het algemeen deel van de toelichting.

Voor de grenswaarden van de ZEB-eisen, opgenomen in tabel 4.147B, is aansluiting gezocht bij de bestaande grenswaarden voor de BENG-eisen, opgenomen in tabel 4.148A. Een gebruiksfunctie moet voldoen aan de maximale eis voor de energiebehoefte ("BENG 1") en aan het minimum aandeel hernieuwbare energie ("BENG 3"). Het maximale primair fossiel energiegebruik ("BENG 2") voor een emissievrij gebouw is strenger gesteld dan de al bestaande grenswaarde voor BENG; die ligt tien procent lager. Daarbij is aangesloten bij artikel 11, derde lid, van de EPBD IV. Voor een nadere toelichting van de aansluiting bij de BENG-eisen wordt verwezen naar paragraaf 3.1 van het algemeen deel van de toelichting.

In artikel 4.147c, eerste lid, is de basiseis voor emissievrije bouwwerken opgenomen: een gebruiksfunctie in eigendom van een overheidsinstantie heeft, bepaald volgens NTA 8800, een energiebehoefte en een primair fossiel energiegebruik van ten hoogste de in tabel 4.147B aangegeven waarden en een aandeel hernieuwbare energie van tenminste de in die tabel aangegeven waarde en veroorzaakt ter plaatse geen koolstofemissies uit fossiele brandstoffen. Als in een gebouw of gedeelte daarvan alleen maar gebruiksfuncties van dezelfde soort liggen, dan geldt het eerste lid onverkort. In een dergelijk geval is de specifieke regeling van het tweede lid namelijk niet van toepassing.

Zoals uit tabel 4.147B volgt, variëren deze waarden per soort gebruiksfunctie.

In artikel 4.147c, tweede lid, is een specifieke regeling opgenomen voor gebouwen of gedeelten daarvan met meerdere gebruiksfuncties die niet van dezelfde soort zijn. Bij een dergelijk gebouw, dat wel op één en hetzelfde perceel moet liggen, worden de ZEB-eisen per gebruiksfunctie naar gebruiksoppervlak gewogen.

Artikel 4.147c, derde lid, bepaalt dat bij de ZEB-berekening voor de woonfunctie de nevenfuncties, niet zijnde een overige gebruiksfunctie, bij de woonfunctie, aan de ZEB-eisen voor de woonfunctie moeten voldoen. Hiermee worden onnodige complicaties in de ZEB-berekening bij de woonfunctie voorkomen.

Een nevenfunctie is een gebruiksfunctie die ten dienste staat van een andere gebruiksfunctie. Bij een nevenfunctie van een woonfunctie kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een kantoor aan huis. Voor de toepassing van artikel 4.147c gelden voor dat kantoor de ZEB-eisen voor de woonfunctie en hoeft er dus maar één berekening te worden gemaakt. Voor een verdere toelichting op het begrip nevenfunctie wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 1.1, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012.

Indien de nevengebruiksfunctie een overige gebruiksfunctie is, geldt dit lid niet. Aangezien voor een overige gebruiksfunctie geen ZEB-eisen gelden, is het niet de bedoeling dat voor een overige gebruiksfunctie die een nevengebruiksfunctie is van een woonfunctie, zoals een inpandige garage, wel de ZEB-eisen van de woonfunctie gelden. Voor een overige gebruiksfunctie die een nevengebruiksfunctie is van een woonfunctie gelden dus geen ZEB-eisen. Deze uitzondering is op overeenkomstige wijze geregeld voor de BENG-eisen in artikel 4.149, derde lid (zie onderdeel D).

Artikel 4.147c, vierde lid, bevat een uitzondering voor lichte bouwwijzen, zoals bijvoorbeeld houtskeletbouw voor woongebouwen en «andere woonfuncties». In dergelijke gevallen zijn gezien de duurzaamheid van de gebruikte materialen, de maximumwaarden voor energiebehoefte verhoogd met 5 kWh/ m².jr. In het vierde lid is een grenswaarde opgenomen om te bepalen of er sprake is van een dergelijke lichte bouwwijze. Voor een toelichting op deze formule wordt verwezen naar paragraaf 7.7 (Effectieve interne warmtecapaciteit) en tabel 7.10 (Forfaitaire waarden voor de specifieke interne warmtecapaciteit) in NTA 8800.

In artikel 4.147c, vijfde lid, zijn de artikelen 149a tot en met 4.156 van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit zijn bepalingen die gelden voor bijna energieneutrale gebouwen die niet zien op de drie BENG-eisen, maar op overige eisen aan nieuwe gebouwen. Deze eisen moeten ook gelden voor nieuwbouw in eigendom van overheidsinstanties.

Onderdeel B

In tabel 4.148A zijn enkele waarden voor de BENG-eisen aangepast aan de resultaten van de in 2023 uitgevoerde KOS. Ten eerste is voor de gezondheidszorgfunctie met bedgebied de waarde "energiebehoefte" (BENG 1) aangescherpt van 350 naar 290 kWh/m² per jaar. Ten tweede is voor de sportfunctie de waarde "primair fossiele energie" (BENG 2) aangescherpt van 90 naar 60 kWh/m² per jaar. Ten derde is voor de andere logiesfunctie de waarde "aandeel hernieuwbare energie" (BENG 3) aangescherpt van 50 naar 65%.

Onderdeel C

In tabel 4.148B stond nog een kolom die verwees naar artikel 4.157. Omdat dit artikel niet meer in werking treedt, is deze kolom verwijderd. Verder is deze tabel aangepast aan de wijzigingen in de artikelen 4.152 en 4.153 (zie onderdelen E en F).

Onderdeel D

De nieuwe paragraaf 4.4.0 bevat eisen voor emissievrije gebouwen. Deze eisen gelden alleen voor gebouwen van overheidsinstanties. Paragraaf 4.4.1, waarin de eisen voor bijna energieneutrale gebouwen zijn opgenomen, blijft gelden voor overige nieuwe gebouwen. Om dit expliciet te maken is aan artikel 4.149, eerste lid, toegevoegd dat de BENG-eisen van toepassing zijn op nieuwbouw die niet in eigendom is van een overheidsinstantie.

Artikel 4.149, derde lid, regelde voorheen dat bij toepassing van dit artikel de BENG-eisen aan de woonfunctie ook golden voor een nevengebruiksfunctie van de woonfunctie. Hieraan is met dit wijzigingsbesluit toegevoegd dat dit niet geldt voor een overige gebruiksfunctie. Aangezien voor een overige gebruiksfunctie geen BENG-eisen gelden, is het niet de bedoeling dat voor een overige gebruiksfunctie die een nevengebruiksfunctie is van een woonfunctie, zoals een inpandige garage, wel de BENG-eisen van de woonfunctie gelden. Voor een overige gebruiksfunctie die een nevengebruiksfunctie is van een woonfunctie gelden dus geen BENG-eisen. Deze uitzondering is op overeenkomstige wijze geregeld voor de ZEB-eisen in artikel 4.147c (zie onderdeel A).

Onderdeel E

In artikel 4.152 is een tweetal redactionele verduidelijkingen doorgevoerd. In het eerste lid is verduidelijkt dat de eis aan de warmteweerstand betrekking heeft op een uitwendige scheidingsconstructie. Uit de tekst van artikel 4.152 bleek onvoldoende duidelijk of de gemiddelde warmteweerstand bepaald moet worden op ruimteniveau (badruimte, toiletruimte, verblijfsgebied), op gebruiksfunctieniveau (elk appartement, gebruiksfunctie separaat) of op het

niveau van een bouwwerk. Uit de artikelsgewijze toelichting blijkt dat hier het bouwwerk is beoogd.⁴⁶ In een nieuw elfde lid is dit nu ook juridisch vastgelegd.

Onderdeel F

Artikel 4.152, negende lid, geeft aan dat bij het isoleren van de uitwendige scheidingsconstructie een oppervlakte ter grootte van maximaal 2% van de gebruiksoppervlakte van de gebruiksfunctie buiten beschouwing mag worden gelaten. De 2%-regel in het negende lid van artikel 4.152 is abusievelijk niet opgenomen voor eisen aan de warmtedoorgangscoefficiënt in artikel 4.153. In eerdere versies van de bouwregelgeving (Bouwbesluit 2003 en Bouwbesluit 2012 tot 2015) was dit wel geval. In de toelichting bij artikel 4.153 staat wel dat er geen eisen gesteld worden aan de thermische kwaliteit van roosters in ramen of een brievenbus. De 2%-regel is met dit wijzigingsbesluit alsnog opgenomen in het vierde lid van artikel 4.153.

Onderdelen H en J

Artikel 7, tweede lid, aanhef en onder a, van de EPBD IV vereist dat het aardopwarmingsvermogen gedurende de gehele levenscyclus van een gebouw (wlc-gwp) vanaf 1 januari 2028 voor alle nieuwe gebouwen met een bruikbare vloeroppervlakte van meer dan 1.000 m² wordt berekend. De nieuwe paragraaf 4.4.2a bevat het aansturingsartikel 4.160 en artikel 4.160a0, waarin de rekenplicht van de wlc-gwp is neergelegd. Overeenkomstig artikel 7, tweede lid, aanhef en onder a, van de EPBD IV is de rekenplicht beperkt tot nieuwbouw met een gebruiksoppervlakte van meer dan 1.000 m². De versie van de Bepalingsmethode voor wlc-gwp waarmee moet worden gerekend, wordt aangewezen in bijlage II van de Omgevingsregeling.

Daarnaast volgt uit artikel 7, tweede lid, aanhef en onder a, van de EPBD IV dat de wlc-gwp moet worden vermeld op het energielabel van het gebouw. Deze eis is opgenomen in zowel artikel 4.160a0 als artikel 6.29, eerste lid, dat de eisen aan het energielabel bevat.

Onderdeel I

In het eerste lid van artikel 5.20 zijn de eisen voor de warmteweerstand aangepast op de in 2023 uitgevoerde KOS en zijn redactioneel aanpassingen gedaan in lijn met de redactie van het tweede lid. Daarnaast was in het vierde lid van artikel 5.20 abusievelijk voor ingrijpende renovatie alleen artikel 4.152 (Rc-waarden) aangewezen, maar niet artikel 4.153 (U-waarden). Dit was in artikel 5.6 van het Bouwbesluit 2012 wel zo. Artikel 5.20, vierde lid, is daarom aangepast, zodat ook artikel 4.153 is aangewezen.

De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

Elanor Boekholt-O'Sullivan

⁴⁶ Stb. 2023, 106.