

Besluit van [DATUM] tot wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving in verband met het duurzaam gebruik van daken

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Dit besluit strekt er toe maatwerkmogelijkheden voor gemeenten te introduceren waarmee eisen gesteld kunnen worden aan de manier waarop daken gebruikt worden. Hiervoor worden enkele wijzigingen aan het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl) aangebracht in het kader van duurzaamheid. De wijzigingen zijn onderdeel van beleidsontwikkeling in het kader van de doelen van bouwregelgeving. Voorgesteld wordt om gemeenten nieuwe bevoegdheden te geven om het duurzaam gebruik van daken in gevallen te verplichten.¹ De mogelijkheden in dit besluit dragen daarmee bij aan de verduurzamingsdoelen en de energietransitie.

In een land waar ruimte schaars is wordt steeds meer gekeken naar manieren waarop slim gebruik gemaakt kan worden van de ruimte die er is. Als het mogelijk is om ruimte voor meerdere doeleinden te gebruiken, geeft dit op andere locaties juist weer de mogelijkheid andere functies te realiseren. In dat kader wordt ook regelmatig naar de daken van de gebouwde omgeving gekeken, met de vraag of het dak niet voor meerdere bestemmingen gebruikt kan worden. In de praktijk gebeurt dit ook al op steeds grotere schaal. In 2020 werd bekend dat er in 30 jaar tijd op een miljoen huizen zonnepanelen zijn geplaatst.² De opwek van zonne-energie op gebouwen heeft in die periode een ontwikkeling doorgemaakt van een dure innovatie naar een veel gebruikt consumentenproduct dat zich voor de gebruiker in een aantal jaar tijd terugverdient. Daarnaast zijn er ook andere manieren waarop daken duurzaam gebruikt worden, bijvoorbeeld voor wateropslag of als groen dak. Deze daken dragen bij aan het beter klimaatadaptief maken van een gebied; groene daken zorgen voor vertraagde afvoer van het regenwater bij neerslag, en voor verkoeling bij hitte. Met klimaatadaptief maken wordt het proces bedoeld waarmee, in dit geval de gebouwde omgeving, wordt aangepast op het veranderende klimaat en schadelijke gevolgen daarvan beperkt worden. Door het aanbrengen van groene daken kunnen de effecten van hittestress en/of wateroverlast verminderd worden en worden gebouwen beter klimaatbestendig. In bijvoorbeeld Rotterdam voert de gemeente actief beleid om groene daken te stimuleren (o.a. met een subsidieregeling).³ In 2019 was in Rotterdam 400.000m² aan groen dakoppervlak aanwezig. Ook combinaties van duurzame toepassingen, zoals zonnepanelen en groene daken, of recreatieve functies (terrassen, sport) zijn op steeds meer plekken aanwezig. Burgers en bedrijven hebben allerlei redenen om hun daken duurzaam te gebruiken; omdat zij zelf in hun eigen energiebehoefte willen voorzien, ze hun gebouw beter klimaatadaptief willen maken, of omdat het hun omgeving leefbaarder maakt.

De voornaamste aanleiding voor deze wijziging is de Tweede Kamer motie over een zonneladder, en dan specifiek het onderdeel van deze motie dat oproept tot het aanpassingen van regelingen die belemmerend werken.⁴ In provincies en gemeenten is geconstateerd dat er geregeld grote nieuwe gebouwen worden gerealiseerd, zoals distributiecentra en opslagloodsen, die niet aan de landelijke energieprestatie-eisen hoeven te voldoen (EPC en vanaf 1 januari 2021 BENG), en waar dus ook niet verplicht aan hernieuwbare opwerk wordt gedaan. Er bestaat momenteel nog geen mogelijkheid voor lokale overheden om aanvullend op de landelijke regelgeving hier beleid en regelgeving over vast te stellen. Het ontbreken van een juridische bevoegdheid om de landelijke bouwregelgeving in zo'n geval aan te vullen met een lokale regel wordt als een belemmering ervaren.

Bij het opstellen van de regionale energiestrategie (RES) wordt in meerdere gebieden gekozen voor het instrument zon-op-dak en komt de vraag op in hoeverre men daar lokaal, aanvullend op de landelijke regelgeving, verplichtingen voor op kan nemen.

¹ [https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/08/23/beantwoording-moties-dik-faber-over-
een-zonneladder-als-nationaal-afwegingskader-bij-inpassing-van-zonne-energie](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/08/23/beantwoording-moties-dik-faber-over-een-zonneladder-als-nationaal-afwegingskader-bij-inpassing-van-zonne-energie).

² Bericht van 23-08-2020, [https://nos.nl/artikel/2345132-aantal-huizen-met-zonnepanelen-tikt-1-miljoen-
aan.html](https://nos.nl/artikel/2345132-aantal-huizen-met-zonnepanelen-tikt-1-miljoen-aan.html).

³ Zie: <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/groene-daken/>.

⁴ Motie Dik-Faber c.s. (Kamerstuk 32813, nr. 204).

In de brief van de minister van EZK van 23 augustus 2019⁵ is aangekondigd dat met het oog hierop in het Bbl een maatwerkmogelijkheid zal worden opgenomen die gemeenten in de gelegenheid stelt in het omgevingsplan maatwerkregels op te stellen (voor nieuw te bouwen gebouwen die niet al onder de landelijke energieprestatie-eisen vallen), en in gevallen waarin dat proportioneel is maatwerkvoorschriften op te leggen bij bestaande gebouwen. De voorkeursvolgorde voor zon op dak is ook in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) opgenomen en in dat kader is ook verdere (politieke) aandacht voor het onderwerp geweest die het belang van de uitwerking van dit onderwerp bevestigt.

Overheidsinterventie in de vorm van regelgeving is gewenst op dit onderwerp zodat juridisch bijgestuurd kan worden in die gevallen waarin deze verandering naar een meer duurzaam gebruik van daken niet van onderop wordt opgepakt. Daarnaast geeft de publiekrechtelijke route duidelijkheid over de vraag wanneer wel of niet met verplichtingen gewerkt kan worden. Hiermee is geborgd dat de hogere lokale eisen zoveel mogelijk vooraf kenbaar moeten zijn, en dient de proportionaliteit gemotiveerd te worden.

Het uitgangspunt van de Omgevingswet is 'decentraal, tenzij'. Onder het Bbl is hier in mindere mate dan in de andere besluiten onder de Omgevingswet invulling aan gegeven, omdat de bouwregelgeving in beginsel zoveel mogelijk landelijk uniform is in het kader van rechtszekerheid en standaardisering. Op een aantal punten is lokaal maatwerk op de landelijke regels wel mogelijk gemaakt, met name waar het gaat om het onderwerp duurzaamheid, zodat gemeenten op dit punt hun eigen beleidskeuzes kunnen maken en met regelgeving handen en voeten kunnen geven. Het onderwerp duurzaam gebruik van het dak past daar inhoudelijk bij. Door de keuze voor lokaal maatwerk wordt ook mogelijk gemaakt dat de verplichting gericht gaat gelden voor bepaalde locaties en daken. Wanneer een dak bijvoorbeeld door de ligging ongeschikt is voor duurzaam gebruik, of er op de locatie geen vraag naar duurzame energie is (omdat er bijvoorbeeld al een andere bron is), is het niet proportioneel om toch maatregelen aan het dak te moeten treffen. Alleen op het lokale niveau kunnen deze afwegingen meegenomen worden in het vormgeven van de regel.

Met het oog op de genoemde regionale afwegingen in de RES, het gebruik van de zonneladder en het feit dat niet alle locaties geschikt of noodzakelijk zijn voor (een bepaalde vorm van) duurzaam gebruik ligt het voor de hand om niet op rijksniveau de keuze te maken voor zonnepanelen of klimaatadaptieve daken, maar om deze keuze lokaal te laten maken. De maatwerkmogelijkheden in het Bbl bieden dus de mogelijkheid om lokaal aanvullende eisen aan het duurzaam gebruik van daken van gebouwen te stellen.

De verwachting is dat de komende jaren nog veel meer nieuwe én bestaande daken van zonnepanelen, vegetatie en andere duurzame oplossingen voorzien zullen worden. Op basis van bestaande en nieuwe regelgeving, en omdat burgers, bedrijven en overheden vrijwillig veranderingen in de gebouwde omgeving aanbrengen. Deze wijziging is bedoeld om gemeenten de mogelijkheid te geven juridisch bij te sturen in gevallen waarin deze verandering niet van onderop wordt opgepakt.

Bij deze wijziging zijn bouwende, ontwerpende en toeleverende partijen, gebouweigenaren, en bevoegde gezagen betrokken.

In de hierop volgende paragraaf wordt de wijzigingen inhoudelijk toegelicht (paragraaf 2), waarna aandacht is voor de verhouding tot ander recht (paragraaf 3), de gevolgen van de wijzigingen (paragraaf 4), de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (paragraaf 5), ingewonnen advies en inspraak (paragraaf 6), de technische notificatie (paragraaf 7) en tot slot de inwerkingtreding en overgangsrecht (paragraaf 8).

2. Hoofdpijnen van het besluit

2.1 Inhoud besluit

Voor *nieuwbouw* is de keuze gemaakt om het maatwerk alleen betrekking te laten hebben op gebouwen die niet al onder de energieprestatie-eisen in het Bbl vallen, omdat er anders conflicterende of dubbele regels voor een gebouw gaan gelden.⁶ In de *bestaande bouw* is gekozen voor een gemeentelijke mogelijkheid om maatwerk in het individuele geval (voorschriften) te

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/08/23/beantwoording-moties-dik-faber-over-een-zonneladder-als-nationaal-afwegingskader-bij-inpassing-van-zonne-energie>.

⁶ Daarnaast kan de gemeente via maatwerk op één of meerdere van de BENG waardes hier al sturen op een hoger percentage hernieuwbare energie. Zie artikel 4.150 Bbl en Staatsblad 2019, 501 voor de toelichting hierop.

stellen. In alle gevallen zal de gemeente moeten bekijken of (en motiveren waarom) een maatwerkregel- of voorschrift gepast is, daarbij rekening houdend met de lokale omstandigheden en de positie van de gebouw eigenaar.

In deze wijziging wordt voorgesteld dat beide mogelijkheden (bestaande bouw en nieuwbouw) betrekking hebben op industriefuncties en overige gebruiksfuncties.⁷ Overige gebruiksfunctie zijn gebouwen waarin het verblijven van personen een onderschikte rol speelt, zoals parkeergarages of een schuur. Dit zijn gebruiksfuncties die, in geval van nieuwbouw, niet reeds onder de energieprestatie-eisen van het Bbl vallen.⁸ Tenzij de initiatiefnemer hier zelf vrijwillig toe overgaat mist momenteel in de regelgeving een mogelijkheid om energie-opwek of een andere vorm van duurzaam gebruik af te dwingen voor deze gebruiksfuncties. De mogelijkheden om voor een functie in de bestaande bouw een hoger niveau te eisen sluiten één op één aan bij de afbakening bij nieuwbouw. Anders zou de ongewenste situatie kunnen ontstaan dat een gebouw wordt opgeleverd conform de nieuwbouweisen, en hier direct daarop volgend een aanschrijving kan volgen voor het duurzaam gebruik van het dak. Het is denkbaar dat na maatschappelijke en politieke discussie de komende jaren wenselijk blijkt de reikwijdte van de nu voorgestelde maatwerk mogelijkheden verder te vergroten. Bijvoorbeeld door hier meer gebruiksfuncties onder te brengen, of de maatwerk mogelijkheden op meer onderdelen van het gebouw dan het dak betrekking te laten hebben. In dat geval zal deze mogelijkheid in het Bbl nader aangepast moeten worden.

De voorgestelde maatwerk mogelijkheden hebben enkel betrekking op bouwwerken zelf, en dan specifiek de daken van bouwwerken. De eerste afbakening heeft te maken met de reikwijdte van het Bbl. In tegenstelling tot het Bouwbesluit 2012 is er onder de Omgevingswet en het Bbl bewust voor gekozen om de regelgeving van het Rijk rond bouwwerken terug te trekken tot het bouwwerk zelf. Het Bbl bevat dus geen voorschriften meer rond de staat en het gebruik van open erven en terreinen en aansluitingen op voorzieningen buiten het bouwwerk. De bevoegdheid om over deze onderwerpen regels te stellen wordt met de Omgevingswet gedecentraliseerd. Zie hiervoor ook het onderdeel 'bruidsschat' in het Invoeringsbesluit Omgevingswet.⁹ Diverse regels over zaken rondom en bij bouwwerken zijn in deze bruidsschat onderdeel gemaakt van het omgevingsplan van rechtswege van gemeenten. Gemeenten kunnen deze regels in de bruidsschat in de toekomst aanpassen, schrappen of behouden. Daarnaast kunnen zij ook nieuwe regels stellen over open erven en terreinen (al dan niet bij bouwwerken), die momenteel nog niet in de rijksregels zijn opgenomen. Bijvoorbeeld over het duurzaam gebruiken van gronden rondom bouwwerken, zoals parkeerplaatsen en tuinen. Het Bbl hoeft hier geen maatwerk mogelijkheid voor te bieden aangezien dit reeds decentraal belegd is.

Binnen de uitputtende reikwijdte van het Bbl – bouwwerken – is gekozen om de voorgestelde maatwerk mogelijkheden op dit moment betrekking te laten hebben op daken. Ook gevels kunnen duurzaam gebruikt worden en in de praktijk wordt dit op locaties ook al gedaan wordt. In vergelijking met het gebruik van daken staat deze ontwikkeling nog veel meer in de kinderschoenen en leven er nog vragen over bijvoorbeeld de brandveiligheid van deze ontwikkeling. De verwachting is dat de komende jaren meer geëxperimenteerd zal worden met deze technieken en deze zich verder zullen uitkristalliseren. Verplichtingen rond het gebruik van gevels opnemen in de regelgeving komt echter nu toch te vroeg. Aangezien de bouwregelgeving minimumeisen bevat is dit geen belemmering voor partijen om op eigen initiatief verder te gaan en niet alleen het dak, maar ook andere onderdelen van het bouwwerk duurzaam in te richten.

2.2 Keuze voor het instrument maatwerk

Door de keuze voor lokaal maatwerk wordt gewaarborgd dat een verplichting alleen gaat gelden voor locaties en daken waar het mogelijk en rendabel is. Wanneer een dak bijvoorbeeld door de ligging ongeschikt zal zijn voor duurzaam gebruik, of er op de locatie geen vraag naar duurzame energie is (omdat er bijvoorbeeld al een andere bron is), is het niet proportioneel om toch maatregelen aan het dak te moeten treffen. Alleen op het lokale niveau kunnen deze afwegingen meegenomen worden in het vormgeven van de regel of het voorschrift. Daarnaast dient bij

⁷ Opgemerkt wordt dat de maatwerkregel altijd moet zien op het dak.

⁸ Voor nieuw te bouwen gebouwen gaan per 1-1-2021 nieuwe energieprestatie-eisen gelden, de BENG-eisen. De BENG-3 eis stelt verplicht dat een minimum-aandeel van de energie die gebruikt gaat worden voor het gebouw hernieuwbaar opgewekt moet worden. Ook door deze eisen zullen nog meer nieuwe bouwwerken zelf energie gaan opwekken. Hoe aan dit doelvoorschrift voldaan wordt, is niet in de regelgeving bepaald. De initiatiefnemer mag hier zelf een middel voor kiezen. De verwachting op basis van de huidige praktijk is echter dat hier in veel gevallen aan voldaan zal worden door het plaatsen van zonnepanelen op gebouwen.

⁹ Stb. 2020, 400.

bestaande gebouwen rekening gehouden worden met de manier waarop dat gebouw aan andere eisen van de (bouw)regelgeving moet voldoen, met name de plicht in de utiliteitsbouw om energiebesparende maatregelen te treffen. In de toekomst zal ook de wijkgerichte aanpak een rol gaan spelen, waarbij wijken stapsgewijs overgaan van aardgas naar een andere energievoorziening. Wanneer een eigenaar een gebouw recent heeft aangepast verbouwd op basis van één van deze sporen, en daarbij gekozen is voor andere maatregelen dan bijvoorbeeld zonnepanelen om in de eigen opwek te voorzien, zal het niet proportioneel zijn deze maatregel via de in dit besluit opgenomen maatregelen alsnog te eisen. Daar zal bij het formuleren van een regel of voorschrift dus altijd rekening mee gehouden moeten worden en de proportionaliteit van een besluit dient gemotiveerd te worden.

2.3 Duurzaam

Dit besluit bevat regels over het onderwerp duurzaamheid van gebouwen die aanvullend zijn aan de regels die hiervoor reeds in de bouwregelgeving zijn opgenomen.

De reikwijdte van het begrip duurzaamheid in het stelsel van de Omgevingswet, en via artikel 4.21 van de wet dus de reikwijdte daarvan in het Bbl, is besproken in de Memorie van toelichting op de Omgevingswet.¹⁰ Er is aangesloten bij de wereldwijd aanvaarde brede uitleg van het begrip door de Commissie Bruntland. Vervolgens is aangegeven dat duurzaamheid onder meer gaat over

“een schoon milieu en een duurzame energievoorziening”.¹¹ De maatwerkmogelijkheden die met dit besluit geïntroduceerd worden moeten dan ook in dat licht van de uitleg van het begrip duurzaamheid beschouwd worden. Bij het gebruik van een dak voor de opwek van hernieuwbare energie, of als groen dak voor de opslag van water, welke mogelijk ook een positief effect heeft op de biodiversiteit van een gebied, is in ieder geval sprake van een duurzaam gebruik. Het is ook niet uitgesloten dat er door innovatie of verdergaande ontwikkelingen in de gebouwde omgeving in de toekomst nog meer vormen van duurzaam gebruik van daken zullen ontstaan. Om binnen de reikwijdte van dit besluit te vallen zal daarbij telkens antwoord gegeven moeten worden op de vraag of het gebruiken van een nieuwe methode of techniek het oogmerk duurzaamheid dient zoals dat is uitgelegd bij de Omgevingswet.

Welke vorm van duurzaam gebruik het meest gewenst is op een locatie, is ook sterk afhankelijk van de uitdagingen die in dat gebied aan de orde zijn. Is er bijvoorbeeld sprake van wateroverlast, of een tekort aan locaties om energie op te wekken? De antwoorden op dit soort vragen bepalen welke vorm van duurzaam gebruik het meest wenselijk is in een bepaald gebied.

De maatwerkmogelijkheden in het Bbl bepalen niet specifiek welke vorm van duurzaam gebruik afgedwongen kan worden. Lokaal moet hier in de regel of het voorschrift gemotiveerd invulling aan gegeven worden. Daarbij zal dan gemotiveerd moeten worden dat de gekozen invulling duurzaam is en past binnen de bovengenoemde uitleg van het oogmerk duurzaamheid en de doelen van de wet.

2.5 Verhouding met andere onderdelen van de bouwregelgeving

Wanneer een dak voorzien wordt van zonnepanelen of een groen dak, zijn ook andere onderdelen van de bouwregelgeving van belang. Zo moet de constructie het extra gewicht van de panelen of de vegetatie aankunnen, en het nieuwe gebruik moet aan de brandveiligheidseisen blijven voldoen. Al deze eisen in het Bbl blijven onverminderd van toepassing en belang. Ongeacht of het duurzaam gebruik van het dak op vrijwillige basis of op basis van de hier voorgestelde maatwerkmogelijkheden wordt gerealiseerd, moet altijd voldaan worden aan de andere onderdelen van het Bbl.

Daarnaast moet voldaan worden aan de lokale regels over het uiterlijk van bouwwerken. Het verdient aanbeveling dat gemeenten hier bij het opstellen van de maatwerkregel of het maatwerkvoorschrift rekening mee houden, zodat een opgelegde verplichting niet op grond van andere gemeentelijke regels onmogelijk blijkt.

3. Verhouding tot hoger en toekomstig recht

3.1 Omgevingswet

Deze wijziging van het Bbl zal naar verwachting tegelijk met de Omgevingswet en het Bbl in werking treden. De Omgevingswet biedt de juridische grondslagen voor het instrument maatwerk (regels en voorschriften) en voor het stellen van regels aan het duurzaam gebruik van bouwwerken.

¹⁰ Kamerstukken II, 2013-14, 33962, nr. 3.

¹¹ Idem, p. 12.

Naast de hierboven genoemde nieuwbouweisen over de energieprestatie, bevat het Bbl ook andere regels over het verduurzamen van bouwwerken. Het gaat hier om de label C-plicht voor kantoren, energiebesparende maatregelen voor utiliteitsbouw, vangneten bij verbouw en verdere implementatie van de EPBD-richtlijn. Al deze onderdelen in het Bbl gaan niet direct over het (duurzaam) gebruik van het dak, maar kunnen hier wel van invloed op zijn of ingevuld worden door het aanbrengen van zonnepanelen op het dak. Zeker bij toepassing van maatwerkvoorschriften in de bestaande bouw zal dus altijd goed bezien en gemotiveerd moeten worden of het verplichten van het duurzaam gebruik van het dak van het gebouw past binnen de overige verplichtingen. Het oogmerk 'duurzaamheid' waartoe de instrumenten van de Omgevingswet ingezet kunnen worden kan breed geïnterpreteerd worden. Het gaat om duurzame ontwikkeling en het waarborgen van de bestaansmogelijkheid van iedereen, ook in de toekomst.¹² In dit besluit is het oogmerk duurzaamheid uitgewerkt via de belangen van hernieuwbare energie en klimaatadaptiviteit. De opwek van hernieuwbare energie beperkt het gebruik van fossiele bronnen en gaat daarmee klimaatverandering tegen. Groene en duurzame daken maken het gebouw klimaatadaptiever en zorgen ervoor dat de gevolgen van klimaatverandering minder nadelig uitpakken, bijvoorbeeld het opvangen van water en het koel houden van de woning.

In het omgevingsplan kunnen daarnaast regels gesteld worden over het duurzaam gebruik van niet-bouwwerken (bv. tuinen) en meer in het algemeen over het toedelen van functies aan locaties. Hierdoor zou bijvoorbeeld het dak van een groot industriegebouw naast deze functie ook de functie van zonnepark kunnen krijgen.

Met het oog op de meer specifieke energiewetgeving heeft een gemeente of provincie echter geen bevoegdheid om regels te stellen over het opwekken van energie, dus strekt deze bevoegdheid niet zo ver dat de eigenaar van een gebouw gedwongen kan worden de vruchten van het duurzaam gebruik, bijvoorbeeld opgewekte energie, verplicht te moeten verkopen of afstaan om energie te gaan leveren aan de verdere omgeving.

De eigenaar van een gebouw waar op grond van een lokale regel zonnepanelen op het dak geplaatst moeten worden, kan uiteraard zelf besluiten of deze energie op de locatie zelf gebruikt wordt, of deze (deels) terug geleverd wordt aan het net. De eigenaar van het gebouw zou er ook voor kunnen kiezen een derde partij toestemming te geven het duurzaam gebruik van het dak vorm te geven en onderhouden.

De mogelijkheden die met dit besluit specifiek voor bouwwerken, en meer in het algemeen met de instrumenten van de Omgevingswet worden geboden, zijn primair gericht op het duurzaam gebruiken van daken voor de op een locatie benodigde energievraag. Desalniettemin kan dit moment dienen als stimulans voor een gebouweigenaar om verdere stappen te nemen en vrijwillig een groter deel van het dak duurzaam te gebruiken.

3.2 Eigendomsrecht

Met deze wijziging wordt, net zoals met veel andere onderdelen van de bouwregelgeving en het omgevingsrecht, een inbreuk op het eigendomsrecht gedaan. De eigenaar van een bouwwerk is immers door de regelgeving nooit geheel vrij in hoe het bouwwerk wordt gebouwd, onderhouden en gebruikt. Om de inbreuk op het eigendomsrecht te rechtvaardigen moeten de regels noodzakelijk en proportioneel zijn. De eisen die kunnen volgen uit dit besluit zijn noodzakelijk om andere belangen, zoals de veiligheid en gezondheid van bewoners en omwonenden, en een duurzame leefomgeving te garanderen. De Omgevingswet bevat daarom grondslagen op grond waarvan regels aan bouwwerken gesteld mogen worden. Deze wijziging past binnen de grondslag van het Bbl om met het oog op duurzaamheid een eis te stellen aan een bouwwerk. Gezien de grondslag in artikel 4.3, onder a, van de Omgevingswet, in combinatie met artikel 4.21 van diezelfde wet, strekt deze grondslag voor het Bbl zich uit tot de duurzaamheid van het gebouw zelf. Wanneer de maatwerk Mogelijkheid uit dit besluit wordt ingezet om het plaatsen van zonnepanelen op het dak te verplichten, kan dus geëist worden dat daarmee zoveel energie wordt opgewekt als nodig is om op die locatie energieneutraal te worden. De proportionaliteit van de eisen moet geborgd worden door de gemeente die besluit tot het stellen van regels. Dat vraagt om een afweging waarin de lokale omstandigheden zijn meegenomen, evenals de positie van de gebouweigenaar. De gemeente moet zich er daarbij van vergewissen dat de eisen niet verder gaan dan nodig is om het gewenste resultaat te bereiken.

4. Regeldruk en bestuurlijke lasten

¹² Kamerstukken II, 2013-14, 33963, nr. 3 (memorie van toelichting Omgevingswet)

Dit besluit biedt de mogelijkheid aan gemeenten om lokaal regels en voorschriften te stellen. Deze regels en voorschriften zullen tot initiële regeldruk bij initiatiefnemers en gebouweigenaren leiden.¹³

Op rijksniveau kan gezien deze lokale invulling een inschatting van deze kosten gegeven worden, maar niet van de hoeveelheid dakoppervlak dat uiteindelijk geraakt zal worden door deze bevoegdheden. Dat is afhankelijk van meerdere factoren.

Ten eerste zal de hoeveelheid dakoppervlak binnen een gemeente die onder de reikwijdte van deze maatwerkmogelijkheden valt verschillen. In het kader van het opstellen van de regionale energie strategieën is algemeen in kaart gebracht hoeveel dakoppervlak potentieel beschikbaar is om ingezet te worden voor zonnepanelen.¹⁴ Niet al het dakoppervlak kan (direct) gebruikt worden voor een duurzame toepassing, bijvoorbeeld omdat de draagkracht van het dak onvoldoende is en niet kan worden aangepast, of omdat het niet mogelijk is een aansluiting op het energienet te realiseren. Ten tweede zullen eigenaren van gebouwen in gevallen al zelf maatregelen getroffen hebben aan hun gebouw of dit voornemens zijn.

Vervolgens zal bezien moeten worden of en zo ja, welke vorm van duurzaam gebruik gezien de lokale omstandigheden op een locatie wenselijk is en of het proportioneel is dit met regelgeving te eisen, of dat dit met ander beleid gestimuleerd kan worden.

Gemeenten zullen op basis van alle bovenstaande gegevens bezien of er noodzaak is om te werken met lokale verplichtingen en hoe ver deze strekken.

Afhankelijk van wanneer in de tijd een lokaal maatwerkbesluit wordt genomen, zullen ook de kosten verschillen. De kosten van zonnepanelen blijven bijvoorbeeld door technologische ontwikkelingen en schaalvergroting dalen.

De daadwerkelijke regeldruk van een lokaal besluit zal met het oog op de plaatselijke omstandigheden (zoals het beschikbaar dakoppervlak en de energievraag van een gebouw) en de daadwerkelijke kosten van de toe te passen techniek op dat moment in de tijd, op dat niveau berekend moeten worden. Aangezien regeldruk effecten zich ook pas na een lokaal besluit zullen voordoen, is deze berekening voor de gebouweigenaar van belang.

Een belangrijk gegeven bij zonnepanelen is uiteraard dat deze zich gedurende hun levensfase terugverdienen en vervolgens geld opbrengen. De kosten vertalen zich dus in het overgrote deel van de gevallen uiteindelijk in baten. Daarnaast zijn er verschillende financiële instrumenten die het duurzaam gebruik van het dak ondersteunen, zoals lokale subsidies, belastingvoordelen en de SDE++. De effecten hiervan zullen in het individuele geval uiteraard van invloed zijn op de bij de maatregel behorende kosten. Daarnaast is het ook mogelijk dat de gebouweigenaar zelf de maatregelen aan het dak niet zal treffen en betalen, maar het dakoppervlak beschikbaar stelt aan een derde partij. In die gevallen treden de hieronder beschreven kosten niet op.

Zonnepanelen

Voor de kosten voor het aanbrengen van zonnepanelen is in eerder onderzoek voor kantoorgebouwen uitgegaan van een bedrag van € 198 per vierkant meter (met een verwachte opbrengst van 180 Wp/m²).¹⁵ In de regel worden de initiële kosten van zonnepanelen berekend uitgaande van de verwachte hoeveelheid op te wekken stroom per jaar. Milieu centraal geeft de kosten voor 6 zonnepanelen (1.600 kWh) als € 3.100 (inclusief BTW en installatie). De kosten dalen bij grotere oppervlaktes.

Groene daken

De kosten voor de aanleg van een groen dak hangen af van de kwaliteit en kenmerken van het bestaande dak, het type begroeiing en van de uiteindelijke inrichting. De gemiddelde aanlegkosten variëren van € 55/m² tot € 100/m² voor een extensief dak. Intensieve daktuinen zijn beginnen bij €120/m².¹⁶

Uiteraard kan een beschikbare vierkante meter dakoppervlak maar één keer gebruikt worden (eventueel wel met een meervoudige techniek); de hierboven genoemde bedragen voor zonnepanelen en groene daken kunnen dus niet cumulatief voorkomen.

¹³ Conceptadvies SDE ++ 2021 Zonne-energie, PBL, p.5, zie:

https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-conceptadvies-sde-plus-plus-zonne-energie_4104.pdf.

¹⁴ <https://www.regionale-energiestrategie.nl/ondersteuning/analysekaarten+np+res/default.aspx>.

¹⁵ Impactanalyse streefdoel 2030, Brink management/advies, 13 april 2020, p. 33, zie

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/13/impactanalyse-streefdoel-2030>.

¹⁶ <https://www.010duurzamestad.nl/wat-kan-jij-doen/subsidie-groen-dak/>.

Dit besluit zorgt vanwege het feit dat het geen algemene regels bevat, niet voor directe bestuurlijke lasten, het is immers een keuze voor gemeenten of en in welke mate zij van deze bevoegdheden gebruik maken.

5. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Indien er een maatwerkregel voor nieuwe gebouwen is opgenomen, wordt hier door de initiatiefnemer bij het bouwen van het gebouw aan voldaan. Dit loopt gelijk met omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit en de bouw.

Aangezien de mogelijkheden in zowel de nieuwbouw als de bestaande bouw afhankelijk zijn van een gemeentelijke keuze, is het met name van belang om toezicht en handhaving daar gemeentelijke direct op af te stemmen. De bestaande toezichts- en handhavinginstrumenten zoals de last onder dwangsom, bestuursdwang en bestuurlijke boete, kunnen indien nodig ingezet worden.

6. Advies en inspraak

Deze wijziging is in november 2020 aan de Juridisch-Technische commissie (JTC) en het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB) voorgelegd voor advies.

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. In de JTC is het concept op juridisch-technisch niveau ter beoordeling voorgelegd, waarna de voorgenomen wijziging op bestuurlijke niveau besproken zijn in de OPB. Het OPB heeft positief geadviseerd over de wijziging die een beweging naar meer zon en groen op dak moet stimuleren. Daarbij is aandacht gevraagd voor het feit dat er naast deze wijziging aandacht moet zijn voor praktische randvoorwaarden zoals de verzekeraarbaarheid van zonnepanelen, en kenbaarheid van lokale eisen.

Tijdens de publieke consultatie van het voorstel zal een MKB-toets georganiseerd worden.

7. Technische notificatie

Deze paragraaf wordt nader ingevuld na afronding van de technische notificatie.

8. Inwerkingtreding en overgangsrecht

De wijzigingen in dit besluit treden naar verwachting op 1 januari 2022 in werking, gelijktijdig met de Omgevingswet en het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Aangezien de wijzigingen in dit besluit op zichzelf gezien geen directe gevolgen voor burgers en bedrijven met zich meebrengen, is geen specifiek overgangsrecht voorzien. Gemeenten kunnen de in dit besluit opgenomen bevoegdheden vanaf het moment van inwerkingtreding inzetten.

Artikelsgewijs deel

Artikel I, onderdeel A (artikel 3.7)

Artikel 3.7 Bbl bood, ook voor de inwerkingtreding van dit besluit, de mogelijkheid aan het bevoegd gezag om in een specifiek geval een hoger niveau van eisen te verplichten bij een bestaand bouwwerk. Het niveau van eisen kan dan maximaal gelijk zijn aan het niveau dat voor nieuw te bouwen bouwwerken geldt op grond van hoofdstuk 4 van het Bbl. Op grond van het tweede lid moet altijd de noodzaak van het maatwerkvoorschrift gemotiveerd worden. Daaruit moet blijken dat het voor dat specifieke gebouw noodzakelijk is om één of meerdere hogere eisen te stellen, terwijl dat niet nodig is in het naastgelegen gebouw (gebouwgerichte noodzakelijkheid).

Het derde lid van 3.7 beperkt de maatwerkmogelijkheid tot datgene dat specifiek uit de genoemde artikelen blijkt, in afwijking van het tweede lid. Het nieuwe artikel 3.86a, waarin de maatwerkbevoegdheid voor het duurzaam gebruik van daken is opgenomen, wordt toegevoegd aan dit derde lid. Dit betekent dat de gebouwgerichte noodzaak niet meer aangetoond hoeft te worden voor het duurzaam gebruiken van het dak van een specifiek gebouw. De gemeente zal overigens wel in het algemeen moeten kunnen motiveren waarom een nieuwe regel noodzakelijk is om het gewenste doel te behalen.

Artikel I, onderdeel B (artikel 3.83)

Artikel 3.83 is een aansturingsartikel met een functionele eis. Dat wil zeggen dat er een algemene kwalitatieve eis is gesteld en door middel van een tabel is aangegeven hoe aan die functionele eis voldaan wordt.

De functionele eis in dit artikel is uitgebreid, zodat ook de opwek van duurzame energie en het klimaatadaptief maken van het gebouw daar onderdeel van uit maken. Hoe aan de in artikel 3.83 gestelde functionele eis voldaan moet worden – dus wanneer een gebouw voldoende energiezuinig en klimaatadaptief is en voorziet in voldoende opwek van hernieuwbare energie – blijkt uit tabel 3.83. Hierin is een verwijzing opgenomen naar het nieuwe artikel 3.86a dat hierna wordt toegelicht. Uit tabel 3.83 blijkt dat dit artikel alleen van toepassing is op industriefuncties en overige gebruiksfuncties. Omdat het nieuwe artikel 3.86a een bevoegdheid bevat tot het stellen van een maatwerkvoorschrift hebben de wijzigingen in artikel 3.83 geen zelfstandige werking wanneer er geen maatwerkvoorschrift gesteld wordt.

Artikel I, onderdeel C (artikel 3.86a)

Artikel 3.86a regelt een specifieke maatwerkbevoegdheid voor het duurzaam gebruik van daken. Het gaat daarbij om het stellen van maatwerkvoorschriften voor het gebruik van het dak voor de opwek van hernieuwbare energie en het treffen van maatregelen ten behoeve van klimaatadaptatie. Deze maatwerkmogelijkheid kan op grond van het aangepaste artikel 3.83 alleen worden gebruikt in geval van industriefuncties en overige gebruiksfuncties.

Uiteraard moet in het kader van de Algemene wet bestuursrecht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een besluit altijd gemotiveerd worden en passen binnen de doelen van de wet en het Bbl. Maar de verzwaarde bewijslast waarom deze maatregelen voor een specifiek gebouw meer noodzakelijk is dan voor een andere gebouw is niet van toepassing, zoals toegelicht bij de wijziging van artikel 3.7. Voor de hand ligt dat een gemeente die actief gebruik gaat maken van deze maatwerkmogelijkheid er voor kiest beleid te maken over de inzet hiervan, al dan niet in fasen in aansluiting bij bijvoorbeeld het aardgasvrij maken van gebouwen via de wijkgerichte aanpak. Hiermee wordt geborgd dat gelijke situaties zoveel mogelijk gelijk worden behandeld en het gebruiken van de maatwerkbevoegdheid op een voorzienbare en transparante manier plaatsvindt.

Artikel I, onderdeel D (artikel 4.7)

Artikel 4.7 is tekstueel aangepast. In het nieuwe artikel is in het eerste lid aangegeven voor welke afdelingen een maatwerkregel kan worden gesteld, waarna in het tweede lid die mogelijkheid is ingekaderd voor afdeling 4.4 (Duurzaamheid). Het is mogelijk om maatwerkregels te stellen ten aanzien van afdeling 4.4, maar in de afdeling zelf zijn artikelen opgenomen waarin is bepaald hoe de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkregels kan worden ingevuld. Het nieuwe artikel 4.160bis is aan het tweede lid toegevoegd. Overigens is het ook voor afdeling 4.4 niet mogelijk om maatwerkregels te stellen over meet- en rekenvoorschriften, omdat dergelijke regels via artikel 4.7, eerste lid, generiek zijn uitgesloten van de maatwerkbevoegdheid.

Artikel I, onderdeel E (opschrift § 4.4.1)

Het opschrift van § 4.4.1 is aangepast om beter aan te sluiten bij de inhoud van de paragraaf. De inhoudelijke wijzigingen zijn hieronder toegelicht.

Artikel I, onderdeel F (artikel 4.148)

In artikel 4.148 is, net als artikel 3.83, een aansturingsartikel met een functionele eis. Dat wil zeggen dat er een algemene kwalitatieve eis is gesteld en door middel van een tabel is aangegeven hoe aan die functionele eis voldaan wordt.

De functionele eis is aangepast om de opwek van hernieuwbare energie op te nemen. Hiermee wordt aangesloten bij de reikwijdte van de paragraaf zoals die voor de inwerkingtreding van dit besluit al bestond. De regels voor nieuw te bouwen bouwwerken zien immers sinds de introductie van de nieuwe regels voor de energieprestatie (BENG-eisen) al niet enkel meer op energiezuinigheid, maar ook op het onderwerp opwek van hernieuwbare energie.

In de aansturingstabel 4.148B is het nieuwe artikel 4.151 opgenomen. Dat nieuwe artikel wordt hieronder toegelicht en geldt op grond van tabel 4.148B alleen voor industriefuncties en overige functies. Hoe aan de in artikel 4.148 gestelde functionele eis voldaan moet worden blijkt altijd uit

de op grond van artikel 4.151 opgestelde maatwerkregel. Wanneer er geen maatwerkregel gesteld wordt voor een gebouw, heeft artikel 4.148, eerste lid, geen zelfstandige werking.

Artikel I, onderdeel G (artikel 4.151)

In combinatie met artikel 4.7 van het Bbl krijgen gemeenten op grond van artikel 4.151 de mogelijkheid om in het omgevingsplan een regel op te nemen over het gebruik van het dak (of een deel daarvan) voor de opwek van hernieuwbare energie.

Deze maatwerkregel kan gelden voor nieuw te bouwen industriefuncties en overige gebruiksfuncties. Er kunnen dus geen regels gesteld worden aan andere met name genoemde gebruiksfuncties, zoals woonfuncties, kantoorfuncties of bijeenkomstfuncties.

Er is voor deze afbakening gekozen omdat andere dan de industriefuncties en overige gebruiksfuncties reeds onder de landelijke eisen vallen voor de energieprestatie, inclusief de eisen voor hernieuwbare opwek. Indien de gemeente voor die gebouwen de landelijke regels verder wil aanscherpen, kunnen zij desgewenst gebruik maken van de reeds bestaande maatwerkmogelijkheid uit artikel 4.150 om één of meerdere van de daarin opgenomen landelijke waardes aan te scherpen. Een stapeling van maatwerkmogelijkheden kan onbedoelde overlap en knelpunten met zich meebrengen. De mogelijkheden om het dak van een gebouw te benutten zijn gezien de oppervlakte van het dak en de techniek niet onbeperkt. Daarom is overlapping van de mogelijkheden van artikel 4.150 en 4.151 uitgesloten in dit besluit.

Artikel I, onderdeel H (artikel 4.151)

Het opschrift van § 4.4.2 is aangepast om beter aan te sluiten bij de inhoud van de paragraaf. De inhoudelijke wijzigingen zijn hieronder toegelicht.

Artikel I, onderdeel I (artikel 4.158)

In artikel 4.158 is, net als artikel 3.83 en 4.148, een aansturingsartikel met een functionele eis. Dat wil zeggen dat er een algemene kwalitatieve eis is gesteld en door middel van een tabel is aangegeven hoe aan die functionele eis voldaan wordt.

De functionele eis in artikel 4.158 is aangepast om beter aan te sluiten bij de met dit besluit ingevoegde inhoud van de paragraaf. Hiermee is bepaald dat een bouwwerk voldoende klimaatadaptief moet zijn. Deze eis wordt, op grond van tabel 4.158, ingevuld door middel van het nieuwe artikel 4.160bis waar hieronder op wordt ingegaan. Uit de tabel blijkt dat dit nieuwe artikel alleen geldt voor industriefuncties en overige gebruiksfuncties. Net als bij de andere functionele eisen heeft artikel 4.158 geen zelfstandige werking als de gemeente er niet voor heeft gekozen om gebruik te maken van de maatwerkbevoegdheid die hen via artikel 4.160bis toegekend wordt.

Artikel I, onderdeel J (artikel 4.160bis)

Artikel 4.160bis wordt nieuw ingevoegd met dit besluit om mogelijk te maken dat de gemeente bij maatwerkregel bepaalt dat er aan een dak maatregelen getroffen worden ten behoeve van de klimaatadaptiviteit van het gebouw. Op grond van artikel 4.158 geldt dit alleen voor industriefuncties en overige gebruiksfuncties. In lijn met de gelijklopende maatwerkmogelijkheid in artikel 4.151 is voor deze afbakening gekozen omdat andere dan de in dit artikel genoemde gebruiksfuncties reeds onder de landelijke eisen voor de energieprestatie, inclusief de eisen voor hernieuwbare opwek, vallen. Een stapeling van eisen die allen betrekking hebben op het gebruik van het dak wordt hiermee voorkomen. Deze maatwerkregel kan gebiedsgericht of voor een bepaalde categorie gebouwen gelden. Opgemerkt wordt dat het gebied ook de gehele gemeente kan omvatten.

Artikel II

Dit besluit treedt naar verwachting in werking op 1 januari 2022. Hiermee wordt aangesloten bij de vaste verandermomenten.