

Consultatieverslag aanscherping en uitbreiding van de milieuprestatie-eis

Dit is het consultatieverslag omtrent de wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) voor de aanscherping en uitbreiding van de milieuprestatie gebouwen (MPG) eis en een wijziging van de Omgevingsregeling (Or) t.b.v. de aanwijzing van de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken en het vastleggen van de methode voor het bepalen van de soepelere milieuprestatie.

1. Doel van het wijzigingsvoorstel

In dit besluit zijn wijzigingen in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en Omgevingsregeling (Or) aangebracht die betrekking hebben op de milieuprestatie-eis voor gebouwen. Het gaat hier voor de wijziging in het Bbl met name om een verdere aanscherping van de milieuprestatie-eis voor woonfuncties en kantoorfuncties en de introductie van een milieuprestatie-eis voor een aantal andere gebruiksfuncties. De milieuprestatie wordt berekend om de milieu impact van het materiaalgebruik van een bouwwerk te bepalen. Het doel van de milieuprestatie-eis is om de milieu impact van gebouwen, over de gehele levenscyclus, te verlagen. De internetconsultatie met betrekking tot dit wijzigingsbesluit vond plaats van 29 januari 2024 tot en met 23 februari 2024. Daaropvolgend vond de internetconsultatie plaats van de onderliggende ministeriële regeling tot wijziging van de Or van 23 februari 2024 tot en met 15 maart 2024.

Voor de wijziging in de Or gaat het met name om de aanwijzing van de herziene versie van de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken, De bijbehorende set weegfactoren waarmee de berekening van de milieubelasting wordt uitgevoerd en de opname van de formules aan de hand waarvan de soepelere milieuprestatie-eis voor kleine woonfuncties en kantoorfuncties in niet-compacte gebouwen wordt bepaald.

Hoewel het wijzigingsbesluit en de wijzigingsregeling separaat zijn geconsulteerd zijn de reacties op de internetconsultatie wel gebundeld verwerkt in de verwerking en verslaglegging van de internetconsultatie.

1.2 Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) en code interbestuurlijke verhoudingen

In het kader van verwachte regeldrukeffecten is het wijzigingsvoorstel toegezonden voor advies naar de Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). In het kader van de code interbestuurlijke verhoudingen zijn daarnaast beide wijzigingsvoorstellen aan de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) voor advies toegezonden. Ook het Interprovinciaal Overleg (IPO) heeft advies uitgebracht op het voorliggende wijzigingsvoorstel.

1.3 Aantal binnengekomen reacties

Een belangrijk onderdeel van de internetconsultatie is de terugkoppeling aan de respondenten van de reacties en van wat er met de reacties is gedaan. Daartoe dient dit verslag. De internetconsultatie van zowel het wijzigingsbesluit als de onderliggende wijzigingsregeling leidde in totaal tot 115 reacties. De reacties waren afkomstig van diverse adviesbureaus, burgers, ondernemers, bouwende en ontwikkelende partijen, architecten, onderzoekers en diverse brancheorganisaties. Daarnaast heeft een groot aantal partijen ook anoniem gereageerd.

De adviezen en reacties hebben op een aantal punten geleid tot een aanpassing van het wijzigingsvoorstel en met name op de nota van toelichting. Hierna zal worden ingegaan op de voornaamste algemene thema's die aan de orde zijn gekomen in de reacties op het wijzigingsvoorstel en op welke punten de reacties hebben geleid tot een wijziging.

Type respondenten

Diverse adviesbureaus, betrokken burgers en ondernemers, bouwende en ontwikkelende partijen, architecten, onderzoekers hebben gereageerd op het voorstel en daarnaast hebben de volgende organisaties, gesorteerd in alfabetische volgorde, gereageerd: Betonhuis, BNA, Bouwen met Staal, Bouwend Nederland, Brancheorganisaties Zorg, Brandweer Nederland, Centrum Hout, Cirkelstad, DGBC, Expertisecentrum Regelgeving Bouw, FME, Fedet, FSC, Gideon, Houtbouwers NL, KNB, MRA (convenant houtbouw), Natuur en Milieu, NBVG, NBVT, Neprom, NVTB, Provincie Noord-Holland, Provincie Utrecht, Provincie Zuid-Holland, Techniek Nederland, TNO, Veras, VGMR, W/E Adviseurs en WoningbouwersNL. Daarnaast hebben een veelvoud van partijen ook anoniem gereageerd.

1.4 Beeld van binnengekomen reacties

Een belangrijke lijn die uit de reacties komt, is de brede steun voor zowel de aanscherping van de milieuprestatie-eisen voor woonfuncties en kantoorfuncties als de uitbreiding van de milieuprestatie-eisen voor andere gebruiksfuncties. Er wordt eveneens steun uitgesproken voor de

soepelere milieuprestatie-eis voor kleine woonfuncties en kantoorfuncties in niet-compacte gebouwen en voor de in de Or opgenomen uitwerking van de gebouwonderdelen die moeten worden meegenomen in de berekening van de milieuprestatie.

Meerdere partijen benadrukken dat er wel voldoende voorbereidingstijd moet zijn voor partijen in de bouw. Ze vragen in hun reacties om een langere periode tussen publicatie en inwerkingtreding van de besluiten. Tevens wijzen meerdere partijen op het belang van een adequaat toezicht en handhaving door het bevoegd gezag. Verder is er is door verschillende partijen gereageerd op de invoering van de nieuwe versie van de bepalingmethode voor de berekening van de milieuprestatie-eis: de Bepalingmethode Milieuprestatie Bouwwerken, met name waar het gaat om het effect van deze methode voor biobased bouwproducten. Hieronder wordt nader ingegaan op de voornaamste algemene thema's die aan de orde zijn gekomen bij de internetconsultatie en op welke punten de reacties hebben geleid tot aanpassing van dit wijzigingsbesluit of de wijzigingsregeling. In dit verslag wordt ingegaan in op de belangrijkste reacties op de ter consultatie aangeboden documenten.

2. Inhoudelijk commentaar op binnengekomen reacties

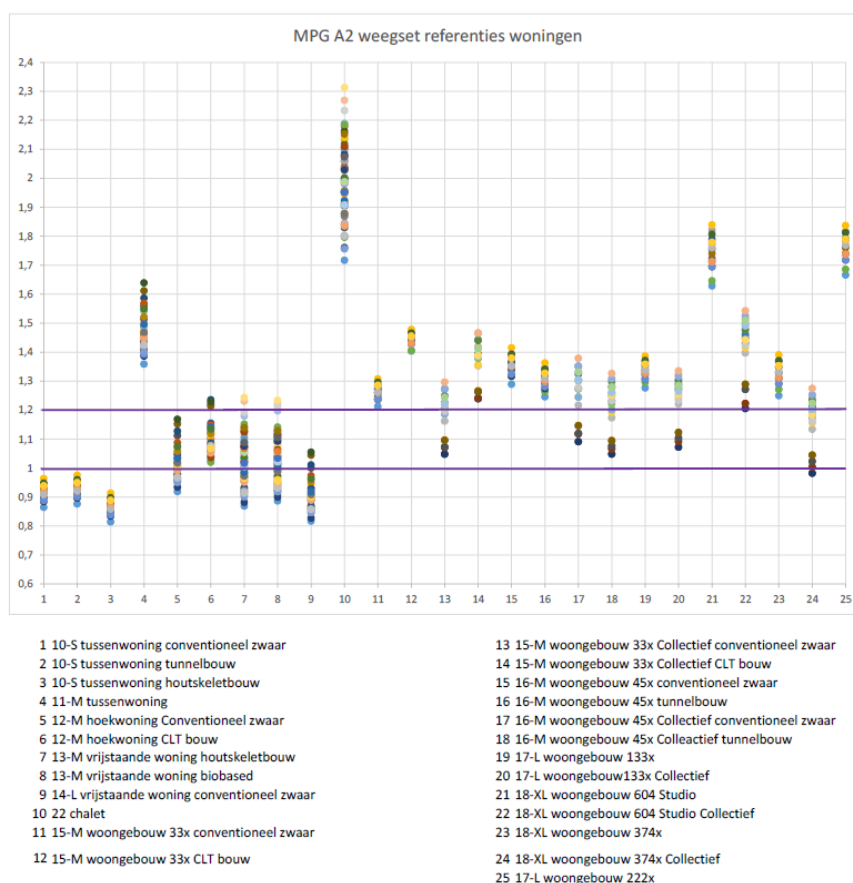
2.1 Hoogte van de milieuprestatie-eis en uitbreiding andere gebruiksfuncties

Hoewel er brede steun is voor de aanscherping van de milieuprestatie-eisen voor de woonfunctie en kantoorfunctie, waren er ook vragen over de totstandkoming van de hoogte van de eis.

Hoogte van de eis voor woningen en kantoren

Door een aantal partijen wordt aangegeven dat het niet helder is waarop de hoogte van de eis is gebaseerd omdat het er in de nota van toelichting op lijkt dat er woningtypen zijn genoemd boven de voorgestelde MPG-eis liggen. Daarbij is het voor sommige partijen niet duidelijk of deze gevallen zullen voldoen aan de gewijzigde eisen op basis van de soepelere milieuprestatie-eis. Tevens zijn er vragen gesteld over de totstandkoming van de hoogte van de eis en mate waarin dit transparant is en controleerbaar is gebeurd. Denk bijvoorbeeld aan of er binnen een referentiewoning gebruik is gemaakt van specifieke types isolatiemateriaal of een bepaalde vloeropbouw. In de nota van toelichting is daarom een nadere uitleg worden gegeven op welke manier de hoogte van de eisen is bepaald.

In het rapport van LBP|SIGHT¹ staat onderstaande Figuur 1 met MPG-scores per referentiegebouw geplot tegen de hoogte van de milieuprestatie-eis. Door een aantal partijen wordt aangegeven dat het niet helder is waarom de hoogte van de eis op basis van deze spreiding in referentiegebouwen is gebaseerd omdat het lijkt dat er woningtypen lijken te zijn die boven de voorgestelde MPG-eis liggen. Daarbij is het voor sommige partijen ook niet duidelijk of deze gevallen voldoen aan de gewijzigde eisen op basis van de soepelere milieuprestatie-eis voor kleine woonfuncties en kantoorfuncties in niet-compacte gebouwen.



Figuur 1 Weergave van MPG-scores per referentiegebouw woningen op basis van de herziene bepaling-methode versie A2

Het niveau van de aangescherpte prestatie eis is bepaald op basis van doorrekeningen van referentiegebouwen met de huidige bepalingmethode versie A1. Het bepaalde prestatie niveau is volgens de huidige bepalingmethode beleidsneutraal overgezet naar een eis op basis van de

¹ Herziening MPG-score referentiegebouwen op basis van de herziene bepalingmethode versie A2

doorrekeningen naar de herziene bepalingmethode A2. Bij deze overzetting is de gebruikte materialisatie ongewijzigd en is als uitgangspunt genomen dat een gelijk aantal varianten aan de eis moet kunnen voldoen. Hiermee is geborgd dat met de eis volgens de herziene bepalingmethode versie A2 dezelfde mate van keuzevrijheid in materialisatie en maatregelpakketten aanwezig is als met de eis volgens de huidige bepalingmethode versie A1.

De totale set aan referentiegebouwen komen uit de totaalrapportage van de 'BENG referentiegebouwen 2022'.² Aan de hand van recent geregistreerde gegevens in EP-online zijn deze referentiegebouwen getoetst en is geconcludeerd dat de set voldoende dekkend is en aansluit bij de huidige nieuwbouwmarkt. De referentiegebouwen zijn dezelfde referentiegebouwen, die ook zijn gebruikt voor de Kostenoptimalisatiestudie BENG (KOS-BENG 2023).

Vervolgens is een aantal referentiegebouwen gematerialiseerd met huidige reguliere bouwmethoden, representatief voor de Nederlandse bouwsector. Deze materialisaties zijn in de klankbordgroep voor de aanscherping milieuprestatie besproken en vastgesteld (zie ook paragraaf 2.6 voor een lijst van betrokken partijen). De materialisatie van de referentiegebouwen is opgebouwd uit een bouwkundig statisch deel. Het deel dat niet onderhevig is aan de energieprestatie zoals de hoofddraagconstructie, vloeren en wanden. En het dynamische deel, energetische maatregelen (zoals isolatie en beglazing) en de installatietechnische maatregelen die tezamen de energieprestatie van een gebouw bepalen. Deze materialisatie is vervolgens gekoppeld aan een conservatieve milieuverklaring uit de Nationale Milieudatabase. Dit betekent dat waar mogelijk gebruik is gemaakt van branchegemiddelde milieuverklaringen (categorie 2 data) en waar nodig merk ongebonden verklaringen die zijn opgesteld door deskundigen op basis van internationale databases en ze bevatten zogenaamde default waarden (categorie 3 data). Producent specifieke milieugegevens (categorie 1 data) zijn niet gebruikt omdat de berekende milieuprestatie-scores dan (gedeeltelijk) zouden afhangen van specifieke producten. Om te komen tot een afgestemde materialisatie van het dynamische deel is de materialisatie afgestemd op de maatregelpakketten uit de KOS-BENG 2023. Er zijn energetische maatregelpakketten samengesteld die exact of net voldoen aan BENG 1, 2 en 3. Er zijn met de standaardmaterialisaties altijd enkele varianten in bouwmethoden met een specifiek installatieconcept dat voldoen aan de BENG. Gevoeligheidsanalyse in de onderzoeken laat tevens zien dat er door het toepassen van categorie 1 milieuverklaringen voor bijvoorbeeld CLT en zonnepanelen een forse reductie op de milieuprestatie te realiseren is.

Uitbreiding naar andere gebruiksfuncties

Daarnaast zijn er vragen gesteld over met name de industrie functie en zijn er vragen gesteld over of deze nieuwe eis voldoende toekomstbestendig is. Bij de industrie functie heeft de fundering maar ook de hoogte van het gebouw veel invloed op de milieuprestatie. In dat kader zijn er suggesties gedaan om te onderzoeken of het mogelijk is om voor de industrie functie bepaalde gebouwonderdelen te ontkoppelen. Tot slot worden er vragen gesteld of er een soortgelijke benadering zoals bij kantoren moet komen voor de industrie functie omdat de hoogte van de het gebouw veel invloed heeft bij de industrie functie.

De industrie functie is een gebruiksfunctie met een enorme diversiteit. Voor een introductie milieuprestatie-eis voor industrie wordt het uitgangspunt gehanteerd dat is aangegeven³, dat deze eis bewust minder scherp wordt gesteld dan voor woningen en kantoren. Hiermee wordt aan de betrokken partijen de gelegenheid gegeven ervaring op te doen. De industrie functie is een gebruiksfunctie die zich kenmerkt door een enorme diversiteit. Voor de introductie van de milieuprestatie-eis voor de industrie functie wordt het uitgangspunt gehanteerd dat de eis bewust minder scherp wordt gesteld dan voor woonfuncties en kantoorfuncties. Hiermee wordt aan de betrokken partijen de gelegenheid gegeven ervaring op te doen. Dit uitgangspunt wordt bevestigd in onderzoek naar de milieuprestatie-eis voor de industrie functie.⁴ Van de milieuprestatie-eis voor de industrie functie wordt verwacht dat deze haalbaar is. Om de invloed van de vorm (hoogte, gebruiksoppervlakte, schiloppervlakte) en mogelijke ontkoppeling van gebouwonderdelen in de milieuprestatie te wegen, wordt de komende periode ervaring opgedaan

² [Referentie gebouwen BENG](#)

³ [Kamerbrief over Normering circulair bouwen en standaardisatie uitvraag duurzame woningbouw](#)

⁴ W/E adviseurs, MPG Industrie functie, Verkenning grenswaarde MPG industrie functie, nov 2023

om beter grip te krijgen op de variatie binnen deze gebruiksfunctie. Dit met doel om in de toekomst gericht te kunnen sturen en op deze manier tot een scherper *level playing field* te komen.

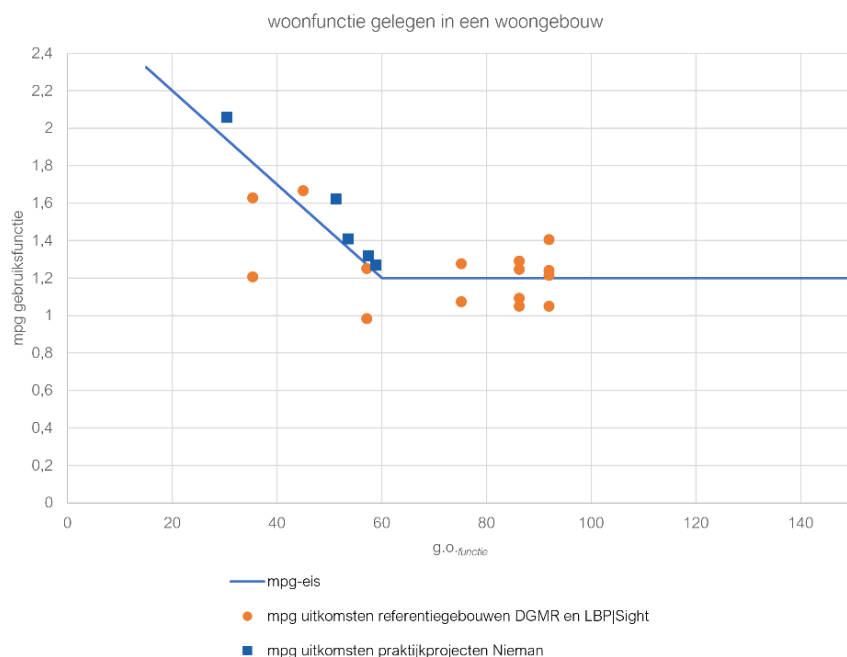
Daarnaast zijn er vragen gesteld over hoe wordt omgegaan met zorgvastgoed in de uitwerking van de regeling. In een nader onderzoek zijn woonzorggebouwen nader bekeken. Daaruit volgt dat een 'groepszorgwoning' (woonfunctie met gebruiksoppervlakte groter dan 500 m²) aan de milieuprestatie-eis van 1,0 kan voldoen. Een 'zorgclusterwoning' wordt beschouwd als woonfunctie gelegen in een woongebouw. Daarvoor ligt de milieuprestatie-eis al op 1,2 en bij een gebruiksoppervlakte van 60 m² is er sprake van een soepelere milieuprestatie-eis. Daarom is een specifieke eis voor groepszorgwoning niet nodig.⁵

Soepelere milieuprestatie-eis

Ook voor de soepelere milieuprestatie-eis voor kleine woonfuncties en kantoorfuncties in niet-compacte gebouwen is steun uitgesproken. Ook zijn er vragen gesteld over de totstandkoming van de formule voor de soepelere eis die een plek krijgt in de Or, de grenswaarden bij een gebruiksoppervlakte van 60 m² en 80 m² en de correctiefactor voor gebouwen met een kantoorfunctie met een grote verliesoppervlakte. Naast de bovengenoemde vragen over de soepelere milieuprestatie-eis zijn er ook vragen gesteld over de consequenties van deze soepelere eis in de eerste drie jaar na inwerkingtreding. In onderstaande paragraaf wordt ingegaan op de totstandkoming van de soepelere milieuprestatie-eis voor de woonfunctie in een woongebouw en de andere woonfunctie.

Woonfunctie in een woongebouw

De formule en grenswaarden voor woonfuncties in een woongebouw zijn tot stand gekomen op basis van de berekende milieuprestatie van de doorgerkende referentiegebouwen⁶. Aan de referentiegebouwen zijn tevens aanvullende studies van praktijkvoorbeelden toegevoegd (Figuur 2).



Figuur 2 Voorstel soepelere milieuprestatie-eis 'woonfunctie in een woongebouw'

Het gaat hier om vijf extra woongebouwen die zijn toegevoegd aan de al aanwezige set met basis referentiegebouwen. Dit betreffen kleine appartementen met een gebruiksoppervlakte tussen de 30

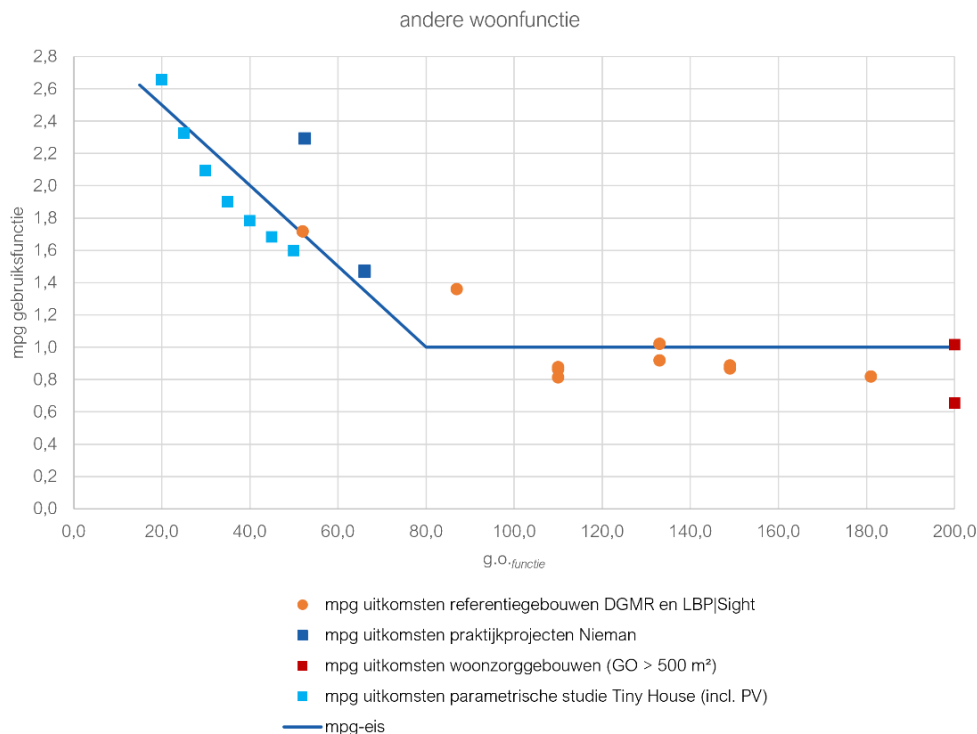
⁵ Nieman Raadgevende Ingenieurs B.V., Onderzoek afwijkende milieuprestatie gebouwen in bouwregelgeving

⁶ Statisch en Dynamisch model MPG-BENG' van 26 september 2023

en 58 m². Vervolgens is iteratief bepaald dat met de voorgestelde grenswaarde van 1,2 voor woonfuncties gelegen in een woongebouw bij een woninggrootte van circa 60 m² gebruiksoppervlakte een correctie wenselijk is. Figuur 2 laat zien dat vanaf dit oppervlak de MPG-scores aanzienlijk stijgen. De factor 0,025 in de formule is eveneens gebaseerd op deze variantenstudies.

Andere woonfunctie

De formule en grenswaarden voor de andere woonfunctie zijn tot stand gekomen op basis van de berekende milieuprestatie van de doorgekende referentiegebouwen. Daarnaast is er een aanvullend validatieonderzoek uitgevoerd waarbij het aantal referentieberekeningen is uitgebreid om te komen tot een set van robuuste formules (voor de soepelere milieuprestatie-eis). Onderstaande Figuur 3 geeft de resultaten weer voor de andere woonfunctie. De lijn is gebaseerd op het uitgangspunt dat de MPG (in absolute waarde) bij voorkeur niet hoger is dan de MPG van grotere woonfuncties met een gebruiksoppervlakte van groter dan 80 m². Dus een woning van 40 m² zal daardoor een mpg van ten hoogste 2,0 mogen krijgen.



Figuur 3 Voorstel afwijkende milieuprestatie-eis 'andere woonfunctie'

De totstandkoming van de soepelere eis is verduidelijkt in de wijzigingsregeling. Wel wordt benadrukt dat alleen een soepelere eis voor kantoorfuncties is opgenomen, omdat de milieuprestatie-eisen voor de andere gebruiksfuncties al dermate soepel zijn vastgesteld dat geen soepelere eis nog is voor niet-compacte gebouwen. Bij de totstandkoming van deze soepelere eisen is gebruik gemaakt van kennis van doorgekende referentiegebouwen, aanvullende studies voor deze gebouwen en van praktijkvoorbeelden. Voor verder inzicht in de effectiviteit van de soepelere eis is het voornemen om na inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit en de wijzigingsregeling een beleidsmonitoring en evaluatie uit te voeren, de soepelere eisen zijn daar onderdeel van.

2.2 Bepaling gebouwonderdelen voor berekening van de milieuprestatie-eis

Ondanks de steun voor de uitwerking van de gebouwonderdelen die meegenomen moeten worden in de berekening van de milieuprestatie bij Or, lijkt er ook behoefte te zijn aan extra verduidelijking op dit punt. Het is voor veel partijen nog niet helder welke gebouwonderdelen moeten worden meegenomen in de berekening van de milieuprestatie. Ook zijn er vragen gesteld over de wenselijkheid van het niet meenemen van gebouwonderdelen die wel een milieubelasting hebben.

Naast de verduidelijking in de regeling tot wijziging van de Or zal de bouwsector op verschillende manieren worden ondersteund bij de voorbereiding op de aanscherping en uitbreiding van de milieuprestatie-eis en kennisontwikkeling in de praktijk. Dit wordt gedaan door het ontwikkelen van informatiemateriaal dat de inhoud van dit wijzigingsbesluit en de onderliggende wijzigingsregeling op een toegankelijke manier presenteert voor verschillende doelgroepen in de bouw. Daarnaast zal er een zogenoemde praktijktoets worden uitgevoerd waar een consortium van partijen in de ontwerp-, bouw- en technieksector in kaart brengt wat de praktische knelpunten, kansen en oplossingen zijn bij het voldoen aan de milieuprestatie-eisen.

In dit informatiemateriaal zal expliciet en uitgebreid aandacht worden besteed aan de manier waarop kan worden bepaald welke gebouwonderdelen wel en niet moeten worden meegenomen in de berekening van de milieuprestatie. Hierbij wordt er ook voor gezorgd dat dit wordt uitgelegd vanuit verschillende invalshoeken. Het onderwerp wordt toegelicht uit de positie van verschillende partijen in de keten, zoals adviseurs, architecten en bouwers.

Buiten de begrenzing van gebouwonderdelen die moeten worden meegenomen voor de berekening van de milieuprestatie, zijn ook gebouwonderdelen die buiten de berekening vallen. Ook is er gevraagd of de bepaling zo wel bedoeld is en of dit geen afbreuk doet aan de milieuprestatie-eis als sturingsmiddel op het verkleinen van de milieubelasting.

Het is belangrijk om te realiseren dat de bepaling voor gebouwonderdelen als doel dient om eenduidigheid te creëren door iedereen op dezelfde manier de milieuprestatie van een bouwwerk te laten berekenen. Dit draagt tevens bij aan een gelijk speelveld in de markt. Bij het bepalen van de milieuprestatie-eis is als uitgangspunt gesteld dat het uitgaat van constructieonderdelen die nodig zijn om te voldoen aan de bouwvoorschriften. Bij het stellen van bouwvoorschriften is er oog voor het waarborgen van veiligheid, beschermen van de gezondheid, voor duurzaamheid en bruikbaarheid. Deze voorschriften leiden ertoe dat de minimumkwaliteit van bouwwerken is gewaarborgd.

2.3 Effect van de aanscherping van de milieuprestatie op vrijwillige maatregelen

Er is gevraagd in hoeverre de scherpere milieuprestatie-eisen een belemmering zijn voor het leveren van hogere kwaliteitsniveaus op andere onderdelen van de bouwregelgeving, bijvoorbeeld op het gebied van luchtkwaliteit, akoestische kwaliteit, thermisch comfort en brandveiligheid. Deze hogere kwaliteitsniveaus kunnen leiden tot toepassing van meer bouwproducten of bouwproducten met hogere milieubelasting.

Dit is een consequentie die inherent is aan het voeren van een milieubeleid. Echter zal dit bij deze aanscherping nog niet tot concessies leiden op dit punt, omdat het niveau van de milieuprestatie-eis in de eerste plaats zodanig is, dat er met standaard materialisatie voldoende varianten in bouwmethoden en energieconcepten beschikbaar zijn die voldoen aan de aangescherpte. Daarnaast worden duurzame productkeuzes momenteel nog niet goed gewaardeerd in de berekening omdat er wordt gerekend met conservatieve data. Bij een verdere aanscherping zullen ontwerpers en bouwers meer inzet tonen om met accuratere data te rekenen om zo tot een lagere milieubelasting te komen.⁷ Een 'zwaardere' constructie toepassen dan de bouwregelgeving voorschrijft moet, afhankelijk van de situatie, volledig meegerekend worden. Of iets nodig is om te voldoen aan de overige regels moet voor een complete opbouw van een constructieonderdeel worden beoordeeld. Als 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 geen afzonderlijk constructieonderdeel.

2.4 Aansluiting op regelgeving in de Europese Unie

Met betrekking tot aansluiting bij regelgeving binnen de Europese Unie is gevraagd of de voorgestelde bepaling van gebouwonderdelen voor berekening van de milieuprestatie zal aansluiten

⁷ Economisch Instituut voor de Bouw, Analyse aanscherping MPG-norm, (EIB, 2023); Nieman Raadgevende Ingenieurs, Regeleffecttoets aanpassing mpg-eis, Effect aanpassing mpg-eis op overige regels Besluit Bouwwerken Leefomgeving, november 2023.

bij de rapportageverplichting uit hoofde van de Richtlijn duurzaamheidsrapportering door ondernemingen.⁸

Er zijn veel relevante ontwikkelingen op het gebied van regelgeving binnen de Europese Unie die gevolgen kunnen en zullen hebben voor de verdere ontwikkeling van de milieuprestatie. Het kabinet volgt deze ontwikkelingen op de voet en daar waar het mogelijk is zal relevante regelgeving binnen de Europese Unie mee worden genomen in de verdere doorontwikkeling van het stelsel. Daaronder valt ook voornoemde richtlijn duurzaamheidsrapportering door ondernemingen. In de nota van toelichting van het besluit wordt nader in gegaan op onder meer de verhouding tot de Verordening Bouwproducten en de Richtlijn Energieprestatie Gebouwen.

2.5 Nieuwe versie van de bepalingmethode en bijbehorende weegset

Er is door verschillende partijen gereageerd op het voorstel voor de invoering van de herziene versie van de bepalingmethode (de Bepalingmethode Milieuprestatie Bouwwerken). De kern van de reacties is dat de milieubelasting van landgebruik van biobased bouwmaterialen, een van de nieuwe milieucategorieën binnen de nieuwe bepalingmethode, zwaarder wordt berekend dan de werkelijke milieubelasting bij duurzaam bosbeheer. Dit resulteert in een relatief ongunstige score voor biobased bouwmaterialen ten opzichte van andere bouwmaterialen. Partijen vragen om in de keuze van de milieucategorieën, welke binnen de herziene bepalingmethode bestaat uit 13 kern milieucategorieën en 6 additionele milieu-impactcategorieën, de 6 additionele milieucategorieën niet mee te nemen in de berekening van de milieuprestatie.

Parallel aan en naar aanleiding van de reacties op de internetconsultatie is hierover een overleg gestart met partijen uit de bouwsector. De centrale vraag in het overleg was op welke manier de relatief sterkere stijging van de milieubelasting van biobased materialen ten opzichte van reguliere bouwmaterialen als gevolg van de invoering van de nieuwe Bepalingmethode Milieuprestatie Bouwwerken het beste kon worden verzacht. In het overleg is besproken wat het doel van de milieuprestatie-eis is, hoe de Bepalingmethode Milieuprestatie Bouwwerken aansluit bij de Europese standaard voor de berekening van de milieuprestatie, hoe de ontwikkelingen binnen de Verordening Bouwproducten zich verhouden tot de implementatie van de Bepalingmethode Milieuprestatie Bouwwerken, welke ontwikkelingen in de Europese markt zichtbaar zijn met betrekking tot milieuproductverklaringen en de gevolgen voor de implementatie van het wijzigingsbesluit Bbl en de wijzigingsregeling Or. Daarnaast zijn extra berekeningen en analyses gemaakt voor de milieubelasting van zowel biobased als niet-biobased bouwproducten en gebouwonderdelen.⁹ Op basis van discussie is in het overleg gekomen tot drie varianten voor de implementatie van de Bepalingmethode Milieuprestatie Bouwwerken. Dat zijn:

- Variant 1: het voorstel uit de internetconsultatie met alle 19 milieucategorieën met enkele rekenkundige verbeteringen voor de berekening van de milieubelasting voor hout/biobased ten opzichte van het voorstel in de internetconsultatie;¹⁰
- Variant 2: voorstel t.b.v. het vorige bestuurlijk overleg: voorgaande variant (1) met aanvullend een andere weging voor alleen de milieucategorie landgebruik
- Variant 3: het voorstel waarbij er wordt gekozen voor weging alleen op de 13 kern milieucategorieën en weging van de additionele 6 milieucategorieën met factor nihil.

⁸ Richtlijn (EU) 2022/2464 van het Europese Parlement en de Raad van 14 december 2022 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 537/2014, Richtlijn 2004/109/EG, Richtlijn 2006/43/EG en Richtlijn 2013/34/EU, met betrekking tot duurzaamheidsrapportering door ondernemingen

⁹ LBP|SIGHT, Nadere analyse implementatie bepalingmethode versie A2, Berekeningen effecten varianten, mei 2024

¹⁰ Deze verbeteringen in de bepalingmethode zijn voorgesteld in advies van LBP|SIGHT [Herziening mpg-score referentiegebouwen op basis van de herziene bepalingmethode versie A2, december 2023] die in ieder geval worden opgevolgd in de versie van de Bepalingmethode die wordt aangewezen in het wijzigingsbesluit van het Besluit bouwwerken leefomgeving en de wijzigingsregeling van de Omgevingsregeling.

De conclusies van de analyse van het hierboven genoemde onderzoek zijn in hoofdlijn:¹¹

- De absolute milieubelasting van biobased bouwproducten en bouwelementen is en blijft in alle gevallen lager dan die van niet-biobased bouwproducten en bouwelementen.
- De overgang van de bepalingmethode van de huidige versie A1 naar de ongecorrigeerde versie A2 leidt tot een hogere milieubelasting van bouwproducten en bouwelementen. Deze toename in de milieubelasting is relatief sterker voor biobased bouwproducten en bouwelementen dan die van niet-biobased bouwproducten en bouwwerkelementen.
- De absolute lage milieubelasting van biobased bouwproducten wordt relatief minder van gewicht op het niveau van gebouwonderdeel en op gebouwniveau. Dit komt omdat het aandeel biobased in bouwonderdelen en op gebouwniveau lager is: sommige bouwproducten kennen (nog) geen biobased varianten (bijvoorbeeld installaties). Daarnaast is in de referentiegebouwen zichtbaar dat ook in biobased bouwmethoden ook nog niet-biobased materialen worden toegepast (bijvoorbeeld niet-biobased isolatie) en soms ook extra voorzieningen voor brandwerendheid moeten worden aangebracht.
- In het onderzoek wordt geconcludeerd dat binnen de productgroep biobased er voldoende prikkels moeten zijn om processen en producten verder te innoveren, te verduurzamen en ontwerptimalisaties te laten plaatsvinden. Door te kiezen voor variant 3 wordt die prikkel beperkt.

Vervolgens heeft het ministerie van BZK aan de partijen in het overleg gevraagd om mede op basis van het extra onderzoek te komen tot een voorkeursvariant.

De reacties van partijen liepen uiteen. Tegelijkertijd gaf het overgrote deel van de partijen aan dat variant 2 werkbaar is als alternatief voor hun primaire voorkeur. Naar aanleiding van de reacties van de partijen is besloten om in het wijzigingsbesluit en in de wijzigingsregeling het volgende te verwerken:

- De berekening van de milieuprestatie zal worden gebaseerd op alle 19 milieucategorieën.
- Voor de berekening van de milieubelasting van de milieucategorieën landgebruik en waterschaarste aanvullende rekenkundige correcties zullen worden opgenomen in de versie EcoInvent 3.9.1., zoals opgenomen in variant 1.
- Voor de milieucategorie landgebruik wordt een lage weegfactor opgenomen conform het voorstel in variant 2.

2.6 Betrokken brancheorganisaties bij wijzigingsvoorstel

Een aantal partijen heeft aangegeven dat het niet duidelijk was welke brancheorganisaties betrokken waren bij de vormgeving van het wijzigingsvoorstel. Daarom melden wij middels dit internetconsultatieverslag welke belanghebbende partijen en deskundigen hebben deelgenomen aan de klankbordgroep. Dit zijn: IenW, NMD, RVO, Aedes, Bouwend Nederland, FME, Koninklijke OnderhoudNL, Techniek Nederland, NEPROM, Nibe, Koninklijke Metaalunie, Centrum Hout, NVTB, Vereniging van Instrumenteigenaars i.o., Koninklijke NLingenieurs, VBWTN, Rijksvastgoedbedrijf, NRK Bouw, BNA, Betonhuis, DGBC, Gideonstribbe, Alba Concepts, Veras, W/E Adviseurs, LBP-Sight, DGMR, Nieman, DGMR en EIB.

2.7 Voorbereidingstijd en overgangstermijn

Meerdere partijen benadrukken dat er wel voldoende voorbereidingstijd moet zijn voor partijen in de bouw. Ze vragen in hun reacties om een langere periode tussen publicatie en inwerkingtreding van de besluiten. Om beter te duiden wat de gevolgen zijn van de aanscherping van de milieuprestatie-eis voor lopende projecten en om te bezien of een overgangstermijn noodzakelijk is heeft het ministerie van BZK aanvullend onderzoek uit laten voeren op het eerdere lastendruk onderzoek¹². Dit onderzoek laat zien dat bij onvoldoende voorbereidingstijd voor lopende bouwprojecten, naar verwachting aanpassingskosten nodig zullen zijn bij een groot deel van de projecten voor woningbouw, variërend van kleine tot grote projecten. Vanwege de diversiteit aan projecttypen die gevoelig zijn voor aanpassingskosten, is het moeilijk in te schatten wat de

¹¹ LBP|SIGHT, Nadere analyse implementatie bepalingmethode versie A2, Berekeningen effecten varianten, mei 2024.

¹² Sira Consulting, Lasten- en regeldrukeffecten wijziging milieuprestatie-eisen, november 2023.

benodigde overgangstermijn zou moeten zijn. De meeste respondenten zijn echter van mening dat een overgangsperiode van een half jaar tot een jaar nuttig zou zijn. Over het algemeen wordt verwacht dat projecten door een overgangstermijn van een half jaar tot een jaar geen of minder kosten zullen maken.

Ten tijde van het uitvoeren van de interviews voor voornoemd onderzoek (eind maart 2024) was het uitgangspunt nog dat de aangescherpte eis per 1 januari 2025 in zou gaan. Op het moment dat dit wijzigingsbesluit is voorgehangen, was dit echter al niet meer haalbaar. Om die reden is bepaald dat de inwerkingtreding plaatsvindt op bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De beoogde inwerkingtredingsdatum is 1 juli 2025 en is afhankelijk van parlementaire behandeling. Daarna vindt nog de reguliere adviesaanvraag aan de Raad van State en de notificatie bij de Europese Unie plaats, alvorens overgegaan kan worden gegaan tot publicatie.

3. Inhoudelijk commentaar op binnengekomen reacties die niet zien op het ter consultatie aangeboden vraag of vragen

3.1 Het milieuprestatie stelsel

Sturing op korte termijn CO2-emissies (Global Warming Potential)

Zoals aangegeven in de Kamerbrief van oktober 2023 over Normering circulair bouwen en standaardisatie uitvraag duurzame woningbouw¹³ zal er op termijn een aparte eis worden ingevoerd voor de berekening van de CO2-emissie van gebouwen, over de gehele levenscyclus. Hierbij wordt aangesloten op het voornemen van de Europese Commissie voor een verplichting in het kader van de Richtlijn Energieprestatie van Gebouwen¹⁴. In eerste instantie zal dit een verplichting zijn om een berekening uit te voeren, die wordt opgenomen in het Bbl. Voor de invoering van een Nederlandse CO2-eis zal worden aangesloten op de uitwerking van voorstellen hiervoor van de Europese Commissie. Deze Europese eis beperkt de afwegingsruimte voor de introductie van een Nederlandse CO2-eis in de bouwregelgeving. Daarnaast is in de klankbordgroep meermaals aan de orde geweest dat het risico bestaat dat stapeling van duurzaamheidseisen, die mogelijk tegengesteld werken, in de uitvoeringspraktijk onwerkbaar wordt. De Europese bepalingmethode zal ook bepalen in hoeverre de CO2 te waarderen is van koolstof die is vastgelegd in biobased materialen.

Toepassing van module D in bepalingmethode

Er worden vragen gesteld over de toepassing van module D in de bepalingmethode. Zo wordt gesteld dat de voorgestelde optelling van modules voor de (verre) toekomst (module C en D) met modules voor het heden leidt tot een ongewenste effect. De milieu impact die nu plaats vindt telt relatief minder zwaar mee doordat toekomstige milieuwinst (module D) door hergebruik, recycling en verbranding zwaar meetelt. Er worden ook suggesties gedaan door partijen over hoe hier mee om te gaan.

In de achterliggende methodiek bij de milieuprestatie-eis worden op dit moment de volgende modules onderscheiden: module A (productie- en bouwphase), module B (gebruiksphase), module C (sloop- en verwerkingsfase) en module D (aanvullende informatie buiten de levenscyclus van een bouwwerk). Module D gaat over 'de milieu-impact die vermeden wordt doordat de restproducten na bewerkingen in de sloopfasen hoogwaardig hergebruikt kunnen worden of energie opleveren.' Met andere woorden, als een materiaal aan het einde van de levensduur hergebruikt of gerecycled wordt, mag de milieu-impact in het heden worden verminderd met de uitgespaarde milieulast in de toekomst. Onderzoek uit 2021 in opdracht van de stichting NMD¹⁵ heeft tevens meerdere vragen opgeroepen en kritiekpunten opgeleverd over de regels voor en de toepassing van module D.¹⁶ Een aantal aanbevelingen zijn verwerkt in de rekenregels voor module D. Daarnaast heeft de stichting NMD recentelijk een analyse uitgevoerd naar module D en zal naar aanleiding hiervan een wijziging van de Bepalingmethode in een openbare consultatie voorleggen. De analyse en het tekstvoorstel betreft een wijziging van de declaratie in module D. Aanvullend hierop zal beleidsmatig onderzoek worden gedaan naar de effecten van module D, waarna zal worden bepaald of er aanvullende acties moeten worden ondernomen. Bij de vaststelling van de bepalingmethode voor de Whole Life Carbon-systematiek vanaf 2027, als uitwerking van de EPBD IV binnen 2 jaar, zal op basis hiervan parallel een besluit worden genomen over de module D in de milieuprestatie van bouwwerken.

3.2 Stichting Nationale Milieudatabase

Door meerdere partijen worden vragen gesteld die betrekking hebben op de NMD. Dit zijn vragen die gaan over compleetheid- en kwaliteit van de database, gebruikte data voor referentiegebouwen bij het vaststellen van de eis en Europese data.

Compleetheid van de database is van groot belang omdat materialen die nodig zijn om aan de eisen in de bouwregelgeving (Bbl) te voldoen in de MPG-berekening moeten worden meegenomen. Dit betekent ook dat (nog) ontbrekende producten aan de database moeten worden toegevoegd. Stichting NMD voert daarom jaarlijks een analyse uit van de ontbrekende data 'witte vlekken' in de database. Producenten kunnen gebruik maken van de vergoedingsregeling als hun product hierbinnen valt. Daarnaast zet de stichting NMD in op een kwaliteitsslag van de categorie 3

¹³ [Kamerbrief over Normering circulair bouwen en standaardisatie uitvraag duurzame woningbouw](#)

¹⁴ EPBD IV: Energy Performance of Buildings Directive IV

¹⁵ Nationale Milieudatabase (NMD)

¹⁶ TNO. (2021). Onderzoek nadere duiding van de baten en lasten in module D

milieuverklaringen. Samen met marktpartijen wordt geïnventariseerd van welke producten een categorie 3 milieuverklaringen moeten worden toegevoegd.

De stichting NMD heeft de afgelopen periode vol ingezet op het versterken van de kwaliteit door:

- Actualisatie van Cat 3 milieuverklaringen incl. LCA-achtergrondrapport. Hier wordt de komende tijd mee doorgegaan
- Het opstellen van protocollen m.b.t. opname van data, impactanalyse, wijzigingen,
- Validatie van instrumenthouders op product- en bouwwerkniveau.
- Meer tijdige communicatie (waaronder wijzigingen) gericht op specifieke doelgroepen

Met betrekking tot Europese data onderzoekt Stichting NMD de toepasbaarheid van buitenlandse Environmental Product Declaration (EPD's) en is er een toepassing waarmee buitenlandse producenten kunnen toetsen of hun EPB voldoet aan de Bepalingsmethode.

3.3 Toezicht en handhaving

Omtrent toezicht en handhaving worden er zorgen geuit of gemeentes wel over voldoende middelen beschikken om de handhaving serieus op te kunnen pakken. Het toezicht op en de handhaving van de milieuprestatie-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. Met de invoering van de Omgevingswet wordt voor bouwwerken onder gevolgklasse 1¹⁷ (zie artikel 2.17 Bbl) een onafhankelijke kwaliteitsborger vereist. De kwaliteitsborger toetst het bouwplan en controleert tijdens de bouw of aan de regels wordt voldaan. Als de kwaliteitsborger geen strijdigheden met de regelgeving geconstateert, dan verstrekt hij de initiatiefnemer een verklaring waarmee hij aangeeft het gerechtvaardigd vertrouwen te hebben dat de bouwactiviteit aan de regels voldoet. De milieuprestatie is onderdeel van de controlewerkzaamheden en daarmee van de verklaring van de kwaliteitsborger.

Daarnaast voegt dit wijzigingsbesluit een nieuwe taak toe aan het takenpakket van de gemeenten met de introductie van een milieuprestatie-eis voor andere gebruiksfuncties. Geconcludeerd wordt 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. De introductie van een milieuprestatie-eis voor andere gebruiksfuncties leidt tot structurele extra lasten voor het bevoegd gezag.¹⁸

¹⁷ Denk aan grondgebonden vrijstaande eengezinswoningen, twee- onder-een-kapwoningen en rijtjeswoningen, woonboten en andere drijvende woningen, vakantiehuisjes, bedrijfshallen, fabriekspanden, opslagruimten en magazijnen van maximaal twee bouwlagen

¹⁸ Sira Consulting, Lasten- en regeldrukeffecten wijziging milieuprestatie-eisen bouwregelgeving, november 2023

4. Adviescollege toetsing regeldruk (ATR)

4.1 Adviescollege toetsing regeldruk

De minister van BZK heeft 29 januari 2024 de consultatieversie van de onderhavige regeling ter toetsing aan het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR of college) voorgelegd. Op 22 februari 2024 heeft het ATR zijn advies uitgebracht. Het college adviseert 1) een evaluatiebepaling in het voorstel op te nemen en daarbij duidelijke indicatoren te formuleren waarmee toekomstige beoordeling van de milieuwinst van de aanscherping wel mogelijk is, 2) toe te lichten wat de gevolgen zijn van de aanscherping van de milieuprestatie-eis voor lopende projecten en te bezien of een overgangstermijn noodzakelijk is, 3) in te gaan op voorziene knelpunten in de adviescapaciteit en te onderbouwen op welke wijze deze knelpunten worden weggenomen, 4) toe te lichten hoe de bouwsector wordt ondersteund bij de voorbereiding op de aanscherping van de milieuprestatie-eis en kennisontwikkeling in de praktijk, 5) de analyse van de regeldrukeffecten aan te vullen met een schatting van eventuele aanpassingskosten van lopende projecten, 6) om de toename van de regeldruk en de conclusie dat deze geen significante effecten hebben op de bouwopgave en de kosten voor nieuwe woningen concreet inzichtelijk te maken, ook in het licht van stijging van de bouwkosten in de afgelopen jaren.

Het kabinet heeft het voornemen om de resultaten van het besluit te monitoren en te evalueren. De inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit zal worden geregeld bij koninklijk besluit. Dit biedt de mogelijkheid om ervoor te zorgen dat partijen in de bouwsector voldoende voorbereidingstijd krijgen. Dit punt heeft een relatie met het punt van de ondersteuning van de bouwsector bij de voorbereiding op de aanscherping van de milieuprestatie-eis en kennisontwikkeling in de praktijk. Zoals aangegeven in de reactie op de internetconsultatie zal hierin worden voorzien in de vorm van informatiemateriaal voor bouwende partijen en de uitvoering van een praktijktoets door partijen in de bouwketen. Er is mede naar aanleiding van de vraag over mogelijke aanpassingskosten voor lopende projecten een aanvullende analyse uitgevoerd. De uitkomst daarvan is dat bij een overgangsperiode van een half jaar tot een jaar de aanpassingskosten beperkt tot nihil zullen zijn. Dit zal worden meegenomen in de besluitvorming over de inwerkingtreding. De knelpunten in de adviescapaciteit zijn in eerste instantie een zaak van de markt zelf. De verwachting is dat dit zo goed mogelijk kan worden opgevangen met een goede ondersteuning van de bouwsector bij de voorbereiding op de aanscherping van de milieuprestatie-eis en kennisontwikkeling in de praktijk (bijvoorbeeld met het hierboven al genoemde informatiemateriaal en de uitvoering van een praktijktoets).

5. Code interbestuurlijke verhoudingen

In lijn met de Code Interbestuurlijke Verhoudingen is het ontwerpbesluit voorgelegd aan de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO).

5.1 Vereniging Nederlandse Gemeenten

De VNG heeft aangegeven dat er tot nu toe redelijk makkelijk werd voldaan aan milieuprestatie zonder echte gevolgen voor de materialisatie van gebouwen. Met de aanscherping verwacht de VNG meer discussie, tijd en menskracht, omdat dit wel degelijk consequenties gaat hebben, ook voor gemeenten. Uiteindelijk ligt de uitvoering deels bij de decentrale overheden, maar de VNG geeft aan dat het wel uitvoerbaar moet zijn en er oog moet zijn voor de consequenties die dit gaat hebben. De VNG steunt de aanscherping van de milieuprestatie weliswaar, denkt dat dit in veel gevallen mogelijk zou kunnen zijn, maar maakt zich zorgen na de vele kritische geluiden naar aanleiding van de internetconsultatie. Daarom vraagt de VNG extra aandacht voor biobased en houtbouw en kleinere wooneenheden (voor de industriële bouw).

5.2 Interprovinciaal Overleg

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) heeft tevens advies uitgebracht op het ontwerpbesluit. Het IPO steunt de beleidsdoelstelling om de milieuprestatie van gebouwen te verbeteren, en erkent de noodzaak tot wijziging in het Bbl. Dit wordt onderstreept door de ondertekening van de woondeals, waarin vele regionale woondeals expliciet de doelstellingen met betrekking tot biogene CO₂ opslag en biobased bouwen hebben bevestigd. Hoewel IPO streeft naar verbetering van de milieuprestatie, worden er zorgen geuit over de voorgestelde nieuwe rekenmethode. De kern van de zorgen is dat het verplicht stellen van additionele milieueffect categorieën biobased materialen onterecht hard treft, terwijl de IPO juist biobased bouwen probeert te bevorderen.

In dit wijzigingsbesluit is voor de berekening van de milieuprestatie voorzien in maatregelen die in de internetconsultatie geconstateerde nadelige effecten van de nieuwe bepalingsmethode voor de milieuprestatie van biobased materialen zo goed mogelijk verzachten (zie ook de toelichting in paragraaf 2.5). Deze maatregelen worden ondersteund door de bouwsector.