

Voorstel Gideon

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

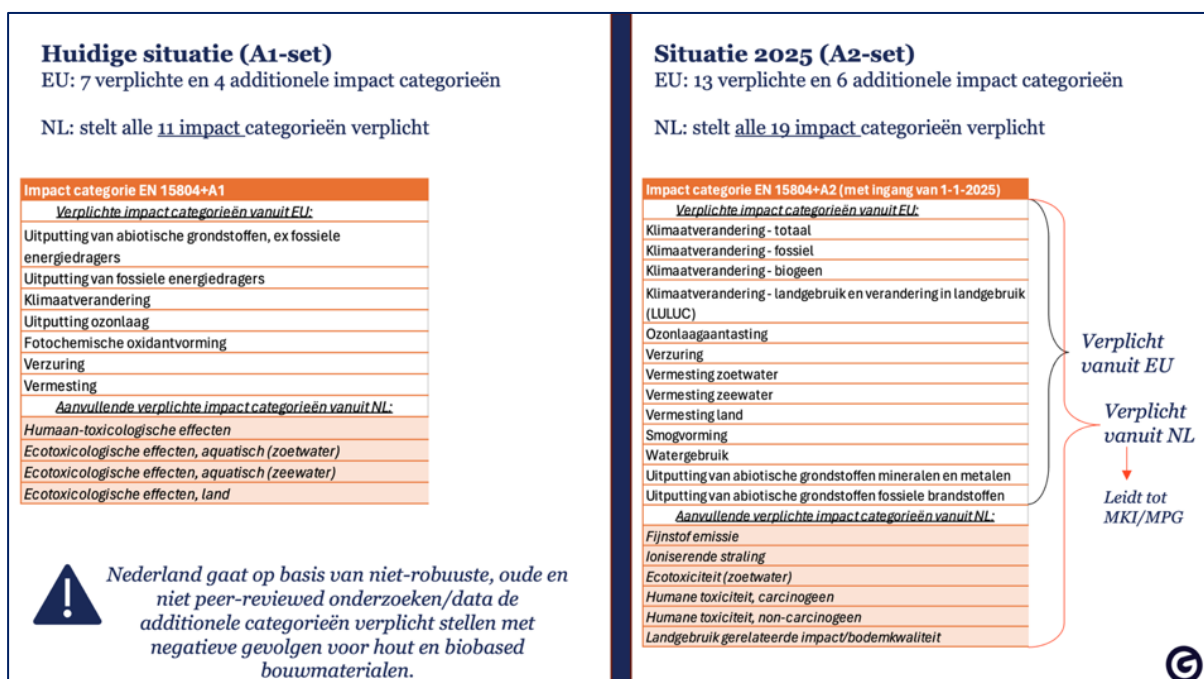
Ondersteuning aanscherping grenswaarde

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

Toelichting: overgang naar nieuwe set milieu-effectcategorieën

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

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



Figuur 1 - Visualisatie overgang milieu-effectcategorieën

Gideons maken zich zorgen

Bij de overgang naar de A2-set, waarbij Nederland de keuze heeft gemaakt om ook de 6 in Europa additionele milieu-impactcategorieën verplicht mee te nemen, ontstaan drie zorgen:

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

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

- Onderzoek van het Joint Research Center van de Europese Commissie;
- Het Fraunhofer Instituut wat in het rapport 'Land Use and Forestry in the Environmental Footprint' (2022) concludeerde dat de Soil Quality Indicator niet geschikt is voor bosbeheer en verschillende aanpassingen nodig heeft om deze toepasbaar te maken;
- De weegfactor Land use (Land gebruik) is vastgesteld op basis van "een eerste schatting" door Trinomics (uit hun conceptrapport, 2020).
- In de betreffende norm is een disclaimer opgenomen bij Tabel 4 in par 7.2.3.3: "The results of this environmental impact indicator shall be used with care as the uncertainties on these results are high or as there is limited experience with the indicator."

Het is ons dan ook volstrekt onduidelijk waarom het Ministerie van Binnenlandse Zaken ervoor kiest om alle 19 de impactcategorieën verplicht te stellen, ondanks de overduidelijke bedenkingen vanuit gerenommeerde instituten en het feit dat vier van de zes additionele impactcategorieën een lage recomandatatie kennen om toe te passen.

Verkorte weergave Table 2 Analyse Additional Environmental impact indicators – JRC 2017 + Fraunhofer Institute/WUR		
Impact category	Unit	Recommendation level
Particulate matter (fijnstof)	Disease incidences	I
Ionisation, radiation	kBq U-235 eq.	II
Exotoxicity, freshwater	CTUe	II/III
Human Toxicity, cancer	CTUh	II/III
Human Toxicity, non-cancer	CTUh	II/III
Land use induces impact/ Soil Quality	Pt	III + II ^{fr}
Level of recommendation of the impact assessment method, according to the classification of the ILCD recommended characterization models (EC-JRC, 2011; Sala et al., 2017) based on model quality: I: satisfactory, II: need of some improvements, III: to be handled with care. The Fraunhofer Institute concluded in "Land Use and Forestry in the Environmental Footprint", 2022 that the Soil Quality Indicator-mode is not suited for Forest management and needs several adjustments to make it applicable.		

2) Nederland vrijwel uniek binnen Europa.

Waar het argument “we wachten op Europa” helaas wordt opgevoerd als reden om geen GWP_A-norm (ook wel bekend als de CO₂-eis) in te voeren, blijkt nu dat Nederland wel degelijk kan en wil afwijken van Europees beleid. Met het hanteren van de A2-set, inclusief het verplichten van de zes additionele milieu-impactcategorieën, wijkt Nederland namelijk af van de EU. Hier is geen enkele reden toe. Vanuit de EU zal dit gefaseerd ingevoerd gaan worden. Ondanks dat wij koploperschap ondersteunen getuigt dit niet van consistent beleid (waarom wachten we wel op de EU voor wat betreft een CO₂-norm en nu niet?) en ontstaan hierbij ook onnodige risico's: bij doorontwikkeling van methoden op Europees niveau moet ook de onderliggende data in de weegset worden aangepast. Dit kan resulteren in weer een afwijkende MPG-eis, terwijl het nu al lastig uitlegbaar is naar de sector.

3) Biobased materialen scoren ongunstiger.

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

Fijnstof ontstaat bij het verbranden of drogen van bijvoorbeeld hout. Wij hebben vernomen dat ervan uit wordt gegaan door adviseurs van het Ministerie van BZK dat hout in de open lucht wordt verbrand, waardoor er grote hoeveelheden fijnstof in de lucht komt. De realiteit is echter dat er biomassa-installaties worden toegepast om hout te drogen. Ondanks dat de bijdrage van deze biomassa-installaties in Nederland zeer beperkt is (0,15%) ten opzichte van de totale jaarlijkse fijnstof-emissies (PM), is het nu berekende aandeel fijnstof binnen de MKI heel hoog (tot wel 42%).

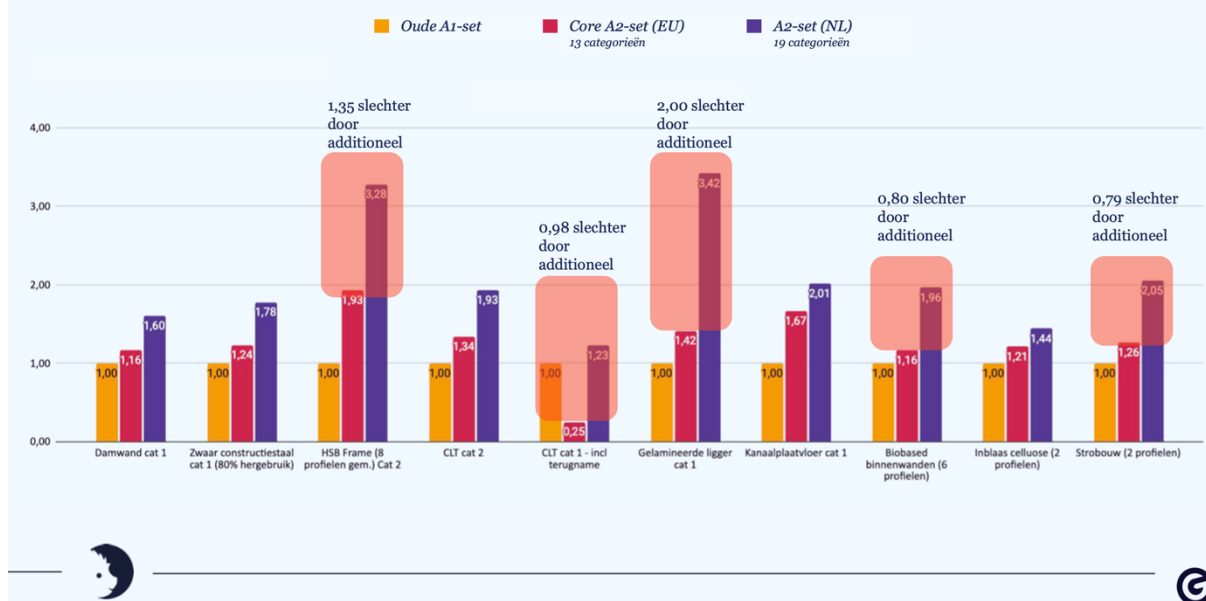
De methode om "land use" te berekenen (LANCA) kijkt naar 5 bodemfactoren, waarbij er geen mogelijkheid is om de invloed van de vele verschillende beheersmethoden van specifiek bos juist te "scoren" en er is onvoldoende data om de score juist te berekenen. Daarnaast wordt ervan uitgegaan dat als een boom geoogst wordt, het hele bosareaal braak komt te liggen; in werkelijkheid blijft de impact op de bodem (erosie en verdichting) beperkt tot het kroonoppervlak dat tijdelijk verdwijnt. De rest van de bosbodem in het gebied blijft volledig onaangeroerd en zou geen impact moeten geven.

Duurzaam bosbeheer (FSC en PEFC) heeft speciale regels voor de bescherming van bodem en waterberging in het bos, waardoor de impact tot nagenoeg nul wordt gereduceerd. Dat is relevant gezien het feit dat >95% van al ons naaldhout voor de bouw duurzaam gecertificeerd is. De impact van "land use" in de MKI zou daarmee ook nagenoeg "0" moeten zijn, maar maken met de nieuwe A2-set tot wel éénderde van de MKI score uit.

Adviseurs van het Ministerie van BZK zijn op de hoogte van de methodische beperkingen en geven aan dat het voor Nederland te complex en tijdrovend is om dit passend te maken voor bosbouw. Bijzondere constatering is dat deze adviseurs hierover geen contact hebben gehad met Nederlandse boswetenschappers van de WUR. Dit pleit er overigens voor om op Europees niveau deze milieu-impactcategorie door te ontwikkelen voordat lidstaten het verplicht stellen.

Het is overigens de verwachting dat de additionele milieu-impactcategorieën, na doorontwikkeling en wetenschappelijke toetsing, substantieel beter zullen uitpakken voor biobased materialen. Het nu al verplichtstellen van de additionele milieu-impactcategorieën leidt dus (waarschijnlijk) tot veel verwarring in de bouwsector en tot onbetrouwbaar beleid.

Nederlands beleidsvoornemen schaaft vooral hout en biobased bouwmaterialen



Figuur 2 – doorrekeningen A1 en A2-set

Additionele vierde zorg: totstandkoming (onzekere) weegfactoren.

Om het milieuprofiel (de optelsom van alle milieueffecten) van een product of materiaal in een 1-puntsscore (de MKI) uit te drukken is er per milieueffectcategorie een weegfactor. De weegfactoren (gezamenlijk aangeduid als ‘weegset’) zijn gebaseerd op een ‘schaduwprijs’ die de maatschappelijke schade van milieuvervuiling indiceert, uitgedrukt in euro’s per hoeveelheid vervuilende stof.

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

Tabel 28 - Voorstel aanpassing weegfactoren op basis van milieuprijzen

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

Tabel 1 - Voorstel aanpassing weegfactoren (CE-Delft)

Gideon

De MKI van een product of materiaal wordt berekend door de score op elk milieueffect te vermenigvuldigen met de bij het betreffende milieueffect behorende weegfactor, en de uitkomsten van alle milieueffecten daarna op te tellen. Elk product of materiaal krijgt zo een MKI-score die in 1 getal het milieuprofiel (het integrale milieueffect) uitdrukt. De weegfactoren hebben derhalve een groot effect op de uiteindelijke MKI/MPG-score. De nieuwe weegset met 13+6 milieueffectcategorieën zal wettelijk worden ingebed in de bouwregelgeving. Dit is momenteel niet het geval.

Gideons vinden het opmerkelijk dat de weegfactoren die een wezenlijke impact hebben op de totstandkoming van de MKI/MPG-score en wettelijk opgenomen gaan worden in de bouwregelgeving op een niet transparante wijze zijn bepaald.

Gideons stellen het volgende voor

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

Ons voorstel:

Sluit aan als Nederland bij de Europese koers en neem voorlopig alleen de verplichte milieueffectcategorieën vanuit de EN-15804:A2 mee in het bepalen van de Milieuprestatie Gebouw.

Zorg ondertussen voor gedegen wetenschappelijke onderbouwing voor de additionele milieueffectcategorieën, zodat we deze op termijn verplicht kunnen stellen, zoals de EU ook voornemens is.

Gideons uitsmijter

Wij realiseren ons dat dit voorstel resulteert in een andere MPG-score. Dit ligt wellicht lastig binnen het Ministerie, omdat hiermee consistente communicatie wordt doorkruist. Er is immers al naar de sector gecommuniceerd dat we van een MPG van 0,8 naar 0,5 gaan en dat het alsnog 1,0 wordt. Door net als vrijwel alle EU-landen 13 verplichte milieueffectcategorieën te hanteren en 6 als additioneel (en lerend) te bestempelen, gaat dit effect hebben op de MPG-score en kan dit mogelijk alsnog tot verwarring leiden. Hier willen wij bij aangeven dat er bij de aangekondigde aanscherping naar 0,5 is aangegeven dat er op basis van de nieuwe weegset een correctie plaats zal vinden. In onze optiek staat het getal 1,0 dan ook zeker nog niet vast.

Daarnaast zijn wij van mening dat de implicaties van deze impactvolle wijziging dusdanig groot zijn dat mogelijke herstellende interventies niet mogen afhangen een onhandige manier van communicatie. Ondernemers hebben inmiddels grote investeringsbesluiten genomen en om de beoogde doelen van bijvoorbeeld de Nationale Aanpak Biobased Bouwen te halen moeten er nog veel investeringsbesluiten volgen. Wanneer de MPG, geheel onterecht, gaat leiden tot ongunstige scores en dus andere keuzes van opdrachtgevers (de MPG is een veelgebruikt tenderinstrument) dan hebben juist die koplopers een heel groot probleem.

Bijlagen

