

Gideons' reactie op Internetconsultatie Wijziging Omgevingsregeling met betrekking tot milieuprestatie gebouwen

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) werkt aan een actualisatie van de wettelijke milieuprestatie gebouwen (MPG). Deze actualisatie bestaat uit twee delen: een aanscherping van de grenswaarde en een overgang naar een nieuwe set milieu-impactcategorieën. Vanuit Gideon ondersteunen we de aanscherping van de grenswaarde. Wij voorzien echter problemen bij de overgang naar de nieuwe set milieu-impactcategorieën (van EN-15804:A1 naar EN-15804:A2).

Ondersteuning aanscherping grenswaarde

De aanscherping van de grenswaarde van de MPG is een stap in de juiste richting naar een toekomstbestendige bouwpraktijk. Diverse onderzoeken laten zien dat de nieuwe grenswaarde goed haalbaar is en niet tot noemenswaardige kostenstijgingen leidt. Deze aanscherping geeft perspectief aan opdrachtgevers, ontwikkelaars en bouwbedrijven om hun nieuwe bouwplannen op een meer duurzame manier te kunnen realiseren. Uiteraard blijven wij wel van mening dat we enkel met deze aanscherping onvoldoende in staat zijn om te sturen op de noodzakelijke milieu- en klimaatdoelen, die we met het huidige tempo niet halen. Dat de bepalingsmethode wordt toegevoegd in de omgevingsregeling is positief en geeft de overheid meer mogelijkheden om bij te sturen bij terechte kritiek op de bepalingsmethode.

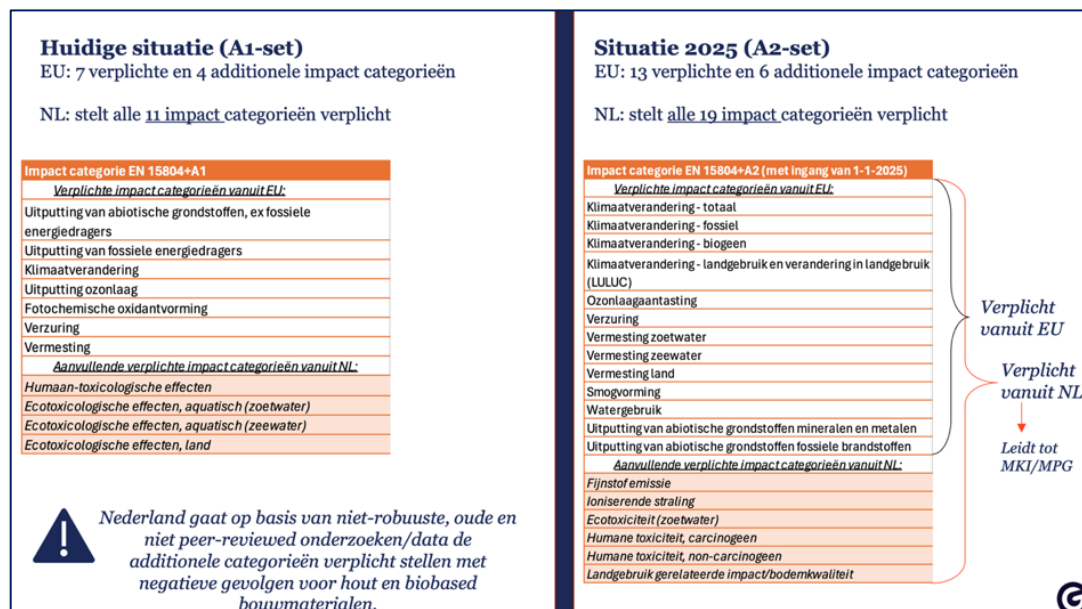
Gideons geven graag over de volgende drie onderwerpen advies:

- 1) Overgang naar nieuwe set milieu-effectcategorieën
- 2) Toepassing Module D
- 3) Introductie van een GWP_A-norm /-indicator

1) Overgang naar nieuwe set milieu-effectcategorieën

In de overgang naar de nieuwe set milieu-impactcategorieën EN-15804:A2 wordt het aantal milieu-impactcategorieën uitgebreid van 11 impactcategorieën (EN 15804:A1) (vanuit EU 7 verplicht + 4 additioneel, waarbij Nederland alle 11 de milieu-impactcategorieën heeft verplicht) naar 19 milieu-effectcategorieën (EN-15804:A2). In de praktijk wordt dit ook wel de overgang van de A1-set naar de A2-set genoemd. In onderstaande afbeelding is deze overgang van A1 naar de A2-set gevisualiseerd.

De A2-set is vanuit Europa opgesteld in 13 verplichte en 6 additionele milieu-impactcategorieën. Dit zou voor Nederland betekenen dat de 6 additionele impactcategorieën niet meetellen in de totstandkoming van de MKI/MPG. Toch kiest Nederland ervoor om, in tegenstelling tot vrijwel alle andere Europese lidstaten, ook de 6 additionele milieu-impactcategorieën te verplichten waardoor ze meewegen in de totstandkoming van de MKI (op productniveau en projectniveau voor de GWW) en de MPG (op gebouwniveau in de B&U).



Figuur 1 - Visualisatie overgang milieu-effectcategorieën

Bij de overgang naar de A2-set, waarbij Nederland de keuze heeft gemaakt om ook de 6 in Europa additionele milieu-impactcategorieën verplicht mee te nemen, ontstaan vier zorgen. In onze reactie ([link](#)) op voorgaande internetconsultatie beargumenteren wij deze zorgen in diepte.

1) Onbetrouwbaarheid van MKI- en MPG-prestaties neemt toe.

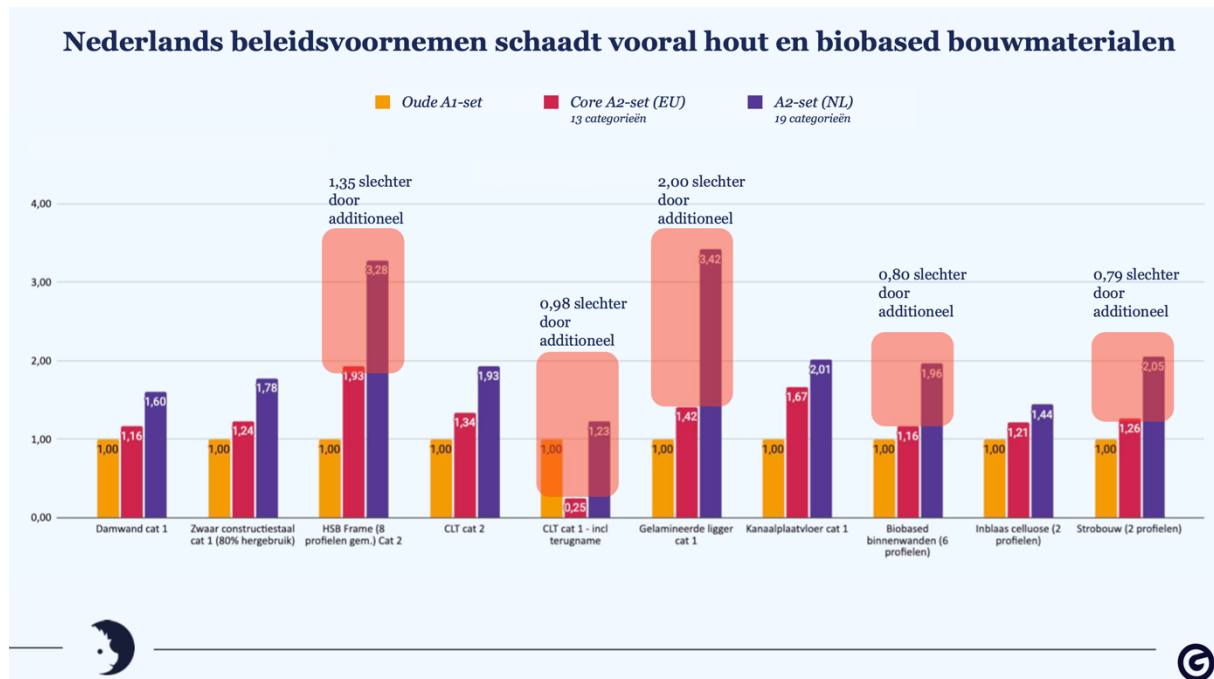
Door het meerekenen van de additionele milieu-impactcategorieën ontstaat de indruk dat de onderliggende data robuust en accuraat is. Vier van de 6 additionele milieu-impactcategorieën hebben echter een robuustheidsindicatie III, wat inhoudt dat de impactcategorieën nog in ontwikkeling zijn en er onvoldoende robuuste data beschikbaar is.

2) Nederland vrijwel uniek binnen Europa

Waar het argument “we wachten op Europa” helaas wordt opgevoerd als reden om geen GWP_A-norm (ook wel bekend als de CO₂-eis) in te voeren, blijkt nu dat Nederland wel degelijk kan en wil afwijken van Europees beleid. Met het hanteren van de A2-set, inclusief het verplichten van de zes additionele milieu-impactcategorieën, wijkt Nederland namelijk af van de EU. Hier is geen enkele reden toe. Vanuit de EU zal dit gefaseerd ingevoerd gaan worden.

3) Biobased materialen scoren ongunstiger

Als gevolg van het verplicht stellen van de additionele milieu-impactcategorieën worden vooral hout en biobased materialen onterecht hard geraakt, zoals te zien in *Figuur 2 – doorrekeningen A1 en A2-set*. Dit is strijdig met de ambitie van de Rijksoverheid en vier ministeries om biobased bouwen te versnellen. De reden dat hout en biobased materialen hard worden geraakt ligt vooral aan de additionele milieu-impactcategorieën 'particulate matter' (fijnstof) en 'landgebruik gerelateerde impact/bodemkwaliteit'.



Figuur 2 – doorrekeningen A1 en A2-set

4) De totstandkoming van de (onzekere) weegfactoren

De maatschappelijke schaduwkosten (weegfactoren) komen tot stand op basis van het onderzoek 'Milieuprijzen als weegfactor in de bepalingsmethode prestatie bouwwerken' (CE-Delft, 2020) in opdracht van Stichting Nationale Milieudatabase (NMD). Zie onderstaande tabel uit dit concept onderzoek. Het is een bijzondere gang van zaken dat de definitieve versie niet bij de stukken van de internetconsultatie zit en online niet vindbaar is. Gideons hebben begrepen dat het rapport van CE-Delft zelfs nooit afgemaakt is en dat het CE-Delft ook verbaasde dat er door het Ministerie van BZK een weegset wordt gehanteerd die is gebaseerd is op een conceptrapport. Dit roept vragen op, zoals hoe de totstandkoming van de weegset is geweest en op basis van welke overwegingen?

Tabel 28 - Voorstel aanpassing weegfactoren op basis van milieuprijzen

	Eenheid	Waarde
Klimaatverandering	€/tCO ₂	70/116
Ozonlaagaantasting	€/kg CFK ₁₁ -eq.	32
Straling	€/kg kBq U235-eq.	0,049
Smogvorming	€/kg NMVOC-eq.	1,22
Fijnstofvorming	€/kg disease incidence	575.838
Humane toxiciteit		
– Kankerverwekkend effect	€/CTUh	1.096.368
– Niet-kankerverwekkend	€/CTUh	147.588
Verzuring	€/Mol H ⁺ -eq.	0,39
Vermesting:		
– Zoutwater	€/kg N	3,28
– Zoetwater	€/kg P-eq.	1,96
– Land	€/Mol N-eq.	0,36
Ecotoxiciteit		
– Aquatisch zoetwater	€/CTUe	0,00013
– Aquatisch zeewater		N.v.t.
– Terrestrisch		N.v.t.
Landgebruik	Pt/m ² .jaar	0,000178
Waterschaarste	m ³ water eq.	0,00506
Grondstofuitputting		
– Metalen en mineralen	€/kg Sb-eq.	0,30
– Energiedragers	€/MJ	€ 0.00033

Tabel 1 - Voorstel aanpassing weegfactoren (CE-Delft)

2) Toepassen Module D

Het tweede onderwerp waar Gideons een mening over hebben gevormd is de toepassing van module D. In Nederland wordt module D momenteel meegerekend in de éénpuntsscore van de MPG en MKI, zoals vastgesteld in de Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen. De Europese norm EN-15804 doet het anders en stelt het apart weergeven van Module D verplicht. Gideons zijn voorstander van het apart weergeven van Module D.

Hoewel een voordeel van Module D is dat het toekomstig hergebruik zou moeten stimuleren, zijn Gideons van mening dat deze stimulans ook bereikt wordt door een aparte weergave van module D en derhalve geen onderdeel uitmaakt van de eenpuntsscore.

Het grote nadeel van de huidige inrichting van Module D is dat onzekere en toekomstige besparingen van emissies mogen dienen als compensatie voor emissies die op korte termijn met zekerheid plaatsvinden. In het licht van de noodzaak om CO₂-emissies op korte termijn zoveel mogelijk te beperken is dit een opmerkelijke inrichting (op zijn zachts gezegd). Ook komen een aantal huidige rekenkundige scenario's in Module D niet overeen met de verwachte praktijk aan het einde van de levenscyclus: denk aan verbranding in einde levensduurscenario's en het rekenkundig als verlies meerekenen van secundair materiaal. Gideons zien dat bedrijven met een grote milieu- en klimaatimpact steeds handiger zijn in het gunstig toepassen van Module D, waardoor het verschil tussen biobased bouwmaterialen en conventionele niet-hernieuwbare bouwmaterialen (onterecht) steeds kleiner is. Gideons hebben vaker ministeries en politici gewaarschuwd dat deze methode sterke overeenkomsten heeft met het stikstofdossier.

3) Introductie van een GWP_A-indicator

Sturing op verduurzaming van de bouwsector vanuit de overheid vindt plaats met de Milieuprestatie Gebouwen (MPG). De MPG stuurt op een blend van verschillende milieueffecten en de gehele levensduur van een bouwwerk (75 jaar voor woningen). Doordat ook milieu-impact van onderhoud en vervanging (Module B), einde levensduur (Module C) en de potentiële baten van toekomstig hergebruik (Module D) worden meegerekend, veelal op basis van scenario's, is de MPG niet geschikt om te sturen op de korte-termijn klimaatimpact. Dit wordt bevestigd door onderzoek van W/E Adviseurs in opdracht van het Ministerie van BZK.

In 2023 heeft Gideon, met steun van meer dan 300 partijen, demissionair Minister De Jonge opgeroepen om een GWP_A-norm te introduceren, aanvullend op de integrale milieuprestatie over de gehele levenscyclus ([link](#)). Dit is belangrijk omdat de materiaalgebonden CO₂-uitstoot (productie- en bouwfase; module A) van nieuwe, energiezuinige gebouwen zo'n 80% van de impact is, waardoor hier veel winst te behalen is.

De data voor het maken van deze berekening is dezelfde data die onder de MPG-berekening ligt, waarmee de meerkosten voor het berekenen van deze GWP_A marginaal zijn. Ook zijn er geen redenen om aan te nemen dat dit leidt tot een afname van het bouwvolume. Bovendien is er vanuit de sector een brede publieke en private steun voor introductie van deze eis. Zo is de door DGBC opgestelde Paris Proof Commitment en de Intentieverklaring om te sturen op Materiaalgebonden Emissies door meer dan 130 marktpartijen ondertekend. Ook het manifest 'een eerlijk speelveld voor een duurzaam Nederland' kon rekenen op de steun van meer dan 240 partijen. Ook gedurende het proces met de klankbordgroep m.b.t. de aanscherping/aanpassing van de MPG, hebben BNA en Neprom aangegeven de GWP_A te steunen en vanuit publiek domein heeft de G4 uitgesproken dat een GWP_A nodig is om als sector te sturen op de klimaatdoelen.

Hoewel demissionair Minister De Jonge de introductie van de GWP_A-norm heeft afgewezen, ondanks eerdere uitspraken, zijn Gideons alsnog van mening dat sturing op korte termijn emissies ook in wet- en regelgeving ingebed zou moeten worden. Dit kan gefaseerd worden ingevoerd, zoals wij eerder hebben voorgesteld. De GWP_A kan in eerste instantie worden ingevoerd als rapportageverplichting (indicator), naast de nu bestaande MPG-eis. Na 2 á 3 jaar is de markt gewend geraakt aan de methodiek, zullen we zien dat de markt zelf doelen is gaan stellen op de GWP_A en is er ruimschoots data opgedaan waardoor er vanuit BZK een GWP_A-eis gesteld kan worden vanaf 2027/2028.

Het staat immers onomstotelijk vast dat de bouwsector met het huidig instrumentarium (MPG) de klimaatdoelen niet gaat halen én dat enkel vertrouwen in het vergroenen van de industrie een onverstandige keuze is. Meer dan 300 partijen (publiek en privaat) riepen daarom eerder demissionair Minister op om vast te houden aan zijn toezegging in de Kamerbrief van 23 december 2022, waarin hij sprak over "een normering voor de CO₂- emissie van het materiaalgebruik in gebouwen".

Gideons concluderen

Weegset

Gideons ondersteunen in basis de aanscherping van de Milieuprestatie Gebouwen en de overgang naar de nieuwe A2-set (EN-15804:A2). Daarmee wordt een volgende stap gezet naar toekomstbestendig bouwen. Tegelijkertijd willen wij wel de betrouwbaarheid van het stelsel borgen en de nationale ambities voor biobased bouwen blijven stimuleren.

- ⇒ Sluit aan als Nederland bij de Europese koers en neem voorlopig alleen de verplichte milieu-effectcategorieën vanuit de EN-15804:A2 mee in het bepalen van de Milieuprestatie Gebouw.
- ⇒ Zorg ondertussen voor gedegen wetenschappelijke onderbouwing voor de additionele milieu-impactcategorieën, zodat we deze op termijn verplicht kunnen stellen, zoals de EU ook voornemens is.

Toepassing Module D

In Nederland wordt module D momenteel meegerekend in de éénpuntsscore van de MPG en MKI, zoals vastgesteld in de Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen, met als gevolg dat onzekere en toekomstige besparingen van emissies mogen dienen als compensatie voor emissies die op korte termijn met zekerheid plaatsvinden. In het licht van de noodzaak om CO₂-emissies op korte termijn zoveel mogelijk te beperken is dit een opmerkelijke inrichting (op zijn zachts gezegd).

- ⇒ De Europese norm EN-15804 doet het anders en stelt het apart weergeven van Module D verplicht.
- ⇒ Gideons zijn voorstander van het apart weergeven van Module D.

Introductie GWP_A

Het staat onomstotelijk vast dat de bouwsector met het huidig instrumentarium (MPG) de klimaatdoelen niet gaat halen én dat enkel vertrouwen in het vergroenen van de industrie een onverstandige keuze is. Sturing op korte termijn CO₂-emissies (GWP_A) is noodzakelijk om als bouwsector kans te maken om de klimaatdoelen te halen.

- ⇒ Gideons alsnog van mening dat sturing op korte termijn emissies ook in wet- en regelgeving ingebed zou moeten worden.
- ⇒ Dit kan gefaseerd worden ingevoerd. De GWP_A kan in eerste instantie worden ingevoerd als rapportageverplichting (indicator), naast de nu bestaande MPG-eis. Na 2 á 3 jaar is de markt gewend geraakt aan de methodiek, zullen we zien dat de markt zelf doelen is gaan stellen op de GWP_A en is er ruimschoots data opgedaan waardoor er vanuit BZK een GWP_A-eis gesteld kan worden vanaf 2027/2028.

Bijlagen m.b.t. weegset A1 -> A2

