

WIJ **W**ILLEM **A**ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van

tot wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving ten behoeve van het verder aanscherpen van de grenswaarde van de milieuprestatie voor woonfuncties en kantoorfuncties en het regelen van grenswaarden van de milieuprestatie voor een aantal andere gebruiksfuncties

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van [datum], nr. [kenmerk];

Gelet op artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet;

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

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van [datum], nr. [kenmerk];

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Het Besluit bouwwerken leefomgeving wordt als volgt gewijzigd:

A

Tabel 4.158 wordt als volgt gewijzigd:

Tabel 4.158

| | milieuprestatie | | | | | | milieuprestatie | gebruiksoppervlakte | uitkomst |
|--------------------------------|-----------------|-------|---|---|---|---|-----------------|---------------------|----------|
| | artikel | 4.159 | | | | | | | |
| lid | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 1 | 2a | 2b |
| 1 Woonfunctie | | | | | | | | | |
| a. in een woongebouw | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | - | 1,2 | 60 m ² | - |
| b. woonwagen | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| c. andere woonfunctie | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | - | 1,0 | 80 m ² | - |
| 2 Bijeenkomstfunctie | 1 | - | - | 4 | 5 | - | 1,85 | - | - |
| 3 Celfunctie | 1 | - | - | 4 | 5 | - | 1,85 | - | - |
| 4 Gezondheidszorgfunctie | 1 | - | - | 4 | 5 | - | 1,85 | - | - |
| 5 Industriefunctie | 1 | - | - | 4 | 5 | 6 | 1,85 | - | - |
| 6 Kantoorfunctie | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | - | 1,55 | - | 2,5 |
| 7 Logiesfunctie | 1 | - | - | 4 | 5 | - | 1,85 | - | - |
| 8 Onderwijsfunctie | 1 | - | - | 4 | 5 | - | 1,85 | - | - |
| 9 Sportfunctie | 1 | - | - | 4 | 5 | - | 1,85 | - | - |
| 10 Winkelfunctie | 1 | - | - | 4 | 5 | - | 1,85 | - | - |
| 11 Overige gebruiksfunctie | | | | | | | | | |
| a. levensduur gebouw ≥ 75 jaar | 1 | - | - | 4 | 5 | 6 | 1,3 | - | - |
| b. levensduur gebouw < 75 jaar | 1 | - | - | 4 | 5 | 6 | 1,8 | - | - |
| 12 Bouwwerk geen gebouw zijnde | - | - | - | - | - | - | - | - | - |

B

Artikel 4.159 komt te luiden:

Artikel 4.159 (milieuprestatie)

1. Een gebruiksfunctie heeft een milieuprestatie van ten hoogste de in tabel 4.158 aangegeven waarde, bepaald volgens de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken.
2. In plaats van de milieuprestatie, bedoeld in het eerste lid, geldt een afwijkende milieuprestatie als:
 - a. de gebruiksoppervlakte van de gebruiksfunctie niet groter is dan de in de tabel 4.158 aangegeven oppervlakte; of
 - b. de uitkomst van het delen van de verliesoppervlakte van het gebouw door de gebruiksoppervlakte van het gebouw niet kleiner is dan de in tabel 4.158 aangegeven waarde.
3. Op het bepalen van de afwijkende milieuprestatie zijn de bij ministeriële regeling gestelde regels van toepassing.
4. In afwijking van het eerste lid heeft een gebruiksfunctie van een gebouw met meerdere gebruiksfuncties een milieuprestatie van ten hoogste de gewogen milieuprestatie, bepaald volgens de volgende formule:

$$mpg_{\text{waarde;gewogen}} = \frac{\sum (mpg_{\text{waarde;functie}} \cdot g_{\text{o;functie}})^{\alpha}}{\sum (g_{\text{o;functie}})^{\alpha}}$$

waarin wordt verstaan onder:

$mpg_{\text{waarde;gewogen}}$: gewogen milieuprestatie;

$mpg_{\text{waarde;functie}}$: de milieuprestatie, bedoeld in het eerste lid, of de afwijkende milieuprestatie, bedoeld in het tweede lid, vastgesteld in overeenstemming met de bij ministeriële regeling gestelde regels; en

$g_{\text{o;functie}}$: gebruiksoppervlakte van de gebruiksfunctie.

5. Voor een nevengebruiksfunctie kan dezelfde milieuprestatie gelden als voor de gebruiksfunctie ten dienste waarvan deze staat.

6. Dit artikel is niet van toepassing op een gebouw met een gebruiksoppervlakte niet groter dan 50 m².

C

In bijlage I, onder A, wordt in de alfabetische rangschikking ingevoegd:

verliesoppervlakte: totaal van de oppervlakten van alle uitwendige scheidingsconstructies van een bouwwerk;

Artikel II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2025.

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

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Nota van toelichting

I. Algemeen deel

1. Inleiding

In dit besluit zijn enkele wijzigingen in het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl) aangebracht. Deze wijzigingen hebben allen betrekking op de milieuprestatie voor gebouwen. De milieuprestatie wordt berekend om de milieuprestatie van het materiaalgebruik van een bouwwerk te bepalen.¹ Het doel van de milieuprestatie-eis is om de milieuprestatie van gebouwen, over de gehele levenscyclus, te verlagen. Dit levert een bijdrage aan de nationale doelstellingen voor het klimaatbeleid, de reductie van toepassing van primaire grondstoffen en beleid ten aanzien van overige emissies (zoals fijnstof en NO_x).

De kern van het pakket zijn de maatregelen voor een scherpere milieuprestatie voor woningen en kantoren en de introductie van een milieuprestatie-eis voor andere gebruiksfuncties. Deze wijzigingen worden nader toegelicht in de paragrafen 2.1 en 2.2.

Gelijktijdig met de aanscherping en introductie van de eisen voor de milieuprestatie wordt ook een aantal andere wijzigingen aangebracht. Er wordt een aparte eis ingevoerd voor kleine woonfunctie en kantoorfunctie in niet-compacte gebouwen (paragraaf 2.4). Er wordt een minimum vloeroppervlakte voor berekening vastgesteld. Er wordt vastgesteld hoe de berekening van de milieuprestatie wordt gedaan voor gebouwen waarin meerdere gebruiksfuncties aanwezig zijn (paragraaf 2.6). Tevens wordt vastgesteld welke onderdelen van een bouwwerk vallen onder de berekening van de milieuprestatie (paragraaf 2.7). Naast deze wijzigingen wordt een herziene versie van de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken aangewezen (paragrafen 2.3 en 2.8). Dit is de methode waarmee de milieuprestatie wordt berekend. Dit heeft onder andere gevolgen voor de hoogte van de milieuprestatie-eis. Dit gaat samen met de vaststelling van een nieuwe weegset.

Deze maatregelen vormen de uitwerking van de maatregelen die de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer heeft aangekondigd. In zijn brief van 23 december 2022 heeft de minister de hoofdlijnen gegeven voor zijn ambities wat betreft de normering voor circulair bouwen.² In zijn brief van 4 oktober 2023 heeft de minister deze ambities nader uitgewerkt en onderbouwd.³ Naast het Bbl zal ook de Omgevingsregeling worden gewijzigd ter uitwerking van de maatregelen.

2. Inhoud van het besluit

2.1 Scherpere milieuprestatie woningen en kantoren

¹ Meer informatie hierover is te vinden op de website van de stichting Nationale Milieudatabase: www.milieudatabase.nl.

² *Kamerstukken II 2022/23*, 32852, nr. 223, p. 5.

³ *Kamerstukken II 2023/24*, 32852, nr. 265

De huidige milieuprestatie-eis op basis van de huidige Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken (hierna: Bepalingsmethode) is 0,8 voor woonfuncties en 1,0 voor kantoorgebouwen. Voor kantoorgebouwen geldt deze eis alleen als de kantoorfunctie de hoofdfunctie is en zijn kantoorgebouwen kleiner dan 100m² uitgezonderd van deze eis.

Via dit wijzigingsbesluit zijn de eisen voor de woonfunctie en kantoorfunctie, als volgt vastgesteld (Tabel 1).

Tabel 1 In te voeren milieuprestatie-eis voor woon- en kantoorfuncties (berekend met zowel de huidige versie als de herziene versie van de Bepalingsmethode)

| Gebbruiksfunctie | milieuprestatie-eis berekend met de <i>herziene versie</i> Bepalingsmethode: de aan te wijzen eisen | milieuprestatie-eis berekend met de <i>huidige versie</i> Bepalingsmethode: ter vergelijking met de huidige eisen |
|-------------------|---|---|
| 1. Woonfunctie | 1,0 | 0,5 |
| 6. Kantoorfunctie | 1,55 | 0,85 |

In tabel 1 zijn twee verschillende niveaus voor de nieuwe, scherpere milieuprestatie-eisen voor de woonfunctie en kantoorfunctie gepresenteerd. Dit heeft te maken met de aanwijzing van een herziene versie van de Bepalingsmethode, die eveneens onderdeel is van de onderhavige wijziging van het Bbl. De herziening zorgt voor een verandering van de hoogte van de milieuprestatiescore (i.c. het getal). Het ambitieniveau voor de maximum milieuprestatie blijft echter gelijk. In die zin is de 0,5 voor woningen te vergelijken met de 1,0 onder de herziene Bepalingsmethode. Bij de herziening is de nieuwe eis zo gekozen, dat er sprake is van een beleidsneutrale omzetting. Voor kantoren geldt hetzelfde.

Ondanks dat het getal van de milieuprestatiescore omhoog gaat en optisch lijkt alsof de ambitie nagenoeg wordt gehalveerd, blijft er dus sprake van een forse aanscherping van de milieuprestatie-eis. De herziene Bepalingsmethode (gebaseerd op de EN15804:A2 in combinatie met de nieuwe weegset) leidt immers tot een hogere te berekenen milieuprestatie (ongeveer een verdubbeling). In paragraaf 2.3 en 2.8 wordt nader toegelicht hoe deze herziene versie van de Bepalingsmethode heeft geleid tot deze scores.

Hierna wordt toegelicht op welke beleidsgronden deze eisen zijn bepaald. Voor woningen is de eis thans 0,8 en in de brief van 4 oktober 2023 als voorgenomen aanscherping van de eis aangekondigd op 0,5 (berekend met de huidige van de Bepalingsmethode). Dit voorgenomen niveau van de milieuprestatie is haalbaar: er zijn de afgelopen jaren al diverse woningbouwprojecten uitgevoerd, die een milieuprestatie-

score van 0,5 of scherper realiseerden.^{4 5} Dit nieuwe niveau van de milieuprestatie betekent dat partijen structureel rekening moeten gaan houden met de milieuprestatie in het ontwikkel- en ontwerpproces. Vanaf het begin van het proces zal serieus aandacht moeten worden besteed aan de milieuprestatie en moet er rekening mee worden gehouden, dat sommige (combinaties van) maatregelen niet zonder meer toepasbaar zijn. Daarmee wordt het beoogde doel van de wijziging bereikt. Bij zowel de keuze van de energieconcepten als de keuze van de bouwmaterialen en bouwwijze zal moeten worden bekeken, wat de effecten zijn op de milieuprestatie.

Voor kantoren is de eis 1,0 en de voorgenomen eis aangekondigd op 0,85 (berekend met de huidige versie van de Bepalingsmethode). Dit is eveneens een ambitieuze stap, ook al lijkt het een minder forse stap dan bij woningen. De belangrijkste reden dat deze aanscherping relatief minder scherp is dan voor woningen, is dat in kantoren de afgelopen jaren diverse ontwikkelingen zijn doorgevoerd in de energie-installaties. Er wordt in de regel een hoger verlichtingsniveau toegepast, waardoor er meer m² zonnepanelen zijn gerealiseerd, om te voldoen aan de BENG eisen.^{6 7} Ook de verwarmingsvermogens zijn in de nieuwe Kostenoptimaliteitsstudie BENG hoger dan in de voorgaande studie uit 2019.⁸ Omdat er dus meer energie-installaties worden toegepast om te voldoen aan de eisen voor de energieprestatie, is de eis voor de milieuprestatie daarop toegesneden, zodat er geen conflict ontstaat bij de realisatie van beide eisen.

Bij de vaststelling van het niveau van de eisen is als volgt te werk gegaan. Allereerst zijn berekeningen uitgevoerd door de bureaus DGRM en LBP|SIGHT van referentiewoningen en -kantoren met een variatie van zowel materiaalkeuzes als van energetische concepten, die voldeden aan de BENG-eisen.⁹ De referentiegebouwen zijn dezelfde referentiegebouwen, die ook worden gebruikt voor de Kostenoptimalisatiestudie BENG (KOS-BENG).

Voor de berekeningen is mede gebruik gemaakt van data en reacties van leden van de

⁴ [PM: bron]

⁵ In de toelichting worden zowel de milieuprestatie-eis als de milieuprestatie-score genoemd. Met de milieuprestatie-eis wordt de eis bedoeld die in de bouwregelgeving is opgenomen. Met de milieuprestatiescore wordt de uitkomst bedoeld van een milieuprestatieberekening voor een specifiek gebouw.

⁶ DGRM, LBP|SIGHT, Statisch en Dynamisch model MPG – BENG, Uitwerking BENG-referentiegebouwen woningen en kantoren ten behoeve van milieuprestatie gebouwen, september 2023, p 21-22; zie link

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/10/04/kamerbrief-over-normering-circulair-bouwen-en-standaardisatie-uitvraag-duurzame-woningbouw>

⁷ De afkorting BENG staat voor Bijna Energie Neutrale Gebouwen. Het gaat hierbij om de eisen die voortvloeien uit het Energieakkoord voor duurzame groei en uit de Europese Energy Performance of Buildings Directive oftewel de EPBD-richtlijn.

⁸ DGRM, LBP|SIGHT, Statisch en Dynamisch model MPG – BENG, Uitwerking BENG-referentiegebouwen woningen en kantoren ten behoeve van milieuprestatie gebouwen, september 2023, p 21-22; zie link

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/10/04/kamerbrief-over-normering-circulair-bouwen-en-standaardisatie-uitvraag-duurzame-woningbouw>

⁹ DGRM, LBP|SIGHT, Statisch en Dynamisch model MPG – BENG, Uitwerking BENG-referentiegebouwen woningen en kantoren ten behoeve van milieuprestatie gebouwen, september 2023; zie link <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/10/04/kamerbrief-over-normering-circulair-bouwen-en-standaardisatie-uitvraag-duurzame-woningbouw>

klankbordgroep milieuprestatie.¹⁰ Deze klankbordgroep bestaat uit een brede vertegenwoordiging van partijen en deskundigen in de bouw. De klankbordgroep is door BZK en RVO frequent om reflectie gevraagd op uitkomsten van de verschillende onderzoeken als voorbereiding op deze wijziging van de milieuprestatie-eisen. Hiermee zijn de onderzoeken zo goed mogelijk afgestemd op de praktijkervaringen en mogelijkheden in de bouw.

De onderzoeksuitkomsten, waarbij per referentiegebouw verschillende materiaal- en energiepakketten zijn doorgerekend, leverde een bandbreedte op van milieuprestaties voor de verschillende woningen en -kantoren. Op basis daarvan is de conclusie gerechtvaardigd, dat een eis van 0,5, berekend met de huidige bepalingmethode voor de meeste grondgebonden woningen haalbaar is. Voor grondgebonden woningen met kleine vloeroppervlakte en voor appartementen is een eis van 0,5 niet altijd haalbaar. Daarover is geconcludeerd dat een aparte eis nodig is, mede gelet op de marktvraag naar dit type woningen. Hierop wordt in paragraaf 2.4 nader ingegaan.

Vervolgens heeft het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) een verkenning uitgevoerd naar de gevolgen van een aanscherping van de milieuprestatie naar 0,5 voor de bouwkosten en de woningbouwopgave.¹¹ De algemene conclusie van het EIB is, dat de aanscherping van de eis naar 0,5 voor nieuwe woningen geen significante negatieve effecten heeft op de woningbouwopgave. De effecten op de bouw- en realisatiekosten schat het EIB eveneens niet significant, mede in het licht van de actuele ontwikkelingen van de rente en de gestegen kosten voor bouwproducten.

2.2 Introductie eisen andere gebruiksfuncties

Voor de andere gebruiksfuncties dan de woonfunctie en kantoorfunctie, waarvoor nog geen milieuprestatie-eis gold, wordt een milieuprestatie-eis ingevoerd. Hiervoor is in hoofdlijnen dezelfde aanpak gevolgd als voor de bepaling van de milieuprestatie-eis voor woonfunctie en kantoorfunctie (paragraaf 2.1).

De adviesbureaus DGMR en LBP|SIGHT hebben de milieuprestaties berekend van BENG-referentiegebouwen met een variatie van zowel materiaalkeuzes als van energetische concepten die voldeden aan de BENG-eisen.¹² Ook hiervoor hebben de leden van de eerdergenoemde klankbordgroep data en reflecties geleverd.

Voor de industrie functie en voor overige gebruiksfuncties zijn geen BENG referentiegebouwen beschikbaar. Hiervoor is onderzoek uitgevoerd door W/E adviseurs dat hiervoor nieuwe referentiegebouwen heeft uitgewerkt. Hiermee zijn vervolgens berekeningen uitgevoerd van de milieuprestatie in verschillende varianten van materiaalkeuze en energieconcepten.^{13 14}

¹⁰ Voor een overzicht van de leden zie bijlage 2.

¹¹ Economisch Instituut voor de Bouw, Analyse aanscherping MPG-norm, Verkenning van de gevolgen van het aanscherpen van de MPG-norm, juli 2023; zie link <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/10/04/kamerbrief-over-normering-circulair-bouwen-en-standaardisatie-uitvraag-duurzame-woningbouw>

¹² DGRM, LBP|SIGHT, Statisch en Dynamisch model MPG – BENG, Uitwerking BENG-referentiegebouwen, gebruiksfuncties zonder mpg-eis, november 2023;

¹³ W/E adviseurs, Milieuprestatie eis voor industrie functie (werktitel), november 2023.

¹⁴ W/E adviseurs, Milieuprestatie eis voor overige gebruiksfuncties (werktitel), november 2023.

Het uitgangspunt voor de hoogte van de milieuprestatie-eis voor andere gebruiksfuncties is, dat deze wordt vastgesteld op een niveau waarmee geen belemmeringen worden gesteld aan de huidige bouwpraktijk. Met deze eis kan de markt ervaring opdoen met de milieuprestatie-eis en kunnen data worden verzameld over de werkelijk te realiseren milieuprestatie-scores voor verschillende gebruiksfuncties. Op een nog nader te bepalen moment kan de eis worden aangescherpt naar een meer ambitieus niveau.

Via dit wijzigingsbesluit zijn de eisen voor de andere gebruiksfuncties, berekend met de herziene versie van de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken, als volgt vastgesteld (zie Tabel 2).

Tabel 2 In te voeren milieuprestatie-eis per gebruiksfunctie (berekend met de herziene versie van de Bepalingsmethode)

| gebruiksfunctie | milieuprestatie-eis |
|----------------------------------|---------------------|
| 2. Bijeenkomstfunctie | 1,85 |
| 3. Celfunctie | 1,85 |
| 4. Gezondheidszorgfunctie | 1,85 |
| 5. Industriefunctie | 1,85 |
| 7. Logiesfunctie | 1,85 |
| 8. Onderwijsfunctie | 1,85 |
| 9. Sportfunctie | 1,85 |
| 10. Winkelfunctie | 1,85 |
| 11. Overige gebruiksfunctie | |
| a. bij levensduur gebouw 75 jaar | 1,3 |
| b. bij levensduur gebouw 50 jaar | 1,8 |
| 12. Bouwwerk geen gebouw zijnde | - |

NB de gebruiksfuncties 1. wonen en 6. kantoren zijn vermeld in tabel 1.

2.3 Herziening Bepalingsmethode milieuprestatie: andere getallen milieuprestatie-eisen

De herziene versie van de Bepalingsmethode is een verdere ontwikkeling van de huidige Bepalingsmethode. De Bepalingsmethode is gebaseerd op een Europese norm voor de berekening van de milieueffecten van bouwproducten: de zogeheten EN15804. Dit is een norm voor de berekening van de milieuprestatie van bouwproducten volgens de zogeheten levenscyclusanalyse. Deze Europese norm is in 2019 herzien (EN15804:+A2). Met de voorgestelde herziening van de Nederlandse Bepalingsmethode worden de herzieningen van de Europese norm EN15804:+A2 overgenomen.

Deze aanwijzing van de herziene versie van de Bepalingsmethode is tevens relevant voor de Europese ontwikkelingen in het kader van de herziening van de Europese Bouwproductenverordening (CPR¹⁵) en de Richtlijn Energieprestatie van Gebouwen

¹⁵ Construction Products Regulation

(EPBD¹⁶). De Europese Commissie werkt in het kader van de herziening van de CPR aan een verplichting voor de rapportage van de milieueffecten van bouwproducten. De wijze van rapporteren sluit aan bij de herziening van de Bepalingsmethode welke zal worden gehanteerd als geharmoniseerde methode voor het bepalen van de milieueffecten op bouwproductniveau. In de voorgenomen herziening van de EPBD is een verplichting opgenomen voor de berekening van de CO₂-emissies veroorzaakt door zowel het energieverbruik als het materiaalgebruik over de hele levensduur van het gebouw: een zogeheten Whole Life-Carbon-berekening (WLC-berekening). Ook deze berekening zal worden gebaseerd de herziene Europese norm EN15804:+A2. Na definitieve besluitvorming voorzien in het voorjaar van 2024 over de herziening van de EPBD, zal in de implementatiefase het Bbl apart worden gewijzigd voor de WLC-berekening. Door de huidige Bepalingsmethode te herzien sluit Nederland goed aan op ontwikkelingen in de regelgeving vanuit Europa.

De voorgenomen nieuwe scores voor de milieuprestatie zijn ongeveer verdubbeld in vergelijking met de niveaus berekend met de huidige versie van de Bepalingsmethode. In Tabel 3 is dit weergegeven.

Tabel 3 Verschil in getallen milieuprestatie-eis per gebruiksfunctie, met zowel de herziene- als de huidige (niet herziene) versie van de Bepalingsmethode

| Gebruiksfunctie | Eis berekend met herziene versie Bepalingsmethode | Eis berekend met niet-herziene versie Bepalingsmethode |
|---|---|--|
| Woonfunctie | 1,0 | 0,5 |
| Kantoorfunctie | 1,55 | 0,85 |
| Andere gebruiksfuncties (m.u.v. overige gebruiksfuncties) | 1,8 | 1,0 |
| Overige gebruiksfuncties | | |
| a. Levensduur 75 jaar | 1,3 | 0,7 |
| b. Levensduur 50 jaar | 1,8 | 1,0 |

De volgende zaken dragen bij aan deze verhoging van de scores:¹⁷

- Het aantal milieucategorieën wordt bijna verdubbeld (van 11 naar 19). Dit leidt automatisch tot meer *berekende* milieuschade en dus hogere schaduwkosten en een hogere milieu impact. Bij een gelijkblijvende brutovloeroppervlakte en te berekenen levensduur van een bouwwerk is hier dus sprake van een 'teller-effect', aangezien de berekende milieuschade daardoor wordt gedeeld.
- De weegset voor de huidige versie van de Bepalingsmethode is uitgedrukt in milieuprijzen 2014. De weegset voor de herziene versie van de Bepalingsmethode is uitgedrukt in prijzen 2019. De nieuwe prijzen zijn gecorrigeerd voor inflatie.
- De schaduwprijs voor CO₂-emissie wordt niet alleen gecorrigeerd voor inflatie maar ook jaarlijks conform kabinetsbeleid geïndexeerd met 3,5%.

¹⁶ Energy Performance of Buildings Directive

¹⁷ De onderbouwing voor de keuze van de weegset is uitgebreider terug te vinden in het rapport 'Milieuprijzen als weegfactor in de bepalingmethode milieuprestatie bouwwerken', CE Delft, december 2020.

In paragraaf 2.8 wordt dit nader toegelicht.

2.4 Aparte milieuprestatie-eis kleine woonfunctie en kantoorfunctie in niet-compacte gebouwen

In hoofdlijn zijn er drie redenen waarom de milieuprestatie-scores van gebouwen zodanig kunnen afwijken van de gemiddelde scores, dat de milieuprestatie-eis in deze situaties onevenredig scherp is:

- Vorm van het gebouw: met name gebouwen met kleine vloeroppervlakte en hoogbouw met zwaardere uitvoering voor constructie en brandveiligheid.
- Locatie: met name eisen aan fundering en windbelasting.
- Gebruik: met name zware machines in industriefunctie waardoor een zware bouwconstructie nodig is.

De eisen zijn gebaseerd op een gemiddeld gebouw. Het betreft gebouwen van een gemiddelde omvang van de vloeroppervlakte. Bij een gebouw met een kleine vloeroppervlakte neemt de milieudruk onevenredig snel toe, omdat de milieuprestatie wordt berekend per m² bruto vloeroppervlakte. De hoeveelheid materiaalgebruik neemt minder snel af dan de m² vloeroppervlakte, waardoor de milieuprestatie per m² stijgt, terwijl de totale milieuprestatie van het gebouw wel minder wordt. Voor gebouwen met een kleine vloeroppervlakte wordt daarom een aparte eis ingevoerd, die is gekoppeld aan de m² gebruiksoppervlakte, zodat van kleine gebouwen geen hogere milieuprestatie wordt gevraagd dan voor een gemiddeld gebouw. Dit is met name bij de woningbouw van belang, omdat de kleinere woningen en appartementen vaak ook sociale woningbouw betreffen.

Bij een locatie die afwijkt van het gemiddelde is het ook niet wenselijk, dat de extra bouwkundige maatregelen, die extra materiaalgebruik vergen met extra milieudruk, leiden tot een nog hogere inspanningsverplichting om aan de eis te kunnen voldoen. Het is met name voor woningen niet altijd mogelijk om te kiezen voor de optimale locatie uit oogpunt van milieudruk van het materiaalgebruik, bijvoorbeeld uit oogpunt van de woningbouwopgave.

Met betrekking tot gebruik is het niet wenselijk dat extra materiaalgebruik, dat wordt veroorzaakt door het specifieke gebruik van het gebouw leidt tot een zwaardere inspanningsverplichting.

In de voorliggende wijzigingsvoorstellen wordt overigens alleen een aparte eis ingevoerd voor kleinere gebruiksoppervlakte voor woningen en kantoren. Deze aparte eis is volgens onderzoek, voldoende om ook locatiefactoren op te vangen.

Voor de andere gebruiksfuncties wordt de nieuw te introduceren eis bepaald op een niveau waarbij de specifieke factoren van gebruiksoppervlakte, locatie en gebruik nog geen rol zullen spelen.

Door de voorliggende wijziging wordt een afwijkende milieuprestatie-eis vastgesteld voor de gebruiksfuncties wonen en kantoren. Voor woningen geldt dat voor situaties met een kleine gebruiksoppervlakte. Voor kantoren geldt dat voor situaties waarbij de verhouding tussen de gebruiksoppervlakte en de oppervlakte van de buitenschil (vloer, gevels, dak). Deze eis is zo vastgesteld dat ook afwijkingen in de milieuprestatiescore als gevolg van hoogbouw of locatiefactoren hiermee worden opgevangen. De reden hiervoor is dat bij het niveau van de vastgestelde nieuwe eisen 1,0 en 1,55 vooral de afwijkingen van de hiervoor genoemde waarden een belemmering op kunnen leveren om aan de eis te

kunnen voldoen zonder effecten op het woningbouwvolume en de bouwkosten. Dit zijn belangrijke randvoorwaarden bij de vaststelling van de eis.

De afwijkende eis wordt voor de woonfunctie uitgewerkt als een functie van de vloeroppervlakte en de basis milieuprestatie-eis voor de betreffende gebruiksfunctie. Voor de gebruiksfunctie kantoren wordt de afwijkende eis uitgewerkt als een functie van de verhouding tussen schiloppervlakte-vloeroppervlakte en de basis milieuprestatie-eis voor de kantoorfunctie.

Voor de andere gebruiksfuncties (utiliteitsbouw) wordt nu nog geen aparte afwijkende eis uitgewerkt. Het niveau van de geïntroduceerde eis is zodanig vastgesteld dat ook in afwijkende situaties aan de eis kan worden voldaan. De reden hiervoor is dat er nog onvoldoende data zijn om een afwijkende eis te kunnen valideren. Deze zal voor een volgende aanscherping van de eis voor andere gebruiksfuncties wel worden ontwikkeld.

De hoogte van de afwijkende eis wordt gebaseerd op dezelfde randvoorwaarden als de hoogte van de basiseis: voldoende ambitie zonder dat de eis een belemmering zou kunnen vormen voor de woningbouwopgave en een structurele verhoging van de bouwkosten.

De formule voor de vormfactor waarmee in voorkomende situaties de aparte eis moet worden bepaald, is in de Omgevingsregeling vastgesteld.

2.5 Minimum vloeroppervlakte voor berekening

Het voormalige Bouwbesluit bevatte de bepaling dat een kantoorgebouw niet aan de milieuprestatie hoeft te voldoen bij een bruto vloeroppervlakte van 100 m² of minder. Deze bepaling wordt verwijderd. In plaats daarvan wordt een bepaling toegevoegd dat een bouwwerk met industriefunctie en overige gebruiksfunctie niet hoeft te voldoen aan de bepalingen in artikel 4.159 als de gebruiksoverlakte kleiner is dan 50 m². Het betreft hier in het algemeen kleine gebouwen met een nutsfunctie, zoals distributiegebouwen voor de energievoorziening en gemalen. De regeldruk die berekeningen voor dergelijke gebouwen met zich mee brengt, staat niet in verhouding tot de milieuwinst die hiermee kan worden behaald. Met de grens van 50 m² wordt ook aangesloten op de grens voor de energielabelverplichting.

De vergunningaanvrager zal de berekening van de afwijkende milieuprestatie-eis inclusief bewijslast dat wordt voldaan aan de voorwaarden voor het vast mogen toepassen van een afwijkende milieuprestatie-eis moeten overleggen, samen met de berekening van de milieuprestatie-score. Ook een initiatiefnemer en de kwaliteitsburger onder de Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) zal voor kleine grondgebonden woningen rekening houden met de afwijkende milieuprestatie-eis.

2.6 Berekening milieuprestatie gebouw met meerdere gebruiksfuncties

Het komt regelmatig voor dat meerdere gebruiksfuncties in een gebouw zijn ondergebracht waarbij geen sprake is van een gebruiksfunctie, die een aanzienlijk groter aandeel van de totale gebruiksoverlakte in beslag neemt dan de andere gebruiksfuncties. Van nevengebruiksfuncties is dan geen sprake. Bijvoorbeeld winkels en kantoren, winkels en woningen. In dergelijke situaties kan het lastig zijn om per

gebruiksfunctie de specifieke milieuprestatie-eis te realiseren. Een woonfunctie en een kantoorfunctie hebben al een verschillende milieuprestatie-eis. Daar komen met deze wijziging ook de eisen bij voor andere gebruiksfuncties plus de aangepaste milieuprestatie-eisen voor kleine gebruikseenheden. Dat zou betekenen dat in het gebouw per gebruiksfunctie aparte keuzes moeten worden gemaakt in ontwerp en materiaalkeuze. Dit is in de praktijk niet werkbaar.

Daarom is ervoor gekozen om voor gebouwen met meerdere gebruiksfuncties de milieuprestatie-eisen voor de verschillende gebruiksfuncties middels een formule te combineren tot een milieuprestatie-eis voor het gehele gebouw. Bij een dergelijk gebouw, dat wel op één en hetzelfde perceel moet liggen, wordt de milieuprestatie-eis per gebruiksfunctie naar gebruiksoppervlakte gewogen. Dat betekent dat de milieuprestatie van het gebouw moet worden getoetst aan de naar gebruiksoppervlakte gewogen milieuprestatie-eisen van de in dat gebouw aanwezige gebruiksfuncties waarvoor een eis geldt.

Als er op grond van de gebruiksoppervlaktes van gebruikseenheden ook een afwijkende eis geldt, dan wordt eerst de afwijkende eis berekend voor de betreffende gebruikseenheid. Vervolgens wordt de gewogen eis voor het gebouw berekend.

Dit is voor de bouwregelgeving geen nieuwe benadering. Dit gebeurt ook al voor de toetsing aan de energieprestatie-eis.

De formule waarmee de milieuprestatie-eis in voorkomende gevallen moet worden berekend, is vastgesteld in de Omgevingsregeling.

De vergunningaanvrager zal de berekening van de gewogen milieuprestatie-eis van het gebouw moeten overleggen, samen met de berekening van de milieuprestatie-score.

2.7 Bepaling onderdelen bouwwerk voor berekening milieuprestatie

Voor een eenduidige berekening is het nodig dat helder is welke elementen in een gebouw (en soms ook buiten een gebouw) moeten worden meegenomen in de berekening van de milieuprestatie. Dat was niet altijd even duidelijk. Bijvoorbeeld voor PV-panelen leidt dit tot verwarring en soms ook tot onbedoelde prikkels om sommige constructie-onderdelen niet op te nemen in de berekening om de eis te realiseren. Daarnaast is er onduidelijkheid over de wijze waarop externe warmtelevering in de milieuprestatieberekening moest worden opgenomen.

Besloten is om de vaststelling van de elementen in, aan en buiten een gebouw die moeten worden meegenomen in de berekening van de milieuprestatie op te nemen in de bouwregelgeving. Omdat deze begrenzing van de berekening van de milieuprestatie ook een randvoorwaarde is bij de vaststelling van de eis, ligt de verantwoordelijkheid hiervoor bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Er is een onderzoek uitgevoerd naar de juridische verduidelijking van de bepaling van de onderdelen van een bouwwerk voor de berekening van de milieuprestatie.¹⁸ Op basis

¹⁸ Nieman Raadgevend Ingenieurs, Demarcatie milieuprestatie in bouwregelgeving, november 2023

van dit onderzoek wordt deze bepaling van de gebouwonderdelen voor een berekening van de milieuprestatie opgenomen in de bouwregelgeving.

Deze bepaling is inhoudelijk gelijk aan de wijze die tot nu toe al via de stichting Nationale Milieudatabase (hierna: stichting NMD) werd gecommuniceerd. De maatregel is daarmee beleidsneutraal.

De precieze uitwerking van vaststelling van de elementen in, aan en buiten een gebouw die moeten worden meegenomen in de berekening van de milieuprestatie is onderdeel van de Omgevingsregeling. Die kan ook uitzonderingen bevatten op de algemene regel.

2.8 Herziene versie Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken inclusief bijbehorende weegset

Hieronder wordt eerst de herziene versie van de Bepalingsmethode toegelicht. Vervolgens wordt ingegaan op actualisatie van de weegset. Tot slot wordt de herberekening van de milieuprestatie toegelicht.

2.8.1 Herziene versie Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken

De Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken (in het vervolg kortweg Bepalingsmethode) is de rekenmethode waarmee de milieuprestatie-score wordt berekend voor toetsing aan de grenswaarde. De EN15804 is de Europese bepalingmethode voor de berekening van een zogeheten levenscyclusanalyse (LCA) van een bouw materiaal of -product.¹⁹

Met de vaststelling van de herziene versie van de Bepalingsmethode wordt aangesloten op de in Europa in juli 2019 aangewezen versie EN15804:A2. Voor de milieucategorieën (zie Tabel 4) wordt de set van 11 milieueffectcategorieën ('set A1') vervangen door een set van 19 milieueffect-categorieën ('set A2'). In vergelijking met de huidige set is de nieuwe set ingedeeld met subcategorieën, zijn er categorieën geschrapt en aan toegevoegd: drie categorieën zijn verfijnd naar negen (klimaatverandering, vermisting, humane toxiciteit), een categorie en twee subcategorieën zijn geschrapt (fotochemische oxidantvorming, ecotoxicologische effecten zeewater en terrestrisch) en er zijn vijf nieuwe categorieën (smogvorming, watergebruik, fijnstofemissie, ioniserende straling en landgebruik gerelateerde impact/bodemkwaliteit).

De herziening betreft niet de rekenregels voor de berekening van de milieuprestatie: die blijven gelijk. Het betreft alleen de invoering van nieuwe milieucategorieën in de berekening en een nieuwe weging van deze nieuwe milieucategorieën.

2.8.2 Aanwijzing weegset

Om het milieuprofiel van een product of materiaal in een 1-puntsscore (de milieukosten indicator, MKI) uit te drukken is er per milieueffectcategorie een weegfactor. De weegfactoren (gezamenlijk aangeduid als 'weegset') zijn gebaseerd op een 'schaduwprijs'²⁰, die is uitgedrukt in euro's. De MKI wordt berekend door de score op elk

¹⁹ Meer informatie hierover is te vinden op de website van de stichting Nationale Milieudatabase: www.milieudatabase.nl.

²⁰ Schaduw prijzen zijn alle niet zichtbare en moeilijk te kwantificeren kosten in de vorm van negatieve impact op mens en milieu die worden gedragen door de maatschappij (denk aan gezondheidseffecten door fijnstof van de industrie).

milieueffect te vermenigvuldigen met de bij het betreffende milieueffect behorende weegfactor, en de uitkomsten van alle milieueffecten daarna op te tellen. Elk product of materiaal krijgt zo een MKI-score die in 1 getal het milieueffect uitdrukt. Momenteel wordt er de facto al gebruik gemaakt van een vaste weegset maar is deze weegset nergens formeel vastgelegd in de bouwregelgeving. Met de voorliggende wijziging van de bouwregelgeving wordt dit ingevuld. Deze nieuwe weegset is afgestemd op de 19 nieuwe milieueffectcategorieën (zie ook Tabel 4 voor de milieucategorieën en weegfactoren). Het gebruik van een geharmoniseerde en formeel vastgestelde weegset is van groot belang omdat de hoogte van de eis hierop is gebaseerd en elke partij die berekeningen maakt moet kunnen uitgaan van dezelfde systematiek om de milieu-impact te wegen.

De huidige set weegfactoren is niet meer actueel omdat ze is gebaseerd op verouderde beleidsdoelstellingen. Daarnaast is er in de recente wetenschappelijke literatuur, die emissies waardeert steeds meer consensus ontstaan dat schadekosten een betere maatstaf geven voor de waardering van emissies dan preventiekosten.²¹ Ter illustratie houdt dit in dat het milieueffect klimaatverandering (uitgedrukt in CO₂-eq²²) in de vorige weegset werd gewogen als €0,05 per kg CO₂-eq en in de nieuwe weegset €0,116 per kg CO₂-eq. Dit leidt, in combinatie met een uitbereiding aan milieueffectcategorieën, tot de hogere totale score van de milieu impact: voor woningen in dit geval 1,0 t.o.v. 0,5.

Tabel 4 Herziene Bepalingsmethode: milieucategorieën en monetaire weegfactor

| Milieu effect | Eenheid | Weegfactor |
|---|---------------------------|------------|
| Climate change | €/kg CO ₂ | nvt |
| Climate change – Fossil | €/kg CO ₂ | 0,116 |
| Climate change – Biogenic | €/kg CO ₂ | 0,116 |
| Climate change - Land use and LU ch | €/kg CO ₂ | 0,116 |
| Ozonlaagaantasting | €/kg CFK11-eq | 32 |
| Verzuring | €/Mol H ⁺ -eq. | 0,39 |
| Vermesting: Zoetwater | €/kg P-eq | 1,96 |
| Vermesting: Zoutwater | €/kg N | 3,28 |
| Vermesting: Land | €/Mol N-eq. | 0,36 |
| Smogvorming | €/kg NMVOC-eq. | 1,22 |
| Grondstofuitputting: - Metalen en mineralen | €/kg Sb-eq | 0,3 |
| Grondstofuitputting: - Energiedragers | €/MJ | 0,00033 |
| Waterschaarste | m ³ water eq | 0,00506 |
| Fijnstofvorming | €/kg disease incidence | 575838 |
| Straling | €/kg kBq U235-eq | 0,049 |
| Ecotoxiciteit - aquatisch zoetwater | €/CTUe | 0,00013 |
| Humane toxiciteit - Kankerverwekkend effect | €/CTUh | 1096368 |

²¹ Milieuprijzen als weegfactor in de bepalingmethode milieuprestatie bouwwerken (CE Delft, 2020)

²² Naast koolstofdioxide (CO₂) worden ook andere broeikasgassen meegeteld om de uitstootcijfers om te rekenen naar CO₂-equivalent. Dit zijn o.a. lachgas (N₂O, distikstofoxide), methaan (CH₄) en de fluorhoudende gassen (F-gassen).

| | | |
|---|-------------------------|----------|
| Humane toxiciteit - Niet-kankerverwekkend | €/CTUh | 147588 |
| Landgebruik | Pt/m ² .jaar | 0,000178 |

Bron: Herziening mpg-score referentiegebouwen op basis van de herziene bepalingmethode versie A2, Referenties woningen, kantoren en gebruiksfuncties zonder milieuprestatie-eis, LBP|SIGHT, januari 2024, nog te publiceren

2.8.3 Herberekening milieuprestatie-eisen met nieuwe versie Bepalingmethode

Samenvattend worden de volgende wijzigingen doorgevoerd in de berekening van de milieuprestatie:

- Vervanging van de 11 huidige milieucategorieën door 19 nieuwe milieucategorieën.
- Vervanging van de huidige weegset door een nieuwe weegset. Dit is te onderscheiden in twee stappen:
 - Er worden weegfactoren ontwikkeld voor de nieuwe milieucategorieën.
 - De schaduwrijzen die worden gebruikt als weegfactoren worden van het oude peiljaar 2014 geactualiseerd naar peiljaar 2019. De schaduwrijzen voor CO₂ is gebaseerd op de Welvaart en Leefomgeving studies van het Planbureau voor de Leefomgeving en het Centraal Planbureau. Naar verwachting wordt de huidige versie in 2024 geactualiseerd. Op basis van die versie zal worden gekeken wat dit betekent voor de actualisatie van de schaduwrijzen.
- Als derde wordt de achterliggende Europese milieudatabase geactualiseerd van Ecoinvent versie 3.7 naar versie 3.9.1.²³

De rekenregels in de Bepalingmethode blijven wel gelijk: deze worden niet gewijzigd.

De in de paragrafen 2.1 en 2.2 genoemde aangescherpte/nieuwe eisen zijn gebaseerd op de herziene versie van de Bepalingmethode, milieucategorieën en weegset. De nieuwe cijfers voor de milieuprestatie zijn ongeveer verdubbeld in vergelijking met de niveaus berekend met de voorgaande, niet-herziene versie van de Bepalingmethode: tabel 5.²⁴

| Gebruiksfunctie | Eis met herziene versie Bepalingmethode | Eis met huidige (niet-herziene versie) Bepalingmethode |
|---|---|--|
| Woonfunctie | 1,0 | 0,5 |
| Kantoorfunctie | 1,55 | 0,85 |
| Andere gebruiksfuncties (m.u.v. overige gebruiksfuncties) | 1,85 | 1,0 |
| Overige gebruiksfuncties | | |

²³ Ecoinvent is een Europese non-profit organisatie die milieudata inventariseert en verspreidt. De database van Ecoinvent wordt in LCA's voor Milieuverklaringen in de NMD gebruikt voor algemene milieudata in de LCA zodat de aanvrager zich kan concentreren op de inventarisatie van die milieudata die specifiek zijn voor zijn product. Meer informatie is o.a. te vinden op <https://milieudatabase.nl/nl/milieudata-lca/meer-over-milieudata/>.

De data van Ecoinvent worden continu geactualiseerd en periodiek gepubliceerd. De Stichting NMD wijst op gezette tijden weer nieuwe versies van Ecoinvent aan om toe te passen in de LCA.

²⁴ Tabel 5 is gelijk aan tabel 2 in paragraaf 2.3.

| | | |
|-----------------------|-----|-----|
| a. Levensduur 75 jaar | 1,3 | 0,7 |
| b. Levensduur 50 jaar | 1,8 | 1,0 |

De volgende zaken dragen bij aan het veroorzaken van deze verhoging van de waarden:²⁵

- Het aantal milieucategorieën wordt bijna verdubbeld, van 11 naar 19: dit leidt tot een hogere milieu impact, hoewel dat niet direct is te vertalen in cijfers, omdat de impact van verschillende milieucategorieën nauwelijks is te vergelijken. Voor die vergelijking wordt de weegset gebruikt.
- Voor de weegset worden zogeheten schaduwrijzen gebruikt: prijzen van de maatschappelijke schade die ontstaat door het milieueffect. Meer indicatoren leidt tot meer berekende schade en dus hogere schaduwkosten.
- De weegset voor de niet-herziene versie van de Bepalingsmethode is uitgedrukt in prijzen 2014. De weegset voor de herziene versie van de Bepalingsmethode is uitgedrukt in prijzen 2019. De nieuwe prijzen zijn gecorrigeerd voor inflatie.
- De schaduwrijz voor CO₂-emissie wordt niet alleen gecorrigeerd voor inflatie maar ook jaarlijks conform kabinetsbeleid geïndexeerd met 3,5%.
- De schaduwrijz voor CO₂ in de weegset is gekozen op basis van scenario's die zijn gemaakt door het Planbureau voor de Leefomgeving. Hierbij is voor het niveau van de CO₂-rijz gekozen voor het scenario dat het beste past bij de huidige kabinetsambities.
Dit leidt er toe dat de CO₂-rijz van € 50/tCO₂ in de weegset voor de niet-herziene versie van de Bepalingsmethode stijgt naar € 116/tCO₂ in de weegset voor de herziene versie van de Bepalingsmethode.

3. Verhouding tot ander recht

Deze wijziging heeft een relatie met de Verordening Bouwproducten (Construction Products Regulation CPR). In de CPR beschrijft de zogeheten BWR 7 (Basic Work Requirements, 'Duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen') dat er duurzaam gebruik gemaakt moet worden van hulpbronnen. Met behulp van een nog vast te stellen geharmoniseerde norm wordt hier nader invulling aan gegeven. In deze norm wordt aangegeven hoe bedrijven de milieuprestatie van een bouwproduct moeten declareren in de vorm van een milieuverklaring (de zogeheten Environmental Product Declaration of EPD). Deze EPD zal dan onderdeel gaan uitmaken van de prestatieverklaring van een product (de zogeheten Declaration of Performance of DoP).

Voor de bepaling van de milieu impact van bouwproducten in het kader van de CPR worden 19 indicatoren plus de methode voor de berekening van de milieu-impact (EN15804: +A2, Europese standaard voor LCA's) in een Delegated Act aangewezen.²⁶

²⁵ De onderbouwing voor de keuze van de weegset is uitgebreider terug te vinden in het rapport 'Milieuprijzen als weegfactor in de bepalingmethode milieuprestatie bouwwerken', CE Delft, december 2020.

²⁶ De Europese Verordening Bouwproducten (Construction Products Regulation (CPR)) is verplicht voor bouwproducten waarvoor een geharmoniseerde productnorm (hEN) bestaat of waarvoor de fabrikant van dat bouwproduct een Europese technische goedkeuring (ETA) heeft. Er is echter nog geen hEN door de Europese Commissie aangewezen voor het bepalen van milieuprestatie van bouwproducten. Als gevolg hiervan is het opnemen van milieuprestatie kenmerken in de Prestatieverklaring (DoP) die bij de CE-Markering hoort, nog niet mogelijk. Hier wordt onder het CPR-Acquis proces aan gewerkt. Als dit proces is afgerond wordt het verplicht om m.b.v. de dan

Europa volgt met de hierboven beschreven methode voor de berekening van de milieu impact van bouwproducten de methode die al wordt gebruikt in de richtlijn Ecodesign.

Er is een verschil tussen Europa en Nederland. In Nederland wordt de milieuprestatie berekend op gebouwniveau in plaats van op productniveau. De milieuprestatie is de score gewogen over de 19 milieucategorieën die vanuit Europa gaan worden voorgeschreven zoals beschreven in de bovenstaande alinea (EN 15804: +A2). Europa heeft nog geen plannen om de geïntegreerde milieuprestatie te vragen op productniveau. Er is dus geen strijdigheid voor milieu-impact bouwproducten. Op gebouwniveau heeft Europa geen rol (subsidiariteit).

BZK heeft in afstemming met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat geconcludeerd dat een monetaire weegset beter aansluit op het Nederlands milieubeleid voor klimaatbeleid, de kabinetsdoelstelling reductie primaire grondstoffen en het emissiebeleid (o.a. fijnstof en NO_x).²⁷ Om die reden maakt Nederland geen gebruik van de zogeheten PEF-weegset (Product Environmental Footprint). Europa heeft geen plannen om in het kader van de CPR een weegset aan te wijzen voor een gewogen integrale milieuprestatie van bouwproducten. Op dit punt ontstaat er geen strijdigheid tussen het Nederlandse beleid en het Europese beleid.

Met de herziening van de Europese richtlijn voor de energieprestatie van gebouwen (EPBD IV, Energy Performance of Buildings Directive) heeft de Europese Commissie aangekondigd om een Europese rekenmethode te gaan ontwikkelen voor de berekening van de CO₂-emissie die wordt veroorzaakt door gebouwen, de zogeheten Whole-Life-Carbon berekening. Dit betreft de CO₂-emissies voor het operationele energiegebruik van gebouwen als de CO₂-emissies veroorzaakt door het materiaalgebruik in de gebouwen. Dit wordt berekend over de hele levenscyclus van een gebouw. Voor materialen betekent dat de CO₂-emissies vanaf de winning van de grondstof, via de productie van het bouw materiaal tot aan de uiteindelijke sloop van het gebouw en de afvalfase van het sloopafval. Hiermee wordt dus aangesloten op dezelfde rekenmethode die Europa in gaat voeren voor de milieuprestatie van bouwproducten in de herziening van de CPR. Daarmee zijn de voorgestelde wijzigingen ook in lijn met de EPBD IV.

4. Gevolgen van dit besluit

4.1 Algemeen

Er zijn twee onderzoeken uitgevoerd naar de lastendruk van de wijzigingen:

- Lastendruk van de wijziging van de versie van de Bepalingsmethode (paragraaf 4.2)²⁸

beschikbare geharmoniseerde norm (die vervolgens ook stapsgewijs in de onderscheidende productnormen opgenomen zal worden) de milieuprestatie van het bouwproduct te declareren.

²⁷ Een nadere toelichting op de monetaire weegset is gegeven in paragraaf 2.8.

²⁸ Cebeon, Wijziging Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken, Effecten op regeldruk, administratieve lasten, nalevingskosten en bestuurlijke lasten, oktober 2023

- Lastendruk van de aanscherping van de milieuprestatie voor woonfunctie en kantoorfunctie en introductie van de milieuprestatie voor andere gebruiksfuncties (paragraaf 4.3)²⁹

4.2 Lasten- en regeldruk van de wijziging van de versie van de Bepalingsmethode

Dit onderzoek is uitgevoerd door Cebeon. In het onderzoek is gekeken naar de effecten van de betreffende wijzigingen op de bestuurlijke lasten voor andere overheden, de administratieve lasten voor bedrijven, de nalevingskosten voor bedrijven en de regeldruk voor bedrijven.

De conclusie van Cebeon is dat er geen structurele effecten op de regeldruk en administratieve of nalevingskosten voor partijen in de bouw van de wijziging van de Bepalingsmethode worden verwacht. Wel verwacht Cebeon eenmalige effecten op de lasten voor:

- Instrumenthouders van een relatief vroeg ontwikkeld instrument omdat zij mogelijk hun instrument moeten aanpassen. De eenmalige lastendruk is geschat tussen € 45.000 en € 135.000.
- Leveranciers van milieudata voor milieuverklaringen in de Nationale Milieudatabase omdat deze deels hun Milieuverklaringen zullen moeten vervangen vanwege de nieuwe milieudata. De stichting NMD heeft daarvoor overigens een subsidieregeling in het leven geroepen. Het betreft volgens Cebeon maximaal 1.116 milieuverklaringen die maximaal 1 jaar vervroegd moeten worden afgeschreven. Cebeon heeft hiervan geen kostenschattings kunnen geven omdat hiervoor onvoldoende data beschikbaar was.
- Constructeurs die eenmalige kosten moeten maken vanwege de aanpassing van alle lopende projecten waarvan de vergunning wordt aangevraagd na inwerkingtreding van de scherpere eis. De herziene milieudata voor toegepaste bouwproducten moeten opnieuw worden ingevoerd per wijzigingsdatum Bepalingsmethode en de doorwerking ervan in beeld gebracht. De hoogte van de extra kosten hiervoor valt volgens Cebeon moeilijk te rammen.

Voor het opstellen van Levenscyclusanalyses van de milieueffecten van bouwmaterialen en -producten (LCA) worden geen extra administratieve of nalevingskosten verwacht. Evenmin is dat het geval voor het uitvoeren van reviews. Wel kunnen de als gevolg van de wijziging van de Bepalingsmethode veranderde MKI-uitkomsten (milieukostenindicator van een product) leiden tot extra communicatie met de opdrachtgever (bouwmaterialenindustrie). Deze kosten zijn geraamd op maximaal circa € 10.000.

Er wordt vanuit gegaan dat de markt de hierboven samengevatte incidentele kosten kan accommoderen.

4.3 Lastendruk van de aanscherping van de milieuprestatie voor woonfunctie en kantoorfunctie en introductie van de milieuprestatie voor andere gebruiksfuncties

²⁹ Sira Consulting, Lasten- en regeldrukeffecten wijziging milieuprestatie-eisen bouwregelgeving, november 2023

Dit onderzoek is uitgevoerd door Sira. In het onderzoek is gekeken naar de effecten van de betreffende wijzigingen op de bestuurlijke lasten voor andere overheden, de administratieve lasten voor bedrijven, de nalevingskosten voor bedrijven en de regeldruk voor bedrijven.

De conclusie van Sira is dat de lastendruk van de aanscherping van de milieuprestatie voor woonfunctie en kantoorfunctie en introductie van de milieuprestatie voor andere gebruiksfuncties beperkt is en grotendeels incidenteel in de eerste jaren na de invoering van de wijzigingen.

De bestuurlijke lasten betreffen de effecten van de wijzigingen voor het bevoegd gezag, in dit geval gemeenten en omgevingsdiensten.

- De eenmalige lasten komen voort uit kennisname van de wijzigingen en zijn geraamd op € 414.500.
Daarnaast zijn er tijdelijk, gedurende twee jaar, extra lasten te verwachten doordat er meer tijd wordt besteed aan vergunningverlening en toezicht als gevolg van de aanscherping van de milieuprestatie-eis voor de woonfunctie en de kantoorfunctie. Deze extra lasten zijn ingeschat op minimaal € 25.800 en maximaal € 51.500 in het eerste jaar (2025) en minimaal € 12.900 en maximaal € 25.800 in het tweede jaar (2026).
- Daarnaast verwacht Sira structurele extra lasten voor het bevoegd gezag als gevolg van de introductie van een milieuprestatie-eis voor andere gebruiksfuncties. Dit betreft een bedrag van € 59.500.

De regeldrukeffecten betreffen de nalevingskosten van bedrijven die een rol spelen in de bouwketen.

Woningen:

- Voor woningen verwacht Sira met name extra kosten in de eerste vijf jaar na inwerkingtreding van de nieuwe regels. Zo is er, als gevolg van de aanscherping van de milieuprestatie-eis voor woningen, met name de eerste drie jaar sprake van extra ontwerp-, ontwikkel- en advieskosten, om al vroeg in het ontwerpproces te kunnen zorgen dat aan de milieuprestatie-eis wordt voldaan. Daarnaast zullen er gedurende zo'n vijf jaar hogere bouwkosten worden gemaakt voor zowel grondgebonden woningen als voor appartementen. De tijdelijke kosten variëren van minimaal € 150.987.900 tot maximaal € 240.690.200 in het eerste jaar (2025), aflopend tot minimaal € 29.158.800 en maximaal € 46.654.000 in het vijfde jaar (2029).
- Bij deze kosten gaat Sira ervan uit dat de milieuprestatie-eis voor appartementen dusdanig wordt gekozen dat de extra inspanningen en kosten voor appartementen gelijk zijn aan de meerkosten die voor grondgebonden woningen worden gemaakt om aan een milieuprestatie-eis van 1,0 te voldoen. Zouden appartementen ook aan de eis van 1,0 moeten voldoen, zouden de meerkosten hoger zijn.
- Een andere aanname, en randvoorwaarde bij deze kostenschattings, is voldoende beschikbaarheid van categorie 1 en 2 milieuverklaringen in de Nationale Milieudatabase (NMD).

Kantoren: Voor kantoren is de verwachting dat de aanscherping van de milieuprestatie-eis naar 1,55 haalbaar is zonder extra meerkosten.

Andere gebruiksfuncties: Sira verwacht dat jaarlijks € 9.933.000 structurele meerkosten gemaakt worden voor het berekenen van de milieuprestatie-score voor gebouwen met andere gebruiksfuncties, waarvoor een milieuprestatie-eis wordt geïntroduceerd. Voor deze andere gebruiksfuncties zijn op basis van deze voorgenomen eis geen meerkosten voor het ontwerp- en bouwproces voorzien.

Effecten van de aparte eisen voor gebouwen met een kleine vloeroppervlakte: Deze maatregel zal voorkomen dat de kosten voor bepaalde gebouwen disproportioneel hoog worden of dat deze gebouwen in het geheel niet meer gebouwd zullen worden. Het huidige proces van het berekenen van de milieuprestatie verandert naar verwachting niet door deze maatregel. Er worden hiervan dan ook geen regeldrukeffecten verwacht.

Er wordt van uit gegaan dat de markt de incidentele kosten voor de naleving op kan vangen. Voor de structurele kosten van milieuprestatieberekeningen wordt er van uit gegaan dat deze op termijn een integraal onderdeel worden van de kosten voor verduurzaming van gebouwen, zoals bijvoorbeeld integratie in energieprestatie-advies zoals nu al is te zien in de woningbouw.

5. Toezicht en handhaving

Het toezicht op en de handhaving van de betreffende eisen uit het Bbl worden primair 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 nieuwe taak toe aan het takenpakket van de gemeenten met de introductie van een milieuprestatie-eis voor andere gebruiksfuncties. Sira concludeert dat er eenmalige lasten voortkomen uit kennisname van de wijzigingen. Daarnaast zijn er tijdelijk, gedurende twee jaar, extra lasten te verwachten doordat er meer tijd wordt besteed aan vergunningverlening en toezicht als gevolg van de aanscherping van de milieuprestatie-eis voor de woonfunctie en de kantoorfunctie. Volgens Sira leidt de introductie van een milieuprestatie-eis voor andere gebruiksfuncties tot structurele extra lasten voor het bevoegd gezag.³⁰ Een nadere uitwerking van de lastendruk is gegeven in paragraaf 4.3.

6. Notificatie

Het ontwerpbesluit wordt ingevolge artikel 5, eerste lid, 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) voorgelegd aan de Europese Commissie (notificatienummer X/NL). Deze notificatie kent een standstill-termijn van drie maanden, te rekenen vanaf het moment dat de Europese Commissie het ontwerpbesluit heeft ontvangen. De meeste bepalingen van dit besluit bevatten mogelijk technische voorschriften in de zin van deze richtlijn. Deze bepalingen zijn verenigbaar met het vrije verkeer van goederen; zij zijn evenredig en waar nodig voorzien van een

³⁰ Sira Consulting, Lasten- en regeldrukeffecten wijziging milieuprestatie-eisen bouwregelgeving, november 2023

gelijkwaardigheidsbepaling met het oog op de wederzijdse erkenning (zie artikel 1.2 van het Besluit bouwwerken leefomgeving).

7. Advies en consultatie

7.1 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.

Het OPB heeft in zijn vergadering van 15 december 2023 overwegend positief geadviseerd over de wijzigingen die zijn beschreven in hoofdstuk 2. Wel zijn daarbij door het OPB voor de hieronder genoemde onderwerpen nog aandachtspunten gegeven.

Het OPB vraagt aandacht voor de hoogte van de eis bij afwijkende gebouwen zoals gebouwen met kleine vloeroppervlakten, hoogbouw en woonvormen in de zorg. Het OPB vraagt verder aandacht voor de gevolgen van de aangescherpte eis op een goede omgevingskwaliteit en het uiterlijk van bouwwerken conform artikel 4.19 van de Omgevingswet.

Ten aanzien van de herziening van de bepalingmethode milieuprestatie merkt het OPB op dat er een goede afstemming moet zijn met ontwikkelingen in Europa als het gaat om klimaatbeleid en regelgeving over bouwproducten, zodat de producenten en leveranciers niet te maken krijgen met dubbele administratieve lasten. Verder benadrukt het OPB het belang van tijdig voldoende milieuverklaringen in de Nationale Milieudatabase op basis van de herziene bepalingmethode; ook ten aanzien van installaties en volgens de afspraken in Digitale Stelsel Gebouwde omgeving beschikbaar komen.

Het OPB vindt het belangrijk dat de samenhang met andere bouwvoorschriften inclusief decentraal ruimtelijk beleid goed wordt bewaakt. In het bijzonder zal dit een aandachtspunt moeten vormen in de praktijk in de productie- en ontwerpfasen van bouwwerken en specifiek ten aanzien van brandveiligheid en energiezuinigheid. Het OPB onderstreept het belang van een duidelijke wijze van demarcatie (bepaling welke gebouwdelen mee moeten worden genomen in een milieuprestatieberekening).³¹ Bij de uitwerking en invoering moet ook aandacht zijn voor de haalbaarheid voor uitvoerende partijen, zodat zij voldoende tijd krijgen om in hun ontwerpen rekening te kunnen houden met de nieuwe eisen en dat lopende projecten waarvan al is begonnen met het ontwerp nog doorgang kunnen vinden. Het OPB wijst erop dat er anders grote lasten mee gepaard zullen gaan om reeds begonnen trajecten te herontwerpen. Het OPB vraagt BZK de lasten- en regeldruk en de consequenties daarvan voldoende in beeld te brengen met de hiervoor uitgevoerde onderzoeken. Een deel van het OPB spreekt zijn zorg uit over de consequenties voor sociale huurwoningen.

³¹ Onder demarcatie wordt verstaan de bepaling welke gebouwdelen mee moeten worden genomen in een milieuprestatieberekening.

Het OPB stelt dat de invoering op 1 januari 2025 voor de uitvoerende partijen een uitdaging is en verzoekt de minister de haalbaarheid van deze datum in 2024 in de gaten te houden, mede afhankelijk van de doorlooptijd van de parlementaire behandeling. Bij het indienen van de voorstellen bij het parlement worden de conclusies van de lopende onderzoeken meegenomen.

Mkb-toets

Er is geen mkb-toets uitgevoerd conform de hiervoor gestelde regels. De reden hiervoor is dat ondanks herhaalde oproepen zich geen mkb bedrijven hebben aangemeld voor de mkb-toets.

7.2 Internetconsultatie

De internetconsultatie over dit ontwerp vindt plaats gedurende de tweede helft van januari en de eerste helft van februari.

De resultaten van de internetconsultatie worden in deze toelichting verwerkt.

7.3 Adviescollege toetsing regeldruk

De minister van BZK heeft op [datum] de consultatieversie van het onderhavige besluit ter toetsing aan het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR of college) voorgelegd. Op [datum] heeft het ATR zijn advies uitgebracht.

Deze paragraaf wordt aangevuld na ontvangst van het advies.

7.4 Code interbestuurlijke verhoudingen

In het kader van de Code interbestuurlijke verhoudingen wordt dit besluit voorgelegd aan de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).

Deze paragraaf wordt aangevuld na afloop van de consultatietermijn.

7.5 Voorhang

Artikel 23.5, eerste lid, van de Omgevingswet bepaalt dat de voordracht voor een algemene maatregel van bestuur op grond van hoofdstuk 4 niet eerder wordt gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

Deze paragraaf wordt ingevuld na de voorhangprocedure bij beide Kamers der Staten-Generaal.

II. Artikelgewijs deel

ARTIKEL I

Onderdeel A

Via dit onderdeel wordt de aansturingstabel 4.158 aangevuld met een nieuwe kolom waarin de milieuprestatie-eisen voor de woonfunctie en de kantoorfunctie worden vastgelegd. Diezelfde kolom wordt ook benut voor het vastleggen van de milieuprestatie-eisen voor de andere gebruiksfuncties, met uitzondering van het bouwwerk geen gebouw zijnde. Voor een nadere toelichting op hoe deze nieuwe eisen zich verhouden tot de voorgaande eisen wordt verwezen naar het algemeen deel van de nota van toelichting.

Onderdeel B

Dit onderdeel regelt de herziening van artikel 4.159 Bbl. In tegenstelling tot het huidige artikel worden in het nieuwe artikel noch in het eerste lid, noch in het tweede lid de milieuprestatie-eisen uitgeschreven. Dit komt omdat de eisen een plek hebben gekregen in tabel 4.158. In het nieuwe eerste lid wordt naar die tabel verwezen. Daarnaast is ook de aanduiding van de bepalingsmethode aan de hand waarvan de milieuprestatie-eisen zijn vastgesteld aangepast. De aanduiding zal ook in bijlage II bij de Omgevingsregeling worden aangepast. In diezelfde bijlage zal ook worden verwezen naar de laatste versie van de bepalingsmethode.

In plaats van de milieuprestatie-eis zoals vastgesteld in de derde kolom van tabel 4.158 kan een afwijkende milieuprestatie-eis gelden. Dit is het geval wanneer de gestelde milieuprestatie-eis onevenredig hoog zou zijn. Of een afwijkende milieuprestatie-eis moet worden berekend aan de hand van de bij de Omgevingsregeling gestelde regels is afhankelijk van ofwel de gebruiksoppervlakte van de gebruiksfunctie ofwel de uitkomst van het deling van de verliesoppervlakte van het gebouw door de gebruiksoppervlakte van dat gebouw. Als de gebruiksoppervlakte niet groter of de uitkomst van de breuk niet kleiner is dan de waarde opgenomen in de vierde respectievelijk de vijfde kolom van tabel 4.158 geldt een afwijkende milieuprestatie-eis.

In het nieuwe vierde lid is de formule vastgesteld voor de milieuprestatie-eis die geldt voor een gebruiksfunctie van een gebouw waarin meerdere gebruiksfuncties zijn ondergebracht. Deze formule is niet van toepassing wanneer er wel nevengebruiksfuncties kunnen worden aangewezen. In het vijfde lid is geregeld dat in een dergelijk geval voor de nevengebruiksfuncties dezelfde milieuprestatie-eis kan gelden als voor gebruiksfunctie ten dienste waarvan deze staan. Dit is gedaan om onnodige regeldruk te voorkomen, bijvoorbeeld voor een aparte berekening van een winkeltje of een coffeecorner in een ziekenhuis. Een aanvrager van een omgevingsvergunning kan hier echter ook van af zien, bijvoorbeeld als de milieuprestatie-eis van de nevengebruiksfunctie lager is dan die van de gebruiksfunctie waaraan de nevenfunctie ten dienste staat. Een voorbeeld hiervan is kantoor aan huis. De milieuprestatie van de kantoorfunctie is lager dan die van een woning. In dat geval moet dan wel de gewogen milieuprestatie worden berekend van de woonfunctie en de kantoorfunctie.

In het laatste lid is bepaald dat heel artikel 4.159 Bbl niet van toepassing is wanneer sprake is van een industriefunctie of overige gebruiksfunctie in een gebouw met geen andere gebruiksfuncties en de gebruiksoppervlakte van dat gebouw kleiner is dan 50 m². In dat geval geldt dus niet de milieuprestatie-eis zoals vastgesteld in tabel 4.158 en wordt ook geen afwijkende eis gesteld op basis van de bij de Omgevingsregeling gestelde regels.

Onderdeel C

In bijlage I, onder A, bij het Bbl is het begrip *gebruiksoppervlakte* omschreven. In het gewijzigde artikel 4.159 wordt naast dat begrip ook het begrip *verliesoppervlakte*

gehanteerd. Via dit onderdeel wordt in de bijlage I, onder A, een begripsomschrijving ingevoegd van het begrip *verliesoppervlakte*.

ARTIKEL II

In dit artikel is bepaald dat dit besluit op 1 januari 2025 in werking zal treden. Dit is niet alleen in overeenstemming met de vaste verandermomenten maar ook met de brieven van 23 december 2022 en 4 oktober 2023 waarin de aanscherping van de milieuprestatie-eis voor nieuwe woningen en nieuwe kantoren werd aangekondigd.^{32 33}

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

³² *Kamerstukken II 2022/23, 32852, nr. 223, p. 5.*

³³ *Kamerstukken II 2023/24, 32852, nr. 265*