NIEMAN®

DE RAADGEVENDE INGENIEURS

DEMARCATIE MILIEUPRESTATIE IN BOUWREGELGEVING

MINISTERIE VAN BZK

2 november 2023

Partner in 't hart van de bouw!

Demarcatie milieuprestatie in bouwregelgeving

Vastleggen demarcatie in regels

Ministerie van BZK

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Vertegenwoordigd door:

Nieman Raadgevende Ingenieurs B.V.

Vestiging Utrecht
Postbus 40217
3504 AA Utrecht
info@nieman.nl
www.nieman.nl
Uitgevoerd door: mr. ing. J.C. (Jacco) Huijzer

ir. J.W. (Joost) Pothuis

Wij gaan vertrouwelijk met uw gegevens om, geheel volgens de richtlijnen voor Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Lees onze privacyverklaring.

Referentie: 20201563.006 / 30237

Status: Definitief

Datum: 2 november 2023

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Vraagstelling	3
1.3	Opbouw rapport	3
1.4	Afbakening	3
Hoofdstuk 2	Huidige regeling	5
2.1	Milieuprestatie in Bbl	5
2.1.1	*Functionele eis*	*5*
2.1.2	*Prestatie-eis*	*5*
2.1.3	*Bepalingsmethode*	*6*
2.2	Demarcatie: wat moet er (niet) meegerekend worden?	6
2.2.1	*Demarcatie op drie niveaus*	*6*
2.2.2	*Demarcatie op niveau gebruiksfunctie*	*7*
2.2.3	*Demarcatie op niveau constructieonderdeel*	*8*
Hoofdstuk 3	Bouwstenen aanpassing regeling	9
3.1	Inleiding	9
3.2	Opties wetsniveau gewijzigde regeling	9
3.2.1	*Opnemen in het Bbl*	*9*
3.2.2	*Opnemen in de Omgevingsregeling*	*11*
3.2.3	*Opnemen in de Bepalingsmethode*	*12*
3.2.4	*Conclusie wetsniveau*	*13*
3.3	Objectniveaus	13
3.3.1	*Soorten objectniveaus*	*13*
3.4	Doelstelling en inhoud demarcatie constructieonderdelen	14
3.4.1	*Wat is beoogd?*	*14*
3.4.2	*Inhoud demarcatie*	*15*
3.5	Wijze van formuleren van regeling	16
3.5.1	*Prestatie-eis of rekenregel*	*16*
3.5.2	*Insluiten of uitsluiten*	*17*
3.6	Demarcatie en bewijslast	17

Hoofdstuk 4	Voorstel aangepaste regeling	20
4.1	Toepassing bouwstenen	20
4.2	Tekstvoorstel	20
4.3	Uitleg bij het tekstvoorstel	21
4.4	Toelichting tekstvoorstel	21
4.5	Toepassing regeling demarcatie	23
4.5.1	*Demarcatie bouwwerk – inrichting/aankleding*	*23*
4.5.2	*Demarcatie bouwwerk – ander bouwwerk*	*23*
4.5.3	*Demarcatie onderdelen van een bouwwerk*	*24*

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) zal net als Bouwbesluit 2012 een prestatie-eis stellen aan de milieuprestatie van bouwwerken en heeft daarvoor een bepalingsmethode aangewezen. De milieuprestatie bouwwerken (mpg-score) geeft aan wat de milieubelasting is van de materialen die in een bouwwerk worden toegepast. Hoe lager de mpg-score, hoe lager de milieubelasting .

De demarcatie van wat er precies wel en niet meegerekend moet worden bij de mpg-berekening volgt deels uit de regels in het Bbl en deels uit de toelichting op die regels. In de markt bestaat hierover onduidelijkheid, als gevolg waarvan de demarcatie niet altijd uniform wordt toegepast. De wens bestaat om de demarcatie uitdrukkelijk en eenduidig in de bouwregelgeving op te nemen, om uniforme toepassing hiervan te bereiken en toezicht te vereenvoudigen.

In onze notitie 'Demarcatie mpg-berekening' van 8 februari 2023 (referentie 20201563.003 / 28288), geschreven in opdracht van Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, hebben wij de problematiek ten aanzien van de demarcatie in Bouwbesluit 2012 beschreven. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de bevindingen van die notitie.

1.2 Vraagstelling

Aan Nieman Raadgevende Ingenieurs is gevraagd om te onderzoeken hoe de demarcatie van de milieuprestatie het beste kan worden opgenomen in de bouwregelgeving en hiervoor een tekstvoorstel te doen.

1.3 Opbouw rapport

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Na dit inleidende hoofdstuk bevat het tweede hoofdstuk een analyse en beschrijving demarcatie in het Bbl. Dit is een aanvulling op de overeenkomstige analyse en beschrijving in de hiervoor benoemde notitie 'Demarcatie mpg-berekening'. In het derde hoofdstuk worden de bouwstenen beschreven voor het uitdrukkelijk en eenduidig opnemen van de beoogde demarcatie in de bouwregelgeving. Het vierde hoofdstuk bevat een uitwerking hiervan door middel van het voorstel van een artikeltekst.

1.4 Afbakening

Dit onderzoek gaat alleen over de demarcatie van wat in een mpg-berekening moet worden meegerekend. Separaat aan dit onderzoek vindt door ons een onderzoek plaats naar verbreding van het toepassingsbereik van de regeling naar alle gebruiksfuncties. Dit onderzoek gaat niet over demarcatie tussen afzonderlijke gebruiksfuncties of de naar gebruiksfuncties gewogen weging van de mpg. Zie

daarvoor ons rapport ‘Onderzoek wijziging milieuprestatie voorschriften regelgeving’ (referentie 20201563.005/30251).

Er is in dit onderzoek uitgegaan van de krachtens de Omgevingswet gestelde regels overeenkomstig de door het Informatiepunt leefomgeving (Iplo) gepubliceerde geconsolideerde teksten zoals die luiden op 4 juli 2023.

2 november 2023

Nieman Raadgevende Ingenieurs B.V.

mr. ing. J.C. (Jacco) Huijzer

Wij gaan vertrouwelijk met uw gegevens om, geheel volgens de richtlijnen voor Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Lees onze privacyverklaring. De inhoud van dit document is vertrouwelijk en uitsluitend bestemd voor de geadresseerde(n). Gebruik, openbaarmaking, vermenigvuldiging, verspreiding en/of verstrekking van deze informatie aan derden is niet toegestaan. Op al onze diensten en producten zijn onze algemene voorwaarden van toepassing.

Hoofdstuk 2 Huidige regeling

2.1 Milieuprestatie in Bbl

2.1.1 Functionele eis

Het toetskader dat op dit moment in het Bbl wordt gegeven, is als volgt. Volgens het aansturingsartikel 4.158, eerste lid, dient een bouwwerk zodanig te zijn dat de belasting van het milieu door de in het bouwwerk toe te passen materialen wordt beperkt. Het tweede lid bepaalt dat als voor een gebruiksfunctie in tabel 4.158 regels zijn aangewezen, voor die gebruiksfunctie aan het eerste lid wordt voldaan door naleving van die regels.

Tabel 4.158

gebruiksfunctie	leden van toepassing				
	milieuprestatie				maatwerkregels milieuprestatie
artikel	4.159				4.160
lid	1	2	3	4	*
1 Woonfunctie					
a woonwagen	–	–	–	–	–
b andere woonfunctie	1	–	–	–	*
6 Kantoorfunctie	–	2	3	4	*
Alle niet hierboven genoemde gebruiksfuncties	–	–	–	–	–

Figuur 1 – Tabel 4.158 Bbl

2.1.2 Prestatie-eis

Volgens artikel 4.159 van het Bbl mag de milieuprestatie van een woonfunctie maximaal 0,8 bedragen en van een kantoorgebouw 1,0.

De eis voor het kantoorgebouw is niet van toepassing als de totale gebruiksoppervlakte aan kantoorfuncties en nevenfuncties daarvan in het kantoorgebouw of in het gebouw waarvan het kantoorgebouw deel uitmaakt kleiner is dan 100 m² (artikel 4.159 lid 3). De eis is eveneens niet van toepassing op een kantoorgebouw dat deel uitmaakt van een gebouw met andere gebruiksfuncties dan een kantoorfunctie of nevenfunctie daarvan (artikel 4.159 lid 4).

2.1.3 Bepalingsmethode

De milieuprestatie dient bepaald te worden volgens de Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken. [1] Met behulp van deze Bepalingsmethode kan de milieubelasting van de toepaste materialen (bouwproducten) van een gebruiksfunctie bepaald worden.

De milieuprestatie gebouwen (mpg) van een gebouw is de som van de schaduwkosten van alle toegepaste materialen in een gebouw. Hierbij moet ook rekening worden gehouden met de materialen die worden vervangen tijdens de referentielevensduur van het gebouw. De totale som wordt gedeeld door de referentielevensduur en door het bruto vloeroppervlak van een gebouw. De mpg-score wordt vervolgens uitgedrukt in de schaduwkosten per vierkante meter bvo per jaar; in de bouwregelgeving is bewust voor een dimensieloos getal gekozen. Om een mpg-score uit te rekenen, moet elk materiaal/product/element in een ontwerp worden geïdentificeerd en moet worden bepaald hoeveel ervan wordt toegepast.

Om de milieubelasting van een enkel materiaal/product/element te bepalen, wordt een levenscyclusanalyse (lca) gehanteerd. De lca resulteert in verschillende indicatoren voor de milieubelasting van een product. Deze indicatoren worden samengevoegd tot één waarde: de schaduwkosten per eenheid van het product (kg, m^3, m^2, enz.). Voor Nederland wordt de lca-data verzameld in de Nationale MilieuDatabase (NMD).

2.2 Demarcatie: wat moet er (niet) meegerekend worden?

2.2.1 Demarcatie op drie niveaus

In de artikeltekst en in de Bepalingsmethode zijn geen specifieke regels gesteld ten aanzien van de demarcatie die bij toepassing van de Bepalingsmethode aangehouden moet worden.

Het onderscheid tussen wat wel of niet meegerekend hoeft te worden bij het bepalen van de mpg kan op drie niveaus gemaakt worden:

1) *Bouwwerk:* Alleen datgene dat behoort tot een bouwwerk hoeft meegerekend te worden. Dat volgt onder andere uit artikel 4.1, eerste lid, van het Bbl, maar dit blijkt ook uit artikel 4.158, eerste lid, van Bbl. Datgene dat niet tot een bouwwerk behoort hoeft daarom niet meegerekend te worden. Dat betekent dat inrichting en aankleding van een bouwwerk niet meegerekend hoeft te worden. Ook het terrein hoeft niet meegerekend te worden. Bouwwerkinstallaties die op een perceel zijn gelegen maken onderdeel uit van een bouwwerk (dan wel moeten tot het bouwwerk gerekend worden); dat volgt uit de definitie van ‘bouwwerk’ in bijlage I van de Omgevingswet.
2) *Gebruiksfunctie:* Alleen datgene dat behoort tot een bouwwerk of gedeelte van een bouwwerk dat onderdeel van de regeling is, hoeft meegerekend te worden. Dat volgt uit artikel 4.159 van

[1] Deze bepalingsmethode wordt hierna aangehaald als “de Bepalingsmethode”.

het Bbl. Daar volgt dan ook uit wat niet tot een gebruiksfunctie behoort waarvoor tabel 4.158 artikel 4.159 heeft aangestuurd, niet meegerekend hoeft te worden. Dat zou ook kunnen betekenen dat onderdelen maar deels meegerekend hoeven te worden, omdat ze ook tot een andere, niet aangestuurde gebruiksfunctie behoren. Uit artikel 2.7 van het Bbl volgt dat gemeenschappelijke voorzieningen deel uitmaken van elke gebruiksfunctie die op die voorziening is aangewezen.

In de huidige regeling betekent het bovenstaande dat alleen datgene dat behoort tot de woonfunctie respectievelijk het kantoorgebouw meegerekend hoeft te worden; dat zijn op dit moment de enige aangewezen gebruiksfunctie in tabel 4.158. In de huidige regeling zal er een demarcatie gemaakt moeten worden op gebruiksfunctieniveau.[2] Het voornemen bestaat om de regeling per 1 januari 2025 uit te breiden tot alle gebruiksfuncties.[3] Wanneer de regeling wordt uitgebreid tot alle gebruiksfuncties zal dit niveau (in beginsel) wegvallen; zie hiervoor verder paragraaf 2.2.2.

3) *Constructieonderdelen:* Bij de bepaling van de milieuprestatie hoeven alleen die onderdelen en installaties van het bouwwerk te worden meegenomen die nodig zijn om te voldoen aan de (overige) regels van het Bbl. Dit is aangegeven in de toelichting op artikel 4.159 van het Bbl.[4] Zie verder paragraaf 2.2.3.

Wat de demarcatie op het eerste niveaus betreft (bouwwerk) geldt dat die eenduidig te bepalen is; er zijn wat dat betreft geen knelpunten bekend. Het tweede en derde niveau worden hierna besproken. In paragraaf 4.5 wordt nader ingegaan op de bovenstaande demarcatie met concrete voorbeelden.

2.2.2 Demarcatie op niveau gebruiksfunctie

De huidige regeling voor de milieuprestatie geldt alleen voor de woonfunctie en het kantoorgebouw. Het voornemen is om de milieuprestatie een breder toepassingsbereik te geven. Bij een breder toepassingsbereik zal voor alle gebruiksfuncties een eis gelden, met uitzondering van de gebruiksfunctie ‘bouwwerk geen gebouw zijnde’. De mpg-eis kan dan op bouwwerkniveau (gebouwniveau) worden gesteld; zie hiervoor verder ons rapport 20201563.005 / 30251.

Daarmee blijft er tussen gebruiksfuncties één demarcatie over, namelijk die met de gebruiksfunctie ‘bouwwerk geen gebouw zijnde’. Een bouwwerk geen gebouw zijnde kan echter geen onderdeel zijn van een gebouw;[5] een balkon, luifel, parkeerdek, dakterras en vlucht- of verkeersroute over een dak maken

[2] Hoe dat moet wordt in dit rapport verder niet op ingegaan.
[3] Zie de brief van 4 oktober 2023 van de Minister aan de Staten-Generaal (kenmerk 2023-0000588539).
[4] *Stb.* 2018, 291, p. 398.
[5] Zie bijvoorbeeld de uitspraken ABRS 2 juni 2004, 200306337/1, ABRS 13 februari 2008, 200702161/1, ABRS 13 februari 2008, 200702161/1, ABRS 19 mei 2010, 200906364/1/H1, ABRS 29 januari 2014, 201305601/1/A1, ABRS 10 juni 2015, 201408697/1/A1.

dus onderdeel uit van het gebouw en kunnen daarom niet de gebruiksfunctie 'bouwwerk geen gebouw zijnde' krijgen. Demarcatie van de mpg-eis tussen enerzijds de gebruiksfuncties van een gebouw en anderzijds de gebruiksfunctie 'bouwwerk geen gebouw zijnde' kan daarom (in beginsel) niet voorkomen.

Een kanttekening hierbij is overigens wel dat een gebruiksfunctie zich wel kan uitstrekken over meer dan één bouwwerk. Bij de bepaling van de wegingsfactoren zal in een bepaling moeten worden voorzien die de verhouding tussen die bouwwerken reguleert. Dat is geen demarcatievraagstuk.

2.2.3 Demarcatie op niveau constructieonderdeel

Op het derde niveau bestaan er in de praktijk onduidelijkheden. De huidige artikeltekst van artikel 4.159 van het Bbl bevat geen indicatie dat niet alle onderdelen van een bouwwerk meegerekend hoeven worden, terwijl dat volgens de toelichting wel de bedoeling is.

Dat laatste is problematisch, omdat dus voor niet eenduidig is vastgelegd welke onderdelen van een bouwwerk meegerekend moeten worden. De bedoeling van de regel wijkt af van de artikeltekst. In die zin is de regel mogelijk dubbelzinnig. De toelichting op het Bbl kan ook geen eisen of Bepalingsmethode bevatten,[6] maar slechts dienen als motivering of uitleg van wat de wetgever heeft bedoeld te regelen.

In de praktijk bestaat ook veel onduidelijkheid over de toepassing van de demarcatie. Dat zal mede het gevolg zijn van de abstracte formulering. Dat de demarcatie niet zelfstandig in een concrete regel te lezen is en dat de demarcatie afgeleid moet worden uit de wettelijke systematiek maakt verder dat de demarcatie niet toegankelijk is.

Overigens geeft de Bepalingsmethode ook niet aan welke onderdelen van een bouwwerk bij de berekening moeten worden betrokken. In tegendeel, in bijlage VII van de Bepalingsmethode is uitdrukkelijk aangegeven: "*De Bepalingsmethode geeft enkel aan hoe de milieuprestatie van een gebouw en GWW-werk moet worden bepaald. De methode bepaalt op zich niet welke verzamelingen van materialen daarbij in beschouwing moeten worden genomen. Dat geschiedt in de regelingen die met een verwijzing naar de Bepalingsmethode kwaliteitseisen aan een gebouw, bouwwerk of GWW-werk stelt*." De Bepalingsmethode veronderstelt dat dit in het Bbl plaatsvindt.

Wat betreft het derde niveau (constructieonderdelen) is een aanpassing noodzakelijk om te bewerkstelligen dat eenduidig is vastgelegd welke onderdelen van het bouwwerk wel en niet meegerekend moeten worden.

---

[6] Zie ook aanwijzing 4.47 Aanwijzingen voor de regelgeving: Een toelichting wordt niet gebruikt voor het stellen van nadere regels. De toelichting hierbij luidt als volgt: "De toelichting geeft een motivering en uitleg van de regeling maar mag geen aanvullende normen bevatten. De te stellen normen worden in de regeling zelf vastgelegd. Evenmin mag een toelichting gebruikt worden voor een nadere omlijning van in de regeling voorkomende termen of begrippen. Dit neemt niet weg dat het in bepaalde gevallen wenselijk kan zijn een nadere verklaring te geven van in de regeling voorkomende termen of begrippen."

Hoofdstuk 3 Bouwstenen aanpassing regeling

3.1 Inleiding

De bouwstenen voor een aanpassing van de regeling bevatten de volgende onderdelen:

- Het wetsniveau waarop de aanpassing wordt doorgevoerd.
- Het objectniveau waarop gewijzigde regeling wordt ingestoken.
- De inhoud van de gewijzigde regeling.

3.2 Opties wetsniveau gewijzigde regeling

In beginsel kan de demarcatie ten aanzien van de constructieonderdelen, behoudens in de Ow zelf, op drie wetsniveaus geregeld worden. De demarcatie kan in het Bbl worden opgenomen (3.2.1), in de Omgevingsregeling (3.2.2) of in de Bepalingsmethode (3.2.3).

Hierna worden deze drie wetsniveaus toegelicht. Hierna volgt een beknopte samenvatting. In de volgende paragrafen volgt per wetsniveau een uitgebreidere toelichting.

- *Opnemen in het Bbl:* Het is mogelijk om de demarcatieregeling in het Bbl op te nemen, in de paragraaf waarin de regels over de milieuprestatie staan. Het voordeel hiervan is dat de demarcatie dan direct bij de prestatie-eisen staat, wat de duidelijkheid ten goede komt. Het ligt echter in de lijn der verwachting dat de regels met betrekking tot de milieuprestatie in de toekomst uitgebreid en aangescherpt zal worden. De demarcatie zal mede met het oog daarop in de toekomst voortvarend aangepast moeten kunnen worden. Dat pleit tegen de regeling in het Bbl.
- *Opnemen in de Omgevingsregeling:* Het is mogelijk om de demarcatieregeling in de Omgevingsregeling op te nemen. Dat is de meest voor de hand liggende keuze, omdat het in de lijn der verwachting ligt dat er (ter voorkoming van ongewenste milieueffecten) voor specifieke onderdelen van het bouwwerk uitzonderingen op de demarcatieregeling gemaakt zullen gaan worden.
- *Opnemen in de Bepalingsmethode:* Het opnemen van de demarcatie in de Bepalingsmethode ligt niet voor de hand, omdat de demarcatiekeuze hoort bij de door de wetgever vastgestelde grenswaarde.

Dit wordt hierna uitvoeriger uiteengezet.

3.2.1 Opnemen in het Bbl

Artikel 4.3, eerste lid, van de Omgevingswet bepaalt onder meer dat bij algemene maatregel van bestuur regels dienen te worden gesteld over bouwactiviteiten, sloopactiviteiten en het gebruik en het in stand houden van bouwwerken. Deze bepaling bevat de opdracht (en bevoegdheid) voor de regering om regels te stellen in het Bbl. Het Bbl is de aangewezen plaats voor het stellen van regels voor de milieuprestatie van bouwwerken.

Die regels dienen bij voorkeur op een zo hoog mogelijk abstractieniveau plaats te vinden. Binnen het Bbl zijn volgende niveaus onderscheiden:

- Afdeling 2.1 (algemeen): Dit is de plaats waar demarcatieregels zouden moeten worden geplaatst die op bestaande bouw, nieuwbouw en verbouw/functiewijziging toezien.
- Afdeling 4.1 (algemeen): Dit is de plaats waar demarcatieregels zouden moeten worden geplaatst die van toepassing zijn op nieuwbouwregels in meer dan één afdeling.
- Afdeling 4.4 (duurzaamheid): Dit is de plaats waar demarcatieregels zouden moeten worden geplaatst die van toepassing zijn op specifiek de nieuwbouwregels die uit oogpunt van duurzaamheid zijn gesteld. Deze afdeling bevat vier paragrafen: energiezuinigheid (4.4.1), milieuprestatie (4.4.2), laadinfrastructuur voor elektrische voertuigen (4.4.3) en systeem voor gebouwautomatisering en -controle (4.4.4). Paragraaf 4.4.2 is de plaats waar demarcatieregels zouden moeten worden geplaatst die van toepassing zijn op specifiek de nieuwbouwregels die uit oogpunt van milieuprestatie (ter beperking van de belasting van het milieu door de in het bouwwerk toe te passen materialen) zijn gesteld.

Voor elk niveau geldt dat op elk niveau nadere regels gesteld kunnen worden bij ministeriele regeling, en dat elke regel een normblad of ander document kan aansturen voor nadere regels.

Het gaat hier echter om een regeling voor een specifiek doel, zonder noodzaak van bredere toepassing, namelijk de regulering van de demarcatie van wat in de toets van het bouwplan aan de mpg-eis moet worden betrokken. Opname in afdeling 4.4, en meer specifiek in paragraaf 4.4.2 van het Bbl (milieuprestatie) ligt daarom het meest voor de hand.

Het is mogelijk om de demarcatie in het objectniveau van de eis te verwerken. Een demarcatieregel kan ook worden geformuleerd als een rekenregel. Rekenregels mogen (in tegenstelling tot de inhoudelijke regels) in de Omgevingsregeling worden gesteld. De Omgevingswet geeft daarvoor in artikel 4.3, vierde lid, de bevoegdheid. Dat is echter geen verplichting. Het Bbl bevat reeds verschillende (al dan niet impliciete) reken- of meetregels.[7] Het opnemen van een bepaling die regelt welke constructieonderdelen meegerekend moeten worden past in die zin binnen wat reeds is bepaald in het Bbl.

Het belangrijkste voordeel van het reguleren in het Bbl is dat de demarcatie maximaal kenbaar is; op die manier is het dienstbaar aan de beoogde landelijke uniformiteit, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Er bestaat een grote samenhang met de prestatie-eisen; het betreft feitelijk een precisering hiervan. De wijziging direct bij de prestatie-eisen en de Bepalingsmethode opnemen, draagt bij aan de kenbaarheid. De memorie van toelichting op de Omgevingswet noemt de samenhang tussen de regels ook als reden

[7] Zie bijvoorbeeld artikel 3.82 lid 2, artikel 4.80 en artikel 4.81, artikel 4.147 lid 3.

om een bepaling in de AMvB op te nemen in plaats van in de ministeriële regeling.[8] Verder is de omvang van toe te voegen regeling beperkt; het betreft geen uitgebreide, gedetailleerde regeling.

Het is echter wel een regeling die (zeker met het oog op de gewenste uitbreiding en aanscherping van de regels) voortvarend aangepast zal moeten kunnen worden om ongewenste milieueffecten te voorkomen. Dat zou er tegen pleiten om de demarcatie in het Bbl op te nemen.

3.2.2 Opnemen in de Omgevingsregeling

De tweede mogelijkheid is om de demarcatie in de Omgevingsregeling op te nemen. De bevoegdheid om regels hierin op te nemen is neergelegd in artikel 4.3, vierde lid, van de Omgevingswet: "*De regels kunnen bij ministeriële regeling worden gesteld als deze uitvoeringstechnische, administratieve en meet- of rekenvoorschriften inhouden.*" Er hoeft in het Bbl (in tegenstelling tot Bouwbesluit 2012) geen specifieke bevoegdheid worden opgenomen om regels in de Omgevingsregeling op te nemen. Dat is zelfs niet toegestaan; artikel 4.3, eerste lid, staat daar aan in de weg. Er staat immers "bij algemene maatregel van bestuur" en niet "bij of krachtens algemene maatregel van bestuur".[9] De bevoegdheid om regels in de Omgevingsregeling op te nemen berust rechtstreeks op de Omgevingswet.

Regulering van de demarcatie van wat in de mpg-berekening betrokken dient te worden kan, afhankelijk van de wijze waarop dit wordt geformuleerd, beschouwd worden als een rekenregel. Rekenregels mogen in de Omgevingsregeling worden gesteld. Dat is een argument om de demarcatie in de Omgevingsregeling op te nemen.

In afdeling 5.2 van de Omgevingsregeling worden nadere regels gegeven over de toepassing van normen. In afdeling 5.3 van de Omgevingsregeling worden regels gegeven over werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties en bouw- en sloopwerkzaamheden. In afdeling 5.4 zijn regels opgenomen over het bepalen van het gezamenlijke geluid, het bepalen van het geluidsniveau van wko-installaties, en het bepalen van dagwaarden voor geluid van bouw- en sloopwerkzaamheden.

Een bepaling zou in afdeling 5.2 kunnen worden opgenomen. Weliswaar bevat die afdeling op dit moment enkel regels over de toepassing van NEN-normen. Het begrip 'norm' wordt niet gedefinieerd. Er is geen reden om dit begrip te beperken tot NEN-normen. In artikel 1.4, vierde lid, en in bijlage II van de Omgevingsregeling wordt de Bepalingsmethode mpg ook aangeduid als 'norm'.

Sinds de introductie van Bouwbesluit 1992 is de mate waarin bij ministeriële regeling regels kunnen worden gegeven zoveel mogelijk beperkt.[10] Voor het opnemen van regels in een ministeriële regeling

---

[8] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 467, 468.
[9] De enige uitzondering hierop zijn regels ter uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen, voor zover de Ow niet in andere grondslag voor het stellen van regels voorziet (artikel 23.1 Ow).
[10] *Stb.* 1991, 680, p. 174.

werd gekozen wanneer snelle aanpassing noodzakelijk moest kunnen zijn of als de regels te gedetailleerd van aard waren. Dat is ook wat de Aanwijzingen voor de regelgeving aangeven: "*Delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een minister wordt beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld*."[11] Dat gegeven pleit niet voor het opnemen van de demarcatie in de Omgevingsregeling.

Een voordeel van het plaatsen van een regel in de Omgevingsregeling is dat die snel aangepast kan worden aan de stand van de techniek; de procedure voor het aanpassen van een ministeriële regeling is eenvoudiger en sneller dan het aanpassen van een algemene maatregel van bestuur (en vermoedelijk ook van de Bepalingsmethode). Het ligt in de lijn der verwachting dat er voor specifieke onderdelen van het bouwwerk uitzonderingen op de demarcatieregeling gemaakt zullen gaan worden, bijvoorbeeld om vanuit het oogpunt van duurzaamheid onwenselijke effecten te voorkomen. Dit gegeven pleit er sterk voor om de demarcatie wel in de Omgevingsregeling op te nemen.

Het opnemen van de demarcatieregeling in de Omgevingsregeling zou de demarcatie van zowel de prestatie-eis als van de aanwijzing van de Bepalingsmethode in het Bbl scheiden. Dat zou de kenbaarheid van de regeling niet ten goede komen; dat is daarom een aandachtspunt.

Het opnemen van de demarcatiebepaling in de Omgevingsregeling ligt gezien het voorgaande voor de hand.

3.2.3 Opnemen in de Bepalingsmethode

De derde mogelijkheid is om de demarcatie in de Bepalingsmethode op te nemen. Dat komt meer voor in de door het Bbl aangewezen normen. De in artikel 3.37 lid 5 en 7, artikel 3.58, artikel 4.17 lid 3 en 6, artikel 4.50 lid 6 en 8, artikel 4.53 lid 3 aangewezen bepalingsmethode voor de berekening van vuurlast en vuurbelasting (NEN 6090:2017) regelt welke materialen wel meegerekend moeten worden en welke materialen buiten beschouwing blijven bij de berekening van vuurbelasting. Over de bepaling van de permanente vuurbelasting is bijvoorbeeld in paragraaf 4.2.1 de volgende demarcatieregeling opgenomen: "*Hierbij moeten alle brandbare materialen in de constructie-onderdelen worden meegenomen, die zich binnen het (beschouwde gedeelte van het) bouwwerk bevinden dan wel het (beschouwde gedeelte van het) bouwwerk begrenzen. De niet tot een bouwconstructie behorende constructie-onderdelen – voor zover gelegen binnen een gebruiksgebied – blijven hierbij buiten beschouwing, evenals de constructie-onderdelen die tot de afbouw moeten worden gerekend.*"

[11] Aanwijzing 2.24 Ar.

Een nadeel van het opnemen van de demarcatie in de Bepalingsmethode is echter dat de wetgever hier geen directe invloed meer op uit kan oefenen, terwijl de keuze van de demarcatie (en de daarop afgestemde hoogte van de grenswaarde van de vereiste milieuprestatie) wel door de Bbl-wetgever (regering) is gemaakt. De invloed die de wetgever op de inhoud van de Bepalingsmethode kan uitoefenen is alleen indirect, door een versie van de Bepalingsmethode wel of niet aan te sturen of daar nadere regels bij te stellen.

De Bepalingsmethode is bovendien niet specifiek geschreven voor de bouwregelgeving, maar voor bredere toepassing: het gaat over gebouwen en GWW-werken. De Bepalingsmethode kan een rol spelen in privaatrechtelijke duurzaamheidsinstrumenten zoals BREEAM, Greencalc, GPR, enzovoorts. Ook kan de Bepalingsmethode in privaatrechtelijke overeenkomsten worden aangewezen. Bij dit alles geldt dat daarbij gekozen kan worden voor een van het Bbl afwijkende grenswaarde, maar ook van een van het Bbl afwijkende demarcatie. In een informatieve bijlage wordt op dit moment slechts verwezen naar de bouwregelgeving, waarbij wordt aangegeven dat de bouwregelgeving de demarcatie bepaalt.

Het opnemen van een demarcatieregeling in de Bepalingsmethode zou tot gevolg kunnen hebben dat onderdelen ook bij privaatrechtelijke toepassing niet meer meegerekend worden. Dat is dan geen stimulans voor de verbetering van de milieuprestatie. Daar staat tegenover dat het opnemen van een demarcatiebepaling in de bouwregelgeving tot gevolg kan hebben dat er onduidelijkheid bestaat over privaatrechtelijke toepassing van de Bepalingsmethode; het bieden van duidelijkheid hiervoor ligt evenwel niet op het terrein van de bouwregelgeving, maar in de Bepalingsmethode. Om onderscheid met privaatrechtelijke toepassing van de Bepalingsmethode te verhelderen is het aan te bevelen om het doel van de demarcatie duidelijk in de toelichting op de aanpassing op te nemen.

Deze aspecten maken dat het niet voor de hand ligt om de demarcatie in de Bepalingsmethode op te nemen.

3.2.4 Conclusie wetsniveau

Uit het bovenstaande volgt dat het meest voor de hand liggende wetsniveau de Omgevingsregeling is, waarbij wel aandacht moet zijn voor relatie met de regels in het Bbl.

3.3 Objectniveaus

3.3.1 Soorten objectniveaus

Het Bbl heeft vrije indeelbaarheid als uitgangspunt. Vrije indeelbaarheid betekent dat de ontwerper van een bouwwerk in principe de vrijheid heeft om oplossingen te bedenken die aansluiten bij de wensen van de opdrachtgever en de marktsituatie. De regels van het Bbl zijn er daarom op gericht de eisen op een zo hoog mogelijk niveau (aan een zo groot mogelijke bouwkundige eenheid) te stellen. Eén eis aan een

eigenschap van een gebouw is te prefereren boven een aantal eisen aan bouwdelen en één eis aan een bouwdeel is weer te verkiezen boven een aantal eisen aan bouwmaterialen.[12]

De bouwkundige eenheid waarop de regels gesteld worden wordt aangeduid met de term 'objectniveau'. De bouwregelgeving kent meerdere objectniveaus. Traditioneel worden er vijf objectniveaus onderscheiden, die in de loop der jaren qua aantal, terminologie en inhoud echter variëren.[13] Een indeling in objectniveaus kan zijn:

1. *Bouwwerk:* gebouw of bouwwerk geen gebouw zijnde.
2. *Ruimte:* Dit objectniveau gaat over een ruimte, een deel van een ruimte of een samenstel van meerdere ruimten. bijvoorbeeld gebruiksfunctie(s), gebruiksgebied, verblijfsgebied, brandcompartiment, (beschermd) subbrandcompartiment, verblijfsruimte, functieruimte, toiletruimte, badruimte, technische ruimte, enzovoorts.
3. *Constructie:* bijvoorbeeld draagconstructie, of inwendige of uitwendige scheidingsconstructie.
4. *Object:* Installatie, voorziening of opstelplaats.
5. *Bouwdeel:* bijvoorbeeld een constructieonderdeel of installatieonderdeel.
6. *Materiaal*

De objectniveaus kunnen niet zwart-wit van elkaar onderscheiden worden, met name de niveaus constructie, object, bouwdeel en materiaal niet. Die lopen in elkaar over en hebben deels een overlap. De indeling in objectniveaus is daarom altijd enigszins arbitrair.

Met de aangekondigde wijzigingen van 1 januari 2025 zullen alle gebruiksfuncties met uitzondering van een bouwwerk geen gebouw zijnde worden aangestuurd; dan kan de bepaling op gebouwniveau plaatsvinden (waarbij een aandachtspunt is dat een gebruiksfunctie ook in meer dan één bouwwerk gelegen kan zijn). De prestatie-eis van de mpg is in de huidige formulering van artikel 4.159 ingestoken op ruimteniveau: "*Een woonfunctie heeft…*" en "*Een kantoorgebouw heeft…*"[14] De demarcatie zal evenwel plaatsvinden op het objectniveau van de bouwdelen, wat inhoudt dat die niet op een lager niveau plaatsvindt (materialen).

3.4 Doelstelling en inhoud demarcatie constructieonderdelen

3.4.1 Wat is beoogd?

Om een regeling ten aanzien van de demarcatie te geven is het zinvol om eerst te bezien wat beoogd is met de demarcatie die de wetgever voor ogen staat. In de toelichting op artikel 4.159 is aangegeven: "*Bij*

[12] *Stb.* 2018, 291, p. 186.
[13] In de toelichtingen op de verschillende versies van de bouwregelgeving en in praktijkboeken, handboeken en overige literatuur lijkt de benadering van deze indeling niet helemaal consistent te zijn.
[14] Een 'kantoorgebouw' is een gebruiksfunctie, zie bijlage I.B van het Bbl; de term moet niet verward worden met 'gebouw'.

de bepaling van de milieuprestatie hoeven alleen die constructieonderdelen en installaties te worden meegenomen die nodig zijn om te voldoen aan de overige regels van dit besluit."[15]

Het doel van deze demarcatie is verder niet toegelicht. Ook niet in de toelichting op het Bouwbesluit 2012, waarin deze demarcatie eerder was aangegeven.[16] Uit onderzoeken die eerder zijn uitgevoerd kan het volgende afgeleid worden. Het uitgangspunt bij het bepalen van een grenswaarde voor de milieuprestatie is onder andere dat die grenswaarde onafhankelijk moest zijn van het afwerkingsniveau.[17] Op die manier zal bijvoorbeeld worden voorkomen dat het loont om een zo 'kaal' mogelijke vergunningsaanvraag in te dienen voor zo min mogelijk ingedeelde en afgewerkte gebouwen en voor gebouwen met een lage standaardkwaliteit, terwijl na oplevering materialen voor in- en afbouw e.d. worden toegevoegd die dan niet op de bij de vergunningaanvraag beoordeelde grenswaarde drukken.[18] De verzameling constructies en installaties waarover de milieuprestatie berekend moet worden dient eenduidig te zijn.[19] Als de grenswaarde op die manier bepaald is, dan moet de wijze van berekenen daar uiteraard bij aansluiten. Om die reden is de demarcatieregeling noodzakelijk.

3.4.2 Inhoud demarcatie

De in de toelichting op het Bbl vermelde beoogde demarcatie impliceert dat onderdelen van het bouwwerk die een rol spelen bij het voldoen aan een door het Bbl vereiste prestatie meegerekend moeten worden. Dat zijn de onderdelen waarvan geldt dat als die bij het bouwen achterwege zouden worden gelaten, het bouwwerk niet meer aan de regels van het Bbl zou voldoen. Een voorbeeld van zo'n constructieonderdeel is een onderdeel van de draagconstructie, bijvoorbeeld een dragende wand; die kan niet achterwege gelaten worden zonder dat het bouwwerk in strijd komt met de constructieve regels uit het Bbl.

Onderdelen van het bouwwerk die geen rol spelen bij een door het Bbl vereiste prestatie hoeven niet meegerekend te worden. Het betreft hier de constructieonderdelen en installaties waarvan geldt dat als die bij het bouwen achterwege zouden worden gelaten, het bouwwerk nog steeds aan de regels van het Bbl zou voldoen. Een voorbeeld van zo'n constructieonderdeel is een niet dragende scheidingswand van een onbenoemde ruimte; die kan achterwege gelaten worden zonder dat er strijd ontstaat met enige regel uit het Bbl.

---

[15] *Stb.* 2018, 291, p. 398.
[16] *Stb.* 2017, 494, p. 9.
[17] D.A.F. Anink, *Onderzoek 'Bepaling kwaliteitsniveau milieuprestatie van woonfuncties'*, W/E adviseurs, Utrecht: 2014, p. 6.
[18] N.P.M. Scholten e.a., *Gevoeligheidsanalyse van vraagstukken over milieuprestatie-eisen voor gebruiksfuncties in het Bouwbesluit 2012. Eindrapportage*, ERB, Delft:2013, p. 3, 4.
[19] D.A.F. Anink, *Onderzoek 'Bepaling kwaliteitsniveau milieuprestatie van woonfuncties'*, W/E adviseurs, Utrecht: 2014, p. 9.

Er zijn dus twee soorten onderdelen van een bouwwerk:

1) Onderdelen van het bouwwerk waarvan de aanwezigheid door het Bbl vereist is.
2) Onderdelen van het bouwwerk waarvan de aanwezigheid niet door het Bbl vereist is.

Alleen de onder 1) genoemde onderdelen moeten in een mpg-berekening worden betrokken, omdat alleen die onderdelen van het bouwwerk door het Bbl vereist zijn. In paragraaf 4.5.3 van dit rapport worden voorbeelden genoemd van wat hier wel en niet onder valt.

In het Bbl is overigens een definitie opgenomen voor het begrip 'constructieonderdeel'. Een constructieonderdeel wordt in bijlage I gedefinieerd als "*onderdeel van een bouwwerk voor het voldoen van het bouwwerk aan de technische eisen van de hoofdstukken 3 tot en met 5*." Deze definitie valt samen met de onder 1) genoemde onderdelen van een bouwwerk. Het ligt daarom voor de hand om in de demarcatieregeling zo veel mogelijk gebruik te maken van deze definitie.

Omgevingsvergunning
Wat in een omgevingsvergunning wordt aangevraagd is niet bepalend voor wat wel of niet meegerekend moet worden in een mgp-berekening. Wel speelt hierbij de bewijslast een rol; zie hiervoor verder paragraaf 3.6.

Evenmin hebben subsidies of andere regels dan het Bbl (bijvoorbeeld de Energie Prestatie Verordening) invloed op wat wel of niet meegerekend moet worden in een mpg-berekening.

3.5 Wijze van formuleren van regeling

3.5.1 Prestatie-eis of rekenregel

De demarcatie kan geformuleerd worden als onderdeel van de prestatie-eis of als afzonderlijke rekenregel.

Geformuleerd als onderdeel van de prestatie-eis zou aansluiting kunnen worden gezocht bij het begrip "de samenstelling van constructieonderdelen". De demarcatie wordt dan gerealiseerd door de reikwijdte van de prestatie-eis: die is alleen van toepassing op de samenstelling van constructieonderdelen van het bouwwerk, dus hoeven alleen die onderdelen in de berekening te worden betrokken.

Geformuleerd als rekenregel wordt het begrip "constructieonderdeel" (of: "onderdelen die nodig zijn om te voldoen aan de overige regels van dit besluit") in een losse regel opgenomen.

Een afzonderlijke rekenregel zal het gemakkelijkst herkend worden als demarcatie. Als onderdeel van de prestatie-eis zal de demarcatie minder herkenbaar zijn. Een afzonderlijke demarcatieregel ligt daarom meer voor de hand.

3.5.2 *Insluiten of uitsluiten*

In de formulering kan gekozen worden om constructieonderdelen die wel meegerekend worden in te sluiten, of de constructieonderdelen die niet meegerekend hoeven te worden uit te sluiten.

Geformuleerd als rekenregel betekent dat bijvoorbeeld:

- *Insluiten:* Bij het bepalen van de milieuprestatie worden alleen de constructieonderdelen meegerekend die noodzakelijk zijn om te voldoen aan de overige regels van hoofdstuk 4 van dit besluit.
- *Uitsluiten:* Bij het bepalen van de milieuprestatie worden blijven de constructieonderdelen buiten beschouwing die niet noodzakelijk zijn om te voldoen aan de overige regels van hoofdstuk 4 van dit besluit.

Het uitgangspunt in de bouwregelgeving is insluiten; in het algemeen is er alleen met uitsluiting gewerkt als dit een uitzondering op de hoofdregel is.

3.6 Demarcatie en bewijslast

De (aanvraag) omgevingsvergunning speelt in beginsel geen rol bij de bepaling wat volgens de regels van het Bbl in de berekening moet worden. Wel speelt de (aanvraag) omgevingsvergunning een rol bij de vraag hoe aannemelijk wordt gemaakt dat een bouwplan aan die regels voldoet. Datzelfde geldt voor een situatie die onder de Wkb valt. Dat heeft echter te maken met bewijslast en niet met demarcatie.

In deze paragraaf wordt voor de duidelijkheid nog toegelicht bij wie de bewijslast ligt voor het niet in de mpg-berekening mee hoeven te rekenen van bepaalde onderdelen van een bouwwerk. De bewijslast is de juridische verplichting voor een partij om het bewijs te leveren.[20] Er moet hierbij onderscheid gemaakt worden tussen 1) een aanvraag omgevingsvergunning, 2) wat er in vergunningplichtige situaties uiteindelijk gerealiseerd wordt en 3) situaties die vallen onder de Wkb.

Ad 1 – Aanvraag omgevingsvergunning voor bouwen

Bij een aanvraag omgevingsvergunning voor bouwen toetst het bevoegd gezag preventief of het aangevraagde bouwplan voldoet aan de regels van Bbl (artikel 8.3b Bkl). Wat betreft toetsing aan artikel 4.159 van het Bbl in het kader van de beoordeling van de aanvraag geldt het volgende.

- Artikel 4:2, tweede lid, van de Awb bepaalt dat de aanvrager de gegevens en bescheiden verschaft die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen.
- In paragraaf 7.2.2 van de Or is aangegeven welke gegevens en bescheiden bij een aanvraag omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit moeten worden ingediend. Dit geldt (net als in het Bor) onverminderd artikel 4:2, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (en is dus niet limitatief) en voor

[20] In de praktijk worden de begrippen ‘bewijslast’ en ‘bewijsstukken’ nog wel eens door elkaar gehaald.

zover dat naar het oordeel van het bevoegd gezag nodig is voor het nemen van de beslissing op de aanvraag.[21]

- Volgens artikel 7.9 van de Or dienen bij een aanvraag met het oog op duurzaamheid gegevens en bescheiden verstrekt over: d. de milieubelasting van het gebouw door de toe te passen materialen, bepaald volgens de Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken.

Uit deze regeling volgt niet alleen dat de aanvrager gegevens en bescheiden moet verstrekken, maar ook dat de bewijslast voor het voldoen van de regels bij de aanvrager ligt. Daaruit volgt dan ook dat het bevoegd gezag er bij de beoordeling van een aanvraag in beginsel van uit mag gaan dat alle onderdelen van een bouwwerk die in de aanvraag zijn aangegeven ook in de mpg-berekening moeten zijn betrokken. De bewijslast dat onderdelen van een bouwwerk buiten de berekening mogen worden gelaten ligt bij de aanvrager. De aanvrager moet dus (wanneer de gemeente daar om vraagt) motiveren waarom onderdelen van een bouwwerk die wel onderdeel uitmaken van de aanvraag in de mpg-berekening buiten beschouwing zijn gelaten.

Het aangegeven van een onderdeel van een bouwwerk in de aanvraag omgevingsvergunning maakt dus niet automatisch dat dit onderdeel in de mpg-berekening moet zijn betrokken. Dat wordt alleen bepaald door de demarcatieregeling in het Bbl. Het bevoegd gezag mag zoals hierboven toegelicht bij de beoordeling van de aanvraag als uitgangspunt hanteren dat elk onderdeel van het bouwwerk die in de aanvraag is aangegeven in de berekening moeten zijn betrokken. Het is aan de aanvrager om te motiveren welke onderdelen van het bouwwerk niet in de berekening hoeven te worden betrokken.

Ad 2 – Realisering vergunningplichtig bouwproject inclusief eventuele vergunningvrije aanpassingen

Na vergunningverlening wordt het bouwplan gerealiseerd. Dat bouwplan kan afwijken van het vergunde bouwplan, omdat het toegestaan is op grond van de regels van vergunningvrij bouwen af te wijken van de omgevingsvergunning.[22] Vergunningvrije aanbouwen hoeven niet in de omgevingsvergunning te worden betrokken. Dat wil zeggen dat de aanvrager van een omgevingsvergunning vergunningvrije onderdelen van het bouwplan buiten de aanvraag mag laten.[23] Die zijn bij de vergunningverlening dan niet preventief getoetst door het bevoegd gezag. Bij de realisatie van het plan mogen de vergunde en de vergunningvrije onderdelen van het bouwplan gelijktijdig worden gerealiseerd.[24] Het eindresultaat moet

---

[21] *Stc.* 2019, 56288, p. 333, waar is aangegeven: "*In deze regeling zijn de aanvraagvereisten opgenomen die in de meeste gevallen nodig zijn. Niet zijn opgenomen die gegevens en bescheiden die bij uitzondering gevraagd worden. Op grond van artikel 4:2,tweede lid van de Awb kan door het bevoegd gezag om meer specifieke informatie worden gevraagd als dat voor de beoordeling van de aanvraag nodig is. Daarnaast kan het zo zijn dat het bevoegd gezag minder gegevens vraagt dan deze regeling voorschrijft. Dit kan omdat bepaalde gegevens niet relevant zijn voor het beoordelen van de aanvraag of omdat die informatie al aanwezig is bij het bevoegd gezag.*"

[22] ABRS 12 juni 2013, 201209623/1/A1, r.o. 5.2, ABRS 8 juli 2015, 201407628/1/A1, r.o. 7.2. Het ligt niet in de lijn der verwachting dat deze jurisprudentie na inwerkingtreding van de Omgevingswet ineens zal veranderen.

[23] ABRS 4 maart 2015, 201405599/1/A1, r.o. 5.1. Wanneer de vergunningvrije onderdelen door de aanvrager vrijwillig wel in de aanvraag worden meegenomen moeten die ook in de beoordeling worden betrokken, als die bouwtechnisch en functionele niet te onderscheiden zijn van het overige deel van het bouwplan. Het ligt niet in de lijn der verwachting dat deze jurisprudentie na inwerkingtreding van de Omgevingswet ineens zal veranderen.

[24] *Stb.* 2010, 143, blz. 133.

wel voldoen aan de regels van Bbl.[25] Dat wil zeggen dat er ook in de eindsituatie aan artikel 4.159 van het Bbl voldaan moet zijn. Het met omgevingsvergunning gerealiseerd bouwproject moet inclusief vergunningvrije aanpassingen voldoen aan de mpg-eis.

De bewijslast voor het overtreden van de regels van het Bbl ligt in die situatie echter bij het bevoegd gezag.[26] Een bouwer hoeft dus niet achteraf op eigen initiatief aan het bevoegd gezag aan te tonen dat er wordt voldaan aan artikel 4.159 van het Bbl. Het staat het bevoegd gezag uiteraard vrij om de vraag te stellen of er een berekening van de eindsituatie gemaakt is. Als die berekening is opgesteld dan is de gemeente bevoegd om inzage te vorderen.[27] Als die echter niet is uitgevoerd, dan is de bouwer niet verplicht om die alsnog op te stellen.[28]

Ad 3 – Realisering bouwproject onder Wkb

Na inwerkingtreding van de Wkb is er voor de gebouwen die vallen onder gevolgklasse 1 geen sprake meer van een aanvraag omgevingsvergunning voor bouwen.[29] Voor die gebouwen dienen bij de gereedmelding ook gegevens en bescheiden te worden ingediend waaruit blijkt dat wordt voldaan aan de gestelde eisen in relatie tot de milieuprestatie (art. 2.21 lid 2 onder f van het Bbl). Daar zal dan ook een motivering aan toegevoegd kunnen worden welke constructieonderdelen wel zijn aangebracht maar niet in de berekening zijn betrokken. De bewijslast voor het overtreden van de regels van het Bbl ligt ook in die situatie vervolgens bij het bevoegd gezag.[30]

---

[25] Artikel 1b lid 1 Woningwet.
[26] Dat volgt uit artikel 3:2 Awb.
[27] Artikel 5:17 lid 1 Awb.
[28] Om een overtreding vast te kunnen stellen zal de gemeente in beginsel dan ook zelf een berekening op moeten stellen. Volgens jurisprudentie moet het bevoegd gezag in handhavingszaken de door het Bouwbesluit voorgeschreven bepalingsmethode volgen, tenzij dit praktisch niet uitvoerbaar is. Zie bijvoorbeeld ABRS 20 januari 2021, 201906766/1/R4, r.o. 4.2.
[29] Kort gezegd vallen onder gevolgklasse 1: grondgebonden woningen, grondgebonden logiesfuncties, kleine industriefuncties, bepaalde infrastructurele voorzieningen (bouwwerk geen gebouw zijnde). Er zijn verschillende randvoorwaarden en uitzonderingen geformuleerd. Zie artikel 2.17 van het Bbl voor de exacte beschrijving van gevolgklasse 1.
[30] Dat volgt uit artikel 3:2 Awb.

Hoofdstuk 4 Voorstel aangepaste regeling

4.1 Toepassing bouwstenen

Op basis van de beschouwing van de bouwstenen in hoofdstuk 3 zal de demarcatie het volgende moeten inhouden:

- een demarcatieregeling in de Omgevingsregeling,
- met een verduidelijking door in de regels van het Besluit bouwwerken leefomgeving hier een relatie mee te leggen,
- geformuleerd als afzonderlijke rekenregel,
- waarin aangeven wordt wat wel meegerekend moet worden (insluiten), in plaats van wat niet meegerekend moet worden (uitsluiten).

4.2 Tekstvoorstel

Op basis van het bovenstaande luidt het voorstel voor de aangepaste regeling in het Bbl als volgt.

Artikel 4.159 Bbl (milieuprestatie)

1. Een *[…]* heeft een milieuprestatie van ten hoogste *[grenswaarde]*.[31]

(…)

Artikel 4.159a Bbl (bepalingsmethode milieuprestatie)[32]

1. De in artikel 4.159 bedoelde milieuprestatie wordt bepaald volgens *[bepalingsmethode]*.

2. Bij het bepalen van de milieuprestatie worden de in de ministeriële regeling genoemde onderdelen van een bouwwerk in rekening gebracht.

[31] De inhoud van artikel 4.159 moet nog afgestemd worden op ons onderzoek naar aanscherping en verbreding van de regeling, die op dit moment nog in bewerking is.
[32] De uiteindelijke letteraanduiding volgt uiteindelijk mede uit ons onderzoek naar aanscherping en verbreding van de regeling, die op dit moment nog in bewerking is.

Het voorstel voor de aangepaste regeling in de Omgevingsregeling als volgt.

§ 5.1.5a Milieuprestatie

Artikel 4.32a Or

De regels in deze paragraaf zijn van toepassing op het bepalen van de milieuprestatie als bedoeld in artikel 4.159 van het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Artikel 4.32b Or

1. Bij het bepalen van de milieuprestatie worden uitsluitend constructieonderdelen in rekening gebracht.

2. *[Eventuele uitzonderingen / aanvullingen]*

4.3 Uitleg bij het tekstvoorstel

De demarcatie wordt in dit voorstel tot uitdrukking gebracht in een rekenregel die bepaalt wat er in de berekening moet worden betrokken (artikel 4.32b lid 1 Or).

De demarcatie is aangebracht met behulp van het begrip 'constructieonderdelen'. Een constructie-onderdeel wordt gedefinieerd als: "onderdeel van een bouwwerk voor het voldoen van het bouwwerk aan de technische eisen van de hoofdstukken 3 tot en met 5" (bijlage I van het Bbl). Alleen constructieonderdelen hoeven in rekening gebracht te worden, dus onderdelen van een bouwwerk voor het voldoen aan de technische eisen. Dat betekent dan tegelijk ook dat onderdelen van het bouwwerk die niet voor het voldoen aan de technische eisen zijn, niet meegerekend hoeven te worden.

Omwille van de duidelijkheid wordt voorgesteld om in het Bbl de Bepalingsmethode in een afzonderlijke regel aan te wijzen (artikel 4.159a lid 1), en daarbij in het tweede lid wat betreft de demarcatie te verwijzen naar de Omgevingsregeling.

4.4 Toelichting tekstvoorstel

Het voorstel voor de toelichting op de aangepaste regeling luidt als volgt.

<u>Toelichting op wijziging artikel 4.32b Or</u>

In artikel 4.32b wordt verduidelijkt wat moet worden meegerekend bij het bepalen van de milieuprestatie. Deze demarcatieregeling houdt in dat bij het bepalen van de milieuprestatie uitsluitend constructieonderdelen in rekening worden gebracht.

Bij het bepalen van de in artikel 4.159 van het Bbl vastgestelde grenswaarde van de milieuprestatie is als uitgangspunt gehanteerd dat het afwerkingsniveau van een bouwwerk niet relevant is; op die manier is de

milieuprestatie eenduidig toepasbaar. Deze demarcatieregeling heeft tot doel om berekeningen bij dit uitgangspunt aan te laten sluiten. Hierna wordt de demarcatie nader toegelicht.

Allereerst geldt dat wat geen onderdeel van het bouwwerk uitmaakt niet meegerekend hoeft te worden. Dat volgt niet uit de demarcatieregel in het tweede lid, maar uit artikel 4.1 van het Bbl. Daarin wordt bepaald dat de regels alleen van toepassing zijn op bouwactiviteiten die het bouwen van nieuwe bouwwerken betreffen. Daaruit volgt dat inrichting (keukenblok, toiletpot) en aankleding (behang, vloerafwerking) niet meegerekend hoeven te worden. Op grond hiervan hoeven ook buiten het bouwwerk gelegen aspecten niet meegerekend te worden (terreinafwerking, nutsleidingen, externe energieleverantie), ook niet als die nodig zijn om te voldoen aan de regels (bijvoorbeeld een losstaande berging met een overige gebruiksfunctie achter in de tuin van een grondgebonden woning).

Volledigheidshalve zij opgemerkt dat bij vernieuwbouw de bestaande fundering op grond van artikel 4.1, tweede lid, van het Bbl ook in de berekening moet worden betrokken, tenzij in een op grond van artikel 4.6 van het Bbl gesteld maatwerkvoorschrift of vergunningvoorschrift wat dit betreft een versoepeling wordt toegestaan.

Op grond van de demarcatieregel moeten worden meegerekend: a) onderdelen van het bouwwerk die niet weggelaten kunnen worden zonder dat er strijdigheid met de regels ontstaat (bijvoorbeeld bouwconstructie, vloerafscheiding), b) onderdelen van het bouwwerk die betrokken worden in een voorgeschreven berekening (bijvoorbeeld PV-panelen of zonwering die in een BENG-berekening worden ingevoerd), of c) onderdelen van het bouwwerk die bijdragen aan de realisering van een voorgeschreven prestatie (bijvoorbeeld een brandwerende scheidingsconstructie waarmee een WBDBO-eis wordt gerealiseerd). Hierbij zij opgemerkt dat dit ook betrekking kan hebben op onderdelen van een bouwwerkinstallatie.

Onderdelen van een bouwwerk die niet noodzakelijk zijn voor het voldoen van het bouwwerk aan de technische regels mogen buiten beschouwing blijven (bijvoorbeeld niet vereiste lichte scheidingswanden of niet dragende knieschotten). Aan dergelijke niet verplichte onderdelen van het bouwwerk kunnen in de overige regels wel eisen worden gesteld, bijvoorbeeld ten aanzien van de brand- en rookklasse. Dat maakt echter niet dat deze onderdelen van het bouwwerk meegerekend hoeven te worden, omdat ze op zichzelf niet noodzakelijk zijn voor het voldoen van het bouwwerk aan de technische regels.

Of een onderdeel van het bouwwerk noodzakelijk is voor het voldoen aan de overige regels moet op constructieonderdeel-niveau bepaald worden. Dat een (deel van) een materiaal niet nodig is voor het voldoen aan de regels maakt niet dat het (deel van) dat materiaal achterwege kan blijven. Als er bijvoorbeeld een grotere isolatiedikte in de gevel is toegepast dan vereist zou zijn om aan de vereiste Rc-waarde te voldoen, dan moet toch de hele isolatiedikte meegerekend worden. Het ‘te veel’ aan isolatie is namelijk geen afzonderlijk constructieonderdeel. Het constructieonderdeel is de complete gevel, inclusief volledig isolatiepakket en buitenafwerking (uitwendige scheidingsconstructie). Dit geldt ook als de buitenafwerking uitsluitend van esthetische waarde is. Als er daarentegen meer zonnepanelen zijn toegepast dan noodzakelijk is om aan de BENG-eisen te voldoen, dan hoeven alleen die zonnepanelen meegerekend te worden die nodig zijn om te voldoen aan de BENG-eisen. Een zonnepaneel is namelijk in de regel wel een afzonderlijk constructieonderdeel.

Dit geldt mogelijk niet altijd voor in het dak of in de gevel geïntegreerde zonnepanelen. Die integratie in de uitwendige scheidingsconstructie kan in voorkomende situaties tot gevolg hebben dat de zonnepanelen als

onderdeel van die constructie aangemerkt moeten worden, bijvoorbeeld als die een rol spelen bij het realiseren van waterdichtheid van dat dak of die gevel.

Het aangeven van een onderdeel van een bouwwerk in de aanvraag omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit maakt overigens niet dat dit onderdeel in de mpg-berekening moet zijn betrokken. Dat wordt alleen bepaald door deze demarcatieregeling. Bij de beoordeling van de aanvraag mag het bevoegd gezag echter wel als uitgangspunt hanteren dat elk onderdeel van het bouwwerk die in de aanvraag is aangegeven in de berekening moet zijn betrokken, tenzij de aanvrager motiveert dat dit op grond van de demarcatieregel niet het geval is. Bij een vergunningsaanvraag ligt de bewijslast dat aan de regels wordt voldaan namelijk bij de aanvrager.

4.5 Toepassing regeling demarcatie

4.5.1 Demarcatie bouwwerk – inrichting/aankleding

De regels van hoofdstuk 4 zijn van toepassing op het bouwen van nieuwe bouwwerken.[33] Alles wat bijvoorbeeld behoort tot de inrichting of aankleding van een bouwwerk, maakt geen onderdeel uit van het bouwwerk.

- Voorbeelden van inrichting zijn: keukenblok, meubels, installaties die geen bouwwerkinstallaties zijn (bijvoorbeeld een mobiele airco), toiletpotten.
- Voorbeelden van aankleding zijn: behang, gordijnen, tapijt, plavuizen, systeemplafond.

Op inrichting en aankleding is de in artikel 4.159 van het Bbl genoemde prestatie-eis daarom in het geheel niet van toepassing; aan de toepassing van de demarcatieregeling wordt daarom niet toegekomen.

Zonwering maakt overigens wel onderdeel uit van het bouwwerk; dat betekent dat aan de hand van de demarcatieregel bepaald moet worden of de zonwering meegerekend moet worden.

4.5.2 Demarcatie bouwwerk – ander bouwwerk

De prestatie-eis zal van toepassing worden op gebouwniveau.[34] Dat betekent dat er een demarcatie bestaat tussen twee afzonderlijke bouwwerken. Voorbeelden hiervan zijn:

- Een los staande berging in de achtertuin is een afzonderlijk bouwwerk ten opzichte van de woning.
- Een rijtjeswoning is een afzonderlijk bouwwerk ten opzichte van de naastgelegen woning, omdat er geen functionele samenhang tussen twee woningen is.

[33] Artikel 4.1 Bbl.
[34] Zie ons onderzoek naar aanscherping en verbreding van de regeling (20201563.005).

- Een appartementengebouw is één bouwwerk; appartementen zijn geen losstaande bouwwerken, vanwege de samenhang tussen appartementen, onder andere wat betreft de gemeenschappelijke verkeersroutes.

Een balkon, luifel, parkeerdek, dakterras en vlucht- of verkeersroute over een dak maakt onderdeel uit van het gebouw waaraan of waarop dit is bevestigd of voert. Deze onderdelen vormen geen afzonderlijk 'bouwwerk geen gebouw zijnde'.

4.5.3 Demarcatie onderdelen van een bouwwerk

Het gaat bij de beoordeling of *een onderdeel* noodzakelijk is voor het voldoen aan de overige regels van hoofdstuk 4 van het Bbl niet om enkel *een materiaal*. Het gaat om een materiaal toegepast in het onderdeel van het bouwwerk. Of iets nodig is om te voldoen aan de overige regels moet voor een complete opbouw van een constructieonderdeel worden beoordeeld.

Hieronder zijn een aantal voorbeelden gegeven. Het is overigens onmogelijk om hier een zwart-wit onderscheid in te maken; dit kan alleen met het geven van voorbeelden verduidelijkt worden.

- Een wand tussen twee brandcompartimenten heeft een brandwerendheid van 90 minuten. De WBDBO-eis bedraagt volgens artikel 4.53 van het Bbl 60 minuten. De wand is één ondeelbaar constructieonderdeel. Al het materiaal in het constructieonderdeel (de brandwerende wand) moet in de mpg-berekening worden meegerekend. Er mag dus niet voor ieder afzonderlijk (deel van een) materiaal van deze brandwerende scheiding vastgesteld te worden of dit iets bijdraagt in de WBDBO tot maximaal 60 minuten, met als doel om het 'meerdere' buiten de mpg-berekening te houden.
- Als een grotere isolatiedikte in de gevel is toegepast dan vereist zou zijn om aan de volgens artikel 4.152 van het Bbl vereiste Rc-waarde te voldoen, dan moet toch de hele isolatiedikte meegerekend worden. Het 'te veel' aan isolatie is geen afzonderlijk constructieonderdeel.
- Als er bijvoorbeeld één ventilator is toegepast, die een grotere capaciteit heeft dan volgens de ventilatieregels uit paragraaf 4.3.6 van het Bbl behoeft te worden gerealiseerd, dan moet de hele ventilator worden meegerekend. De ventilator is een afzonderlijk te beschouwen constructieonderdeel. Het gaat dus niet om de capaciteit die onderscheiden kan worden in een 'Bouwbesluit-deel' en een 'meer dan Bouwbesluit-deel'; het gaat om de installatie: de ventilator.
- Als er méér zonnepanelen zijn toegepast dan noodzakelijk is om aan de BENG-eisen te voldoen, dan hoeven alleen die zonnepanelen meegerekend te worden die nodig zijn om te voldoen aan artikel 4.149. De 'te veel' aangebrachte zonnepanelen hoeven niet in de mpg-berekening te worden betrokken. Wat een zonnepaneel onderscheidt van de brandscheiding en de ventilator uit bovenstaande voorbeelden, is dat elk zonnepaneel een afzonderlijk te beschouwen onderdeel is. Het gaat dus om de overcapaciteit van een compleet paneel. Wanneer er een paneel is waarvan slechts de halve capaciteit nodig is om aan de BENG-eisen te voldoen, moet dat paneel wel in zijn geheel worden meegerekend. Bij een aanvraag omgevingsvergunning ligt overigens de bewijslast dat het bouwplan meer zonnepanelen voorziet dan

volgens artikel 4.149 zou zijn vereist, bij de aanvrager; zie hiervoor paragraaf 3.6. Als zonnepanelen als in dak geïntegreerde zonnepanelen worden toegepast en deze een rol spelen in het kader van het voldoen aan de eisen van waterdichtheid, dan moeten alle panelen wel in de mpg-berekening meegerekend worden. Ze worden dan immers ook toegepast om te voldoen aan de eisen van waterdichtheid. Voor de omvormer geldt overigens hetzelfde als voor een ventilator: een omvormer is een afzonderlijk constructie-onderdeel; die zal dus in zijn geheel meegerekend moeten worden. Ook wanneer de omvormer 'te zwaar' is ten opzichte van de vereiste zonnepanelen.

- Vaste zonwering (dus geen schaduwdoek) is altijd onderdeel van het bouwwerk. Dat volgt alleen al uit artikel 2.29 van het Bbl, waarin wordt aangegeven dat dit vergunningvrij is toegestaan. Zonwering die een rol speelt bij het voldoen aan BENG-eis of ter voorkoming van oververhitting moet meegerekend worden in de mpg-berekening. Dat betreffen immers onderdelen van het bouwwerk voor het voldoen aan artikel 4.149 en/of artikel 4.149b van het Bbl. Zonwering die niet in een BENG-berekening wordt betrokken en geen rol speel bij het voldoen aan artikel 4.149b (oververhitting) hoeft niet in de berekening te worden betrokken.

Op grond van de voorgestelde demarcatieregeling moeten meegerekend worden:

- onderdelen van het bouwwerk die niet weggelaten kunnen worden zonder dat er strijdigheid met de regels ontstaat (bijvoorbeeld bouwconstructie, vereiste vloerafscheidingen, vereiste spuivoorzieningen, vereiste trappen, vereiste trapleuningen, liftschacht, liftkooi);
- onderdelen van het bouwwerk die betrokken worden in een voorgeschreven berekening (bijvoorbeeld PV-panelen of zonwering die in een BENG-berekening wordt ingevoerd, absorptiemateriaal dat in een nagalmtijdberekening wordt ingevoerd);
- onderdelen van het bouwwerk die bijdragen aan de realisering van een voorgeschreven prestatie (bijvoorbeeld een brandwerende scheidingsconstructie waarmee een WBDBO-eis wordt gerealiseerd).

Die onderdelen vallen samen met het begrip 'constructieonderdeel', zoals dat in bijlage I van het Bbl wordt gedefinieerd.

Het is overigens niet mogelijk om limitatief op te sommen welke onderdelen van een bouwwerk wel en niet meegerekend moeten worden. Een demarcatielijst zoals eerder door ons opgesteld[35] kan wel een informatie functie hebben; zo'n lijst zou bijvoorbeeld in een infoblad kunnen worden gepubliceerd. Zo'n infoblad kan bijdragen aan het bieden van duidelijkheid ten aanzien van de demarcatie.

[35] Zie onze notitie 'Demarcatie mpg-berekening' van 8 februari 2023 (referentie 20201563.003/28288).

NIEMAN®
DE RAADGEVENDE INGENIEURS

OVER NIEMAN DE RAADGEVENDE INGENIEURS

Nieman Raadgevende Ingenieurs is al sinds 1988 dé partner voor complexe vraagstukken in de gebouwde omgeving.

Wij geven bouwfysisch en installatietechnisch advies in elke fase van het bouwproces: van initiatief tot ontwerp en ontwikkeling, realisatie en exploitatie. Dit doen wij voor nieuwbouwprojecten in de grootschalige woning- en utiliteitsbouw, verbouw, transformatie en renovatie van bestaande gebouwen. Ook voeren we op het gebied van verduurzaming en brandveiligheid beleidsadvies, -onderzoek en normontwikkeling uit. Onze relaties omvatten de volledige bouwkolom: (ontwikkelende) bouwbedrijven, woningcorporaties, projectontwikkelaars, gebouweigenaren, architecten, leveranciers/conceptontwikkelaars en overheden.

Wij hechten veel waarde aan het daadwerkelijk realiseren van veilige, gezonde, duurzame en comfortabele woon-, werk-, en recreatieomgeving. Voor een optimale samenwerking is écht partnerschap van belang: dit vergt een investering van beide partijen. Daarom bouwen wij aan langdurige relaties met onze klanten. Wij zien uw klanten (vaak de eindgebruiker) als onze klanten en dragen graag bij aan het gewenste en optimale resultaat van uw projecten.

Met diepgaande kennis van regelgeving en fysica in combinatie met praktische bouwplaatskennis dragen onze ingenieurs bij aan een optimaal, maakbaar ontwerp: robuuste kwaliteit, kostenefficiënt en goede bouwtechnische details.

Nieman Raadgevende Ingenieurs B.V.

info@nieman.nl
www.nieman.nl

Vestiging Utrecht
Atoomweg 400
3542 AB Utrecht
Postbus 40217
3504 AA Utrecht
030 241 34 27

Vestiging Zwolle
Dr. van Lookeren Campagneweg 16
8025 BX Zwolle
Postbus 40147
8004 DC Zwolle
038 467 00 30

Algemene gegevens
KVK 30086383
BTW NL0089 69 541 B01
IBAN NL94 INGB 0004 2577 92

ISO 9001
Lid Koninklijke NLingenieurs

www.NIEMAN.nl

WIJ MAKEN GEBOUWEN EN HUN OMGEVING BETER: VEILIG, DUURZAAM EN COMFORTABEL