

Vergaderjaar 1997–1998

25 823

Wijziging van de woningwet (milieugrondslag bouwbesluit)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 1 april 1998

I. ALGEMEEN

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van 19 maart 1998 van de vaste Commissie voor volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer over het bovengenoemde wetsvoorstel.

Uit de uitgebreide reacties van de verschillende fracties leid ik af dat het opnemen van een milieugrondslag in de Woningwet breed wordt gedragen. Dit blijkt mede uit het feit dat het merendeel van de vragen de wijze betreft waarop in de praktijk uitvoering kan worden gegeven aan de in de Woningwet op te nemen milieugrondslag. Daarnaast constateer ik dat met name de VVD-fractie, hoewel zij zich positief opstelt ten aanzien van het duurzaam bouwen op zich, bedenkingen heeft terzake van dit wetsvoorstel.

Ik zal bij de beantwoording van de vele vragen ook trachten deze bedenkingen weg te nemen.

1. Inhoud van het wetsvoorstel

1.1 Doel van het wetsvoorstel

Alvorens nader in te gaan op de vragen stel ik het op prijs een aantal algemene opmerkingen te maken over het doel van dit wetsvoorstel. Het rijksbeleid is er op gericht de milieulasten van bouwen en wonen zoveel mogelijk te beperken. Sinds de presentatie van het «Plan van Aanpak Duurzaam Bouwen: investeren in de toekomst» (september 1995) is dit doel een stuk dichterbij gekomen. Voor de nieuwbouwsector van de woningbouw is de behoefte aan meer duidelijkheid en eenheid in het definiëren van duurzaam bouwen inmiddels in belangrijke mate vervuld met de ontwikkeling van het Nationaal Pakket Duurzaam Bouwen (woningbouw nieuwbouw).

In het «Tweede Plan van Aanpak Duurzaam Bouwen» (november 1997) is aangegeven dat de verankering van duurzaam bouwen in de bouwregelgeving, mede op aandrang van de bouwpraktijk, speerpunt van beleid voor de komende periode is. De doelstelling van het voorliggende wetsvoorstel is het mogelijk maken van het op eenduidige en uniforme

wijze verankeren van het bodemniveau van duurzaam bouwen in het Bouwbesluit ten einde achterblijvers of zogenaamde free-riders tot dat bodemniveau bij te trekken. Met dit wetsvoorstel wordt de wettelijke basis gelegd voor het opnemen van om milieuvorschriften in het Bouwbesluit. Met mijn brief van 19 februari 1998 (Kamerstukken II 1997/98, 24 280, nr. 16) heb ik op verzoek van de kamer inzicht gegeven in de voorschriften die in aanmerking kunnen komen om in 2000/2001 in het Bouwbesluit te worden opgenomen. De komende anderhalf jaar zal in overleg met de bouwpartners en de milieubeweging hieraan nader invulling worden gegeven. Het milieurendement, de kosten en de uitvoerbaarheid zullen wat mij betreft uiteindelijk bepalend zijn voor de vraag of en op welke wijze de in mijn brief van 19 februari jl. opgesomde maatregelen in concrete voorschriften worden omgezet. Het wetsvoorstel biedt derhalve de wettelijke grondslag voor de doorwerking van duurzaam bouwen in de bouwregelgeving maar bevat zelf niet de materiële invulling van die DUBO-voorschriften.

Die invulling zal in het Bouwbesluit worden gegeven. Gezien het feit dat het uitwerkingstraject van die materiële DUBO-voorschriften nog zijn beslag moet krijgen, zal het duidelijk zijn dat het nu dan ook nog niet mogelijk is om antwoord te geven op de door de VVD-fractie gevraagde kwantitatieve milieu-effecten. Met de VVD-fractie ben ik van mening dat dergelijke effecten van grote betekenis zijn voor de vraag om wel of niet tot het stellen van voorschriften te komen. Zoals opgemerkt wordt in het uitwerkingstraject nadrukkelijk aandacht aan die effecten besteed.

1.2 Technische voorschriften uit het oogpunt van milieu

Omdat de vigerende Woningwet geen wettelijke grondslag voor het opnemen van milieu-gerelateerde maatregelen in de bouwregelgeving biedt, voorziet het voorliggende wetsvoorstel in het opnemen van zo'n grondslag. Van de zijde van de VVD-fractie is de principiële vraag gesteld of regelgeving wel op zijn plaats is. Op basis van het Tweede Plan van Aanpak Duurzaam Bouwen constateert zij dat de markt er naar verwachting goed in zal slagen duurzaam bouwen zonder regelgeving op een hoger niveau te brengen. De leden van de VVD-fractie vragen zich daarbij af of het sluiten van landelijke convenanten, zoals het op 19 december 1997 afgesloten DUBO-convenant voor de sociale huursector, geen alternatief zou kunnen zijn voor regelgeving. Evenals de leden van de VVD-fractie vind ik het verheugend dat duurzaam bouwen de afgelopen jaren een schaa sprong heeft doorgemaakt en zich daarmee stevig verankert in de markt. Het is juist dat ook ik verwacht dat in 2000, dat wil zeggen voor invoering van milieu-eisen in het Bouwbesluit, de toepassing van DUBO-maatregelen in de nieuwbouw zich verder zal uitbreiden. Ik blijf dan ook overleg en stimulering, inclusief het eventueel afsluiten van landelijke convenanten, als effectieve instrumenten zien om de ambities ten aanzien van duurzaam bouwen te bevorderen. Mijn voornemen om tot regelgeving te komen doet daar niets aan af. Doel van die regelgeving is namelijk om achterblijvers tot op bodemniveau bij te trekken. Zoals genoegzaam bekend is het niet mogelijk om op basis van convenanten met branche-organisaties achterblijvers of free-riders te binden. Tegelijkertijd ga ik ervan uit dat het feit dat gewerkt wordt aan regulering een stimulans zal betekenen voor een aantal achterblijvers om een stap voorwaarts te maken.

De leden van de CDA- en VVD-fractie hebben de vraag gesteld of regulering niet ten koste zal gaan van flexibiliteit en innovaties op de markt.

Naar mijn overtuiging zal dit niet het geval zijn. Op de eerste plaats richt de regelgeving zich op het bodemniveau, terwijl innovaties doorgaans op

een hoger niveau aan de orde zijn. Op de tweede plaats heb ik bewust gekozen voor de systematiek van het Bouwbesluit, waarbij prestatie-eisen in plaats van voorgeschreven oplossingen het uitgangspunt zijn. Hiermee wordt aan de bouwpraktijk de ruimte gelaten zelf oplossingen te kiezen.

Door verschillende fracties zijn vragen gesteld terzake van het ambitieniveau van de uit het Nationaal Pakket op te nemen maatregelen in het Bouwbesluit.

In dit verband wil ik er voor de goede orde nogmaals op wijzen dat het bij de voorliggende wetswijziging uitsluitend gaat om het principe en niet om het materiële ambitieniveau. Dat ambitieniveau is eerst bij de wijziging van het Bouwbesluit aan de orde.

Conform de toezegging in het Algemeen Overleg over duurzaam bouwen van 22 mei 1997 (Kamerstukken II 1996/97, 24 280, nr. 12) heb ik in mijn brief van 19 februari 1998 een uitwerkingstraject met betrekking tot de in het Bouwbesluit op te nemen voorschriften geschetst. Dat uitwerkings-traject leidt er toe dat in 2000 voorschriften inzake niet-materiaalgebonden maatregelen en in 2001 voorschriften inzake materiaalgebonden maatregelen in het Bouwbesluit zullen zijn opgenomen. Het Nationaal Pakket wordt in dat kader gehanteerd als basis voor de selectie van maatregelen die in het Bouwbesluit zullen worden opgenomen. De voorselectie van dergelijke maatregelen heeft plaatsgevonden op basis van een actieve inbreng van de bouwpraktijk en een eerste indruk van regelbaarheid, beschikbaarheid, kosten en toepasbaarheid van Pakket-maatregelen. Ten aanzien van niet-materiaalgebonden Pakket-maatregelen zijn zowel vaste als variabele maatregelen bij de voorselectie betrokken. Ten aanzien van materiaalgebonden Pakket-maatregelen is uitdrukkelijk gekozen om de uitwerking op basis van de levenscyclusanalyse (LCA) uit te voeren, waarmee op termijn het onderscheid vast en variabel niet meer aan de orde is. Ik ga ervan uit dat hiermee de bezorgdheid van de PvdA- en CDA-fractie over een te eenzijdige fixatie op vaste maatregelen is weggenomen.

Hierbij dient dan wel te worden bedacht dat een deel van de variabele maatregelen zich nog in een experimentele fase bevindt, waarbij de effectiviteit van een algemene toepassing nog niet vast staat. Voorts zijn de kosten van een aantal maatregelen dusdanig hoog, dat ik het niet aanvaardbaar acht dat ze wettelijk afdwingbaar worden. Niet uit het oog moet worden verloren dat de meerkosten van duurzaam bouwen uiteindelijk bij de consument terecht komen. Duurzaam bouwen mag niet iets worden dat slechts is weggelegd voor mensen met een hoog inkomen, zoals van de zijde van de RPF-fractie terecht is opgemerkt. De in mijn brief van 19 februari jl. genoemde voorselectie zal de komende periode nader worden uitgewerkt met de overlegpartners uit het Overleg Platform Bouwregelgeving (OPB) en de milieubeweging. Ik sta uiteraard open voor suggesties vanuit de kamer om hier andere concrete maatregelen aan toe te voegen.

De opmerking van de PvdA-fractie dat voorkomen moet worden dat de verschillende pijlers van het Bouwbesluit elkaar doorkruisen wordt onderschreven, het uitgangspunt van het Bouwbesluit is tenslotte dat de verschillende voorschriften elkaar ondersteunen.

Het door de leden van deze fractie geopperde alternatief om de variabele maatregelen als maatstaf te hanteren voor de regelgeving, met een vrijstellingsmogelijkheid tot het niveau van de vaste maatregelen, acht ik niet uitvoerbaar. Het zou een ongewenste doorbreking van de uniformiteit zijn en daarmee tot onduidelijkheid voor de bouwpraktijk leiden. Bovendien wil ik erop wijzen dat het Nationaal Pakket niet zo is opgebouwd dat er voor iedere variabele maatregel een vaste maatregel is aan te wijzen met een lager prestatieniveau.

Het alternatief dat gemeenten de mogelijkheid zouden krijgen om DUBO-maatregelen via de bouwverordening af te dwingen, spreekt mij niet aan. Hiermee zou de landelijke uniformiteit, welke door de kamer en de partijen in het veld bij de Evaluatienota herziene Woningwet en Bouwbesluit (Kamerstukken II 1996/97, 25 000 XI, nr. 39) als een groot goed werd beschouwd, ten principale worden verlaten. Voorts valt niet in te zien waarom een dergelijke doorkruising van de systematiek wel voor duurzaam bouwen zou moeten gelden, maar bijvoorbeeld niet voor energiezuinigheid, bruikbaarheid of gezondheid. Ook merk ik op dat het kabinet met de reactie op het MDW-advies bouwregelgeving van 20 augustus 1997 (Kamerstukken II 1996/97, 24 036, nr. 59) juist gekozen heeft voor landelijke uniformiteit en dat de bevoegdheid ex artikel 7a om ontheffing van de voorschriften van het Bouwbesluit te verlenen in voorkomende gevallen de nodige ruimte biedt.

De conclusie van de PvdA- en D66-fractie dat de mogelijkheden voor gemeenten om bij autonome verordening ex artikel 149 Gemeentewet aanvullende eisen te stellen beperkt zijn, is op zich juist. De vraag is daarbij overigens ook wat de maatschappelijke meerwaarde van een ruimere bevoegdheid zou zijn. Uit de ervaringen zoals vastgesteld in het Tweede Plan van Aanpak Duurzaam Bouwen, is gebleken dat samenwerking en overleg een goede formule zijn om vooruitgang te boeken op het terrein van duurzaam bouwen. Aanvullende van bovenaf opgelegde maatregelen, welke uiteindelijk betaald moeten worden door de woonconsument, acht ik zeker op langere termijn aanzienlijk minder perspectiefrijk. Dit eens te meer daar de regeldruk voor de bouw niet onaanzienlijk is. Ik wijs erop dat binnen de huidige context de bouw naast het Bouwbesluit en de plaatselijke bouwverordening te maken heeft met de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de milieuregelgeving – zoals de Wet geluidhinder en de Wet Milieubeheer – en de Arboregelgeving.

Op de vraag van de PvdA-fractie in hoeverre al duidelijk is welke materialen op welke wijze zullen worden geregeld in bijvoorbeeld de Wet milieubeheer, de Wet milieugevaarlijke stoffen en de Warenwet kan ik nog geen concreet antwoord geven. De primaire verantwoordelijkheid voor deze regelgeving ligt niet bij mij. In de voortgangsrapportages over het Tweede Plan van Aanpak Duurzaam Bouwen zal de kamer daarover nader worden geïnformeerd.

Gezien de voortdurende ontwikkelingen in de duurzaam-bouwsector alsook de milieuproblematiek vroegen de leden van zowel de PvdA-fractie als de VVD-fractie zich af op welke wijze tot voortdurende aanpassing van het Bouwbesluit zal worden gekomen: zal dit bijvoorbeeld op gezette tijden, na evaluatie, plaatsvinden of wanneer de ernst van de problematiek casu quo ontwikkelingen in de bouw daartoe aanleiding geven? In dit verband wil ik opmerken dat de implementatie van het rijksbeleid inzake duurzaam bouwen, zoals thans neergelegd in het Tweede Plan van Aanpak Duurzaam Bouwen, en de effecten daarvan via monitoring periodiek in beeld worden gebracht en dat de kamer via halfjaarlijkse voortgangsrapportages van de uitkomsten daarvan in kennis wordt gesteld. Op basis van die monitoring komt periodiek informatie beschikbaar die zo nodig tot aanpassing van beleid en regelgeving kan leiden. Daarnaast komt zulke informatie ook beschikbaar door allerlei overleg met bij de bouwpraktijk betrokken partijen zoals dat plaatsvindt in onder meer het OPB. In aanvulling daarop zal aan de hand van evaluatie-onderzoek periodiek (bijvoorbeeld drie- of vierjaarlijks) de balans over het alsdan in het Bouwbesluit opgenomen bodemniveau worden opgemaakt. De hiermee samenhangende vraag van de VVD of een horizonbepaling is overwogen, kan ik bevestigend beantwoorden; het verdient echter de

voorkeur eventuele aanpassingen van regelgeving af te laten hangen van de resultaten van de hierboven genoemde evaluatie.

De leden van de PvdA-fractie zouden gaarne concreter worden geïnformeerd over de in de brief van 19 februari 1998 genoemde maatregelen op het terrein van straling, VOS, asbest en water. Zoals reeds opgemerkt, hebben deze zaken betrekking op de uitwerking in het Bouwbesluit en niet zo zeer op het voorliggende wetsvoorstel.

Bedoelde maatregelen op het terrein van straling, VOS en asbest zijn mede door gezondheidsmotieven ingegeven; doel van het opnemen van de betreffende voorschriften in de bouwregelgeving is het beperken van de concentratie van die stoffen in ruimten van woningen waar mensen verblijven. Ten aanzien van straling wil ik allereerst verwijzen naar mijn brief van 19 juni 1997 (kamerstukken II 1996/1997, 21 483, nr. 21) waarin onder meer de ontwikkeling van een stralingsprestatienorm is aangekondigd. Het voor de ontwikkeling van die norm benodigde vooronderzoek is in de fase van afronding. Op basis van de uitkomsten van dat onderzoek heeft onlangs een workshop met de bouwpraktijk plaatsgevonden en wordt er gewerkt aan concrete uitwerkingvoorstellen. Ten aanzien van vluchtige organische stoffen (VOS) wordt nog voor de zomer advies van de Gezondheidsraad om te komen tot bepaling van een maximale grenswaarde verwacht. Aan de hand van dat advies zal vervolgens een uitwerkingstraject worden gestart. Ten aanzien van asbest heeft het OPB onlangs positief geadviseerd over de voorgenomen ministeriële regeling ter beperking van asbestconcentraties in ruimten. Ten aanzien van waterbesparing is het onderzoek naar de haalbaarheid van het opnemen van een waterprestatienorm in het Bouwbesluit gereed. Die norm heeft beperking van het gebruik van huishoudelijk drinkwater in woningen tot doel. Het uitwerkingstraject voor de juridische-technische operationalisering van die norm is onlangs gestart. Met uitzondering van de regeling inzake asbest, die op korte termijn in werking zal treden, is het streven de overige hiervoor genoemde maatregelen in 2000 zoveel mogelijk als één pakket in werking te laten treden.

De leden van de PvdA-fractie hadden graag een actievere inbreng van mij om te komen tot een lagere energieprestatie-coëfficiënt (EPC) van bijvoorbeeld 0,75%. Zij vroegen op korte termijn onderzoek naar de kosten van zo'n lagere EPC. Tevens vroegen zij naar prestatie-eisen in het kader van de energieprestatie op lokatie (EPL). In antwoord daarop wil ik eerst opmerken dat de EPC voor woningen en utiliteitsgebouwen onder het huidige kabinet in 1995 is ingevoerd, dat de EPC voor woningen op 1 januari 1998 al is aangescherpt tot 1,2, en dat een aanscherping van de EPC voor utiliteitsgebouwen in voorbereiding is. Verdere aanscherping van de EPC voor woningen tot 1,0 is per 2000 voorgenomen. Ter voorbereiding hiervan zal wel eerst nader onderzoek plaatsvinden naar de effecten van het EPC-aanscherpingsbeleid op het daadwerkelijk energiegebruik alsook naar de kostenconsequenties van de aanscherping in 2000. Deze onderzoeken worden conform de wens van de PvdA-fractie zo spoedig mogelijk opgestart.

Een nog actievere en ambitieuzere inbreng ten aanzien van energiebesparing in die korte tijd is voornamelijk niet mogelijk. Een EPC-aanscherping van 1,2 naar 0,75 zal afhankelijk van het woningtype per woning ten minste f 10 000,- en soms nog veel meer kunnen kosten. Met de leden van de PvdA-fractie ben ik verder van oordeel dat de EPL een belangrijk instrument kan zijn. In dit verband wil ik ook verwijzen naar de in voorbereiding zijnde Energiebesparingsnota, waarin onder meer nader op de ambities ten aanzien van de EPC zal worden ingegaan.

In het kader van gesloten ketenbeheer vroegen de leden van de PvdA-fractie mijn reactie op de stellingname van onder meer de Stichting

Natuur en Milieu (SNM) dat materialen waarvan de mogelijkheden tot hergebruik beperkt zijn, via het Bouwbesluit uitgefaseerd dienen te worden. Door het – door de bouwpraktijk met instemming ontvangen – besluit om gebruik te maken van de LCA zijn aspecten van gesloten ketenbeheer zoals mogelijkheden tot hergebruik, recycling en dergelijke per definitie in het uitwerkingstraject betrokken. Dergelijke met grondstof-uitputting samenhangende aspecten worden meegewogen in de LCA-benadering. Naarmate de mogelijkheden tot hergebruik van een materiaal groter zijn, zal dit een positief effect hebben op de uitkomsten in het betreffende LCA-compartiment casu quo de LCA-maat. Indien ook de uitkomsten van andere LCA-compartimenten/-maten minder positief zijn, ligt in de gekozen systematiek besloten dat dit materiaal daardoor in de praktijk in het algemeen beperkt toegepast zal gaan worden.

Naar aanleiding van de vraag van de D66-fractie of de streefdatum om in 2000 over een geconverteerd bouwbesluit te beschikken realistisch is, wijs ik op het volgende:

De in mijn brief van 19 februari 1998 aangekondigde conversie van het Bouwbesluit conform het VNG-model is een niet te onderschatten exercitie, die in goed overleg met de bouwpraktijk moet worden gerealiseerd. Te meer omdat tezelfdertijd ook andere uitwerkingstrajecten van het Bouwbesluit zoals afstemming met de ARBO-regelgeving en het duurzaam bouwen aan de orde zijn. Ten aanzien van het laatste is in de brief van 19 februari 1998 een onderscheid gemaakt tussen materiaal- en niet-materiaalgebonden maatregelen. Zoals in genoemde brief is aangegeven, zullen de materiaalgebonden maatregelen niet voor 2001 kunnen worden ingevoerd. Met de voorgestane uitwerking via de LCA-methode is bewust gekozen voor een fundamentele aanpak, hetgeen nu eenmaal relatief veel tijd vergt. Ten aanzien van de andere maatregelen is 2000 een haalbare streefdatum. Een absolute garantie voor die datum kan de regering uiteraard nooit geven, aangezien bij de invulling van de regelgeving mede afstemming moet plaatsvinden met normalisatiewerkzaamheden van het NNI. Bovendien hecht de regering veel belang aan een goed overleg met de bouwpraktijk, de consumentenorganisaties en de milieubeweging. Gelet op de grote bereidheid van de bouwpraktijk, georganiseerd in het OPB, tot constructief overleg gaat de regering ervan uit dat het in beginsel mogelijk moet kunnen zijn om voor de niet-materiaalgebonden maatregelen in geconverteerde vorm 2000 te halen.

De leden van de RPF-fractie vroegen zich af in hoeverre het voorschrijven van DUBO-maatregelen tot een verhoging van de woonlasten van vooral de lagere inkomens zou kunnen leiden.

Afhankelijk van technologische ontwikkelingen en de beschikbaarheid van duurzame producten op de markt kunnen DUBO-maatregelen kostenconsequenties met zich brengen. De afweging milieurendement versus kosten zal doorslaggevend zijn voor de vraag of en in welke vorm maatregelen in het Bouwbesluit worden opgenomen. In het komende uitwerkingstraject zal die weging, in overleg met de bouwpraktijk, SNM en de consumentenorganisaties, gemaakt moeten worden. Zoals hierboven reeds aangegeven in reactie op de vragen van de PvdA- en CDA-fractie acht de regering het van belang dat duurzaam bouwen niet alleen een zaak wordt voor de hogere inkomens.

Bij de uiteindelijke afweging van maatregelen zullen de woonlasteneffecten voor de lagere inkomens dan ook een belangrijke rol spelen. Bij de in de brief van 19 februari 1998 gepresenteerde voorselectie van maatregelen ten behoeve van het uitwerkingstraject zijn daarom de zeer dure maatregelen bij voorbaat uitgesloten.

Op de vraag van de RPF-fractie naar de mogelijkheden op stedenbouwkundig gebied merk ik op dat er een Nationaal Pakket Duurzame Stedenbouw in voorbereiding is. Oogmerk van dit pakket is het inbrengen van de uitgangspunten in de initiatieffase. Voorts kan ik in dit verband medelen dat de er onderzoek wordt verricht naar de mogelijkheden voor een energieprestatie op locatie (EPL).

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af hoe voorkomen zal worden dat bij de beoogde uitbreiding van vergunningsvrije bouwwerken de principes van duurzaam bouwen worden doorkruist. Op basis van artikel 2 van de Woningwet is voor elke vorm van bouwen, dus ook vergunningsvrij bouwen, het Bouwbesluit van toepassing. Op het moment dat DUBO-voorschriften in het Bouwbesluit zijn opgenomen zullen vergunningsvrije bouwwerken hier dus ook aan moeten voldoen.

Op de vraag van de VVD-fractie of zich ten aanzien van de overige aanhoudingsregelingen van de Woningwet, zoals die met betrekking tot de samenloop tussen de bouwvergunning en de vergunning krachtens de Wet ziekenhuisvoorzieningen, in de praktijk knelpunten voordoen kan ik ontkennend antwoorden. Uitgaande van de jurisprudentie ter zake, doen zich geen juridische knelpunten voor, zoals die zich bij de samenloop tussen de bouw- en monumentenvergunning wel voordoen. Er is dan ook geen aanleiding om bij nota van wijziging op dit wetsvoorstel tot oplossing van knelpunten te komen. Bij de samenloop van de bouwvergunning met de vergunning krachtens de Wet ziekenhuisvoorzieningen doen zich inhoudelijk in het algemeen geen knelpunten voor, omdat de Bouwmaatstaven, die het College van Ziekenhuisvoorzieningen hanteert bij zijn advisering van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, zijn afgestemd op de eisen van het Bouwbesluit. Bovendien wordt in het kader van het voornemen om te komen tot de (ver)bouw van een ziekenhuisvoorziening overleg gevoerd met de desbetreffende gemeente om onder meer te bezien of de voorgenomen (ver)bouw planologisch gezien mogelijk is.

In dit verband wijs ik nog op het kabinetsstandpunt inzake het MDW-rapport bouwregelgeving. Daarin is gesteld dat in het kader van de nota Milieu en Ruimte zal worden teruggekomen op mogelijke integratie dan wel verdergaande afstemming van vergunningsstelsels. Die mogelijke integratie of verdergaande afstemmingsregelingen zullen met name moeten zijn gericht op vereenvoudiging van de desbetreffende vergunningsstelsels, zowel inhoudelijk als procedureel.

2. Europese regelgeving

De leden van de CDA-fractie wilden weten in hoeverre de Europese regelgeving een hoger ambitieniveau in de weg staat en of in Europees verband aan harmonisatie ter zake wordt gewerkt.

In algemene zin is het goed op te merken dat ten aanzien van duurzaam bouwen Nederland tot de voorhoede binnen Europa behoort. Bij het ontwikkelen van nationale bouwregelgeving houdt Nederland uiteraard rekening met de kaders welke gesteld zijn door zowel het EG-verdrag als de Europese Richtlijn bouwproducten (89/106/EEG). Technische voorschriften dienen zoals genoegzaam bekend te worden genotificeerd, waarbij toetsing plaatsvindt aan de genoemde kaders. Voorschriften welke hier niet aan voldoen, bijvoorbeeld omdat ze als handelsbelemmerend of ongemotiveerd discriminerend naar specifieke bouwproducten worden beschouwd, mogen niet worden ingevoerd. Het zou bovendien een kwalijke zaak zijn indien Nederland zijn leidinggevende positie op het terrein van duurzaam bouwen verspeelt door het stellen van dergelijke voorschriften.

Op de vraag van de VVD-fractie waarom de regering Richtlijn 83/189/EEG,

de zogenaamde notificatierichtlijn, ontoereikend vindt moet ik dan ook antwoorden dat hier kennelijk een verkeerde indruk gewekt is. Wellicht ten overvloede merk ik op dat het wetsvoorstel niet een technisch voorschrift in de zin van de notificatierichtlijn is. Alleen de technische voorschriften en normen waarvoor dit wetsvoorstel de grondslag biedt moeten aan de notificatierichtlijn worden getoetst. Ik deel overigens de visie van de VVD-fractie dat het van belang is aansluiting te houden met internationale ontwikkelingen op dit gebied. Nederland vervult dan ook een actieve rol binnen Europa om het DUBO-beleid te propageren, hetgeen tot op heden redelijk succesvol is gebleken. Voor een nadere uiteenzetting hiervan wil ik kortheidshalve verwijzen naar het Tweede Plan van Aanpak Duurzaam Bouwen, waarin een uitgebreide paragraaf aan duurzaam bouwen in internationaal verband is opgenomen. Daarin wordt onder meer verslag gedaan van de uitkomsten van de Europese bewindsliedenconferentie over duurzaam bouwen, die in september 1997 onder mijn voorzitterschap in Amsterdam heeft plaatsgevonden. In die conferentie zijn ook de mogelijkheden tot harmonisering aan de orde geweest. Afgesproken is dat alle (25) landen naar analogie van het Nederlandse Nationale Pakket nationale maatregelenlijsten over duurzame woningbouw zullen gaan ontwikkelen. Integrale Europese DUBO-regelgeving ligt niet in het verschiep. Ik merk voorts nog op dat de EU met de Richtlijn bouwproducten juist heeft afgezien van het ontwikkelen van een soort Europees Bouwbesluit. Het is uiteraard zaak dat bij de ontwikkeling van nationale regelgeving wordt aangesloten bij de kaders van de Europese regelgeving. Door voort te gaan in de systematiek van prestatie-eisen, alsook de keuze voor de LCA-benadering, wordt juist optimaal aangesloten bij de Europese kaders.

3. Gevolgen voor gemeentelijk handelen

Meerdere fracties hebben vragen gesteld over de ruimte voor gemeenten om ten aanzien van duurzaam bouwen een hoger ambitieniveau dan het bodemniveau van het Bouwbesluit te realiseren. Alvorens op specifieke vragen ter zake in te gaan, wil ik in dit verband in algemene zin het volgende opmerken.

Ook na de wijziging van het Bouwbesluit zullen gemeenten over de voor een hoger ambitieniveau benodigde ruimte beschikken. Na die wijziging biedt de bouwregelgeving uitsluitend een ondergrens in de vorm van een bodemniveau aan DUBO-voorschriften dat bij ieder bouwwerk minimaal moet worden gerealiseerd. Het staat iedere bij de bouw betrokken partij, waaronder de gemeente, alsdan vrij om door samenwerking, afspraken en dergelijke een hoger ambitieniveau na te streven. Die samenwerking en afspraken zullen op basis van gelijkwaardigheid en vrijwilligheid gestalte moeten krijgen; gemeenten kunnen dat niet dwingend via aanvullende regelgeving of privaatrechtelijk opleggen. Voor zover bestaande DUBO-afspraken het bodemniveau van het Bouwbesluit onderschrijden, zullen zij buiten toepassing moeten blijven en dienen partijen het Bouwbesluit toe te passen. Bestaande DUBO-afspraken boven dat bodemniveau worden door de wijziging van het Bouwbesluit niet aangetast. Het blijft uiteraard mogelijk nieuwe afspraken boven het bodemniveau van het Bouwbesluit te maken.

Dit betekent ook dat de vraag van de PvdA-fractie of het juist is dat woningbouwconvenanten in met name de VINEX-gebieden moeten worden opgebroken omdat daar is gekozen voor een mix van vaste en variabele maatregelen, in de praktijk niet aan de orde zal komen.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af of SNM niet gelijk heeft wanneer zij de vrees uitspreekt dat ten gevolge van de voorgenomen regulering in het Bouwbesluit het mes zal moeten in bestaande lokale

afspraken. Ook de leden van de CDA-fractie wensen in relatie tot artikel 122 van de Woningwet nadere duidelijkheid op dit punt. Zoals hiervoren reeds aangegeven, verzet de systematiek van de Woningwet zich niet tegen het maken van afspraken op lokaal niveau, mits het gaat om vrijwillige afspraken tussen gelijkwaardige partners. Naar verwachting zal als gevolg van de opname van DUBO-voorschriften in het Bouwbesluit een niet onbelangrijk deel van de lokale afspraken overbodig worden. Immers, de beoogde DUBO-voorschriften zijn afgeleid van wat nu reeds gangbaar is in de praktijk. Daar waar de afspraken op een hoger niveau liggen dan het bodemniveau, blijven ze echter zonder meer van waarde.

Op de vraag van de VVD-fractie hoe zal worden omgegaan met de situatie dat gemeenten aan de vooravond van de wijziging van het Bouwbesluit afwijkende afspraken met marktpartijen afdwingt, kan ik het volgende antwoorden. Afhankelijk van de bij wijziging van het Bouwbesluit op te nemen overgangsbepaling zullen partijen gebonden zijn aan de oude of aan de nieuwe bepalingen uit het Bouwbesluit. Alleen afspraken die qua ambitieniveau uitgaan boven het dan geldende Bouwbesluit blijven in stand. Er van uitgaande dat de afspraken op basis van gelijkwaardigheid en vrijwilligheid zijn gemaakt, hoeft het op zich geen probleem te zijn dat met verschillende partijen verschillende afspraken boven het bodemniveau van het Bouwbesluit zijn gemaakt. Overigens zal er door die overgangsbepaling ook nooit sprake zijn van vertragingen bij de uitvoering van bouwplannen, zoals de VVD-fractie zich afvroeg.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich verder af of het realistisch is om te verwachten dat marktpartijen naar de rechter zullen stappen indien gemeenten in strijd met de wet eenzijdig aanvullende of hogere eisen stellen bij het verlenen van een bouwvergunning.

Ik neem aan dat de leden van de VVD-fractie erop willen wijzen dat ondernemers een afweging zullen maken om wel of niet een juridisch conflict aan te gaan met een gemeente. Ik ga ervan uit dat dit in de praktijk inderdaad het geval zal zijn. Overigens ben ik verder van mening dat met het eenduidig en uniform regelen van DUBO in het Bouwbesluit veel aan duidelijkheid zal worden gewonnen, waardoor conflicten zich minder snel zullen voordoen.

Het stellen van aanvullende bouwtechnische eisen bij gronduitgifte is op basis van artikel 122 van de Woningwet niet toegestaan. Het toezicht hierop behoort tot de reguliere handhavingstaak van de Inspectie van de Volkshuisvesting (IVH). In het inspectieprogramma zal hier nadere aandacht aan worden besteed. Of ondernemers wel of niet bereid zijn eventuele zaken voor te leggen aan de rechter casu quo de IVH is uiteraard hun eigen verantwoordelijkheid. De vraag of deze discussie zal leiden tot vertragingen bij de bouwproductie staat op zich los van dit wetsvoorstel. De door de VVD-fractie aangeduide discussies vinden al op dit moment plaats, het wetsvoorstel zal eerder duidelijkheid dan onduidelijkheid verschaffen.

De VVD-fractie vroeg zich af of DUBO-eisen boven het bodemniveau bijvoorbeeld zijn toegestaan bij VINEX-locaties, waarbij partijen een gezamenlijke grondbank in het leven hebben geroepen of in het geval van een gezamenlijke grondexploitatie. In dergelijke gevallen gelden ook de hiervoor geschetste uitgangspunten van een bodemniveau in het Bouwbesluit en verdergaande afspraken in convenanten alleen op basis van vrijwilligheid. Het maakt bij de beoordeling van dergelijke convenanten niet uit hoeveel grond de gemeente bezit en hoeveel grond de marktpartijen.

Op de vraag van de VVD-fractie of er altijd sprake is van een monopoliepositie van een gemeente indien deze toepassing heeft gegeven aan de Wet voorkeursrecht gemeenten antwoord ik bevestigend.

Ik kan de vraag van de VVD-fractie of de regering onderkent dat het klimaat waarin belangrijke bouwgemeenten met marktpartijen overeenstemming trachten te bereiken over meerjarige projectontwikkeling en woningbouw wordt gekenmerkt door een sfeer waarin wederzijds vertrouwen wordt nagestreefd positief beantwoorden.

Ik vrees ook niet voor vertragingen en kostenconsequenties ten gevolge van aanvullende DUBO-maatregelen die de gemeenten bij convenant wensen te realiseren. Ik herhaal dat partijen bij het sluiten van convenanten de gelijkwaardigheid en de vrijwilligheid niet uit het oog moeten verliezen. Het verdient derhalve de voorkeur om de weg van het convenant te volgen.

Hiermee is tevens de vraag van de RPF-fractie of dit wetsvoorstel voldoende ruimte biedt aan gemeenten om via aanvullend beleid vernieuwingen ten aanzien van het duurzaam bouwen te kunnen stimuleren, beantwoord.

Op de vraag van de CDA- en PvdA-fractie om voorbeelden te noemen van geslaagde en minder geslaagde convenanten merk ik op dat in principe elk convenant geslaagd is wanneer het aan het duurzaam bouwen bijdraagt. Ik acht het verder niet gepast om kwalificaties uit te spreken over op lokaal niveau gemaakte afspraken. In de bij het Tweede Plan van Aanpak Duurzaam Bouwen gevoegde DUBO-monitor wordt een overzicht geboden van lokale initiatieven. Eveneens in het bij mijn brief van 19 februari jl. gevoegde rapport van het RIGO en TNO kunnen voorbeelden van lokale convenanten worden gevonden.

4. Ontheffingsmogelijkheid

Naar aanleiding van de door de regering gegeven motivering van het voorgenomen terughoudende gebruik van de bevoegdheid ex artikel 7a om ontheffing te verlenen van voorschriften van het Bouwbesluit voor experimenten in afwijking van die voorschriften stelden de leden van de PvdA-fractie en de leden van de VVD-fractie de vraag of dit in feite ook niet lokale DUBO-initiatieven zou kunnen frustreren, die verder gaan dan alleen de vaste maatregelen van het Nationaal Pakket. Verder vroegen de leden van de PvdA-fractie of de inhoud van de beleidsregels voor het hanteren van artikel 7a al kan worden aangegeven, op welk tijdstip deze beleidsregels klaar zijn en met welke met name genoemde organisaties deze regels worden ontwikkeld. Tevens vroegen de leden van de PvdA-fractie of concrete voorbeelden kunnen worden genoemd van situaties die in aanmerking komen voor toepassing van het in artikel 7a bepaalde. Voor alle duidelijkheid vroegen de leden van de CDA-fractie of met de mogelijkheid om andere voorschriften te kunnen verbinden aan een bij of krachtens het Bouwbesluit gegeven technisch voorschrift in feite artikel 7a bedoeld wordt. Zowel de leden van de PvdA-fractie als de leden van de VVD-fractie vreesden (bureaucratische) procedurele problemen ten aanzien van een bouwplanprocedure.

De in het wetsvoorstel voorgestane invulling van artikel 7a betekent geenszins dat lokale initiatieven worden doorkruist. Alle succesvolle DUBO-experimenten zijn tot op heden tot stand gekomen zonder het nu voorgestelde artikel. Dat bevestigt tevens dat de systematiek van het Bouwbesluit (vrije indeelbaarheid van woningen; prestatie-eisen; gelijkwaardigheidsbepaling) ruime mogelijkheden voor innovatie binnen het kader van de bouwregelgeving biedt. Bovendien hebben partijen ook

na het opnemen van een bodemniveau ten aanzien van duurzaam bouwen in het Bouwbesluit ruimte voor het op vrijwillige basis realiseren van DUBO-ambities boven dat bodemniveau van het Bouwbesluit. Het voorgestelde experimenteerartikel is dan ook bedoeld voor exceptionele situaties die niet te voorzien zijn. Ten aanzien van de uitvoerbaarheid van de in het artikel gestelde fatale termijnen verwacht ik geen problemen, aangezien die overeenkomen met het generieke vrijstellingsartikel van de vigerende Woningwet. Door in overleg met de partijen uit het veld beleidsregels voor de praktijktoepassing van artikel 7a te ontwikkelen, wordt hierbij een extra waarborg ingebouwd. Ik ben voornemens de leden van het OPB te verzoeken mee te werken aan het uitwerken van die beleidsregels, nadat de kamer zich heeft uitgesproken over het wetsvoorstel. Na consultatie van het OPB kan ook nader inzicht worden geboden voor welk soort experimenten het artikel mogelijkheden kan bieden.

Voor de goede orde merk ik nog op dat bij grootschalige toepassing van het experimenteerartikel de kans reëel is dat de notificatieprocedure leidt tot bureaucratisering.

De PvdA-fractie wilde graag meer inzicht in de mate waarin het voorgestane artikel 7a al dan niet spoort met de experimentenwet Stad en milieu. De experimentenwet Stad en milieu heeft een bredere strekking terwijl het experimenteerartikel uitsluitend ziet op technische bepalingen terzake van het bouwen. Van eventuele spanning tussen artikel 7a en de experimentenwet is m.i. geen sprake.

5. Overige wijzigingen

De leden van de D66-fractie waren benieuwd naar de eventuele meerkosten die de uitbreiding van het begrip «kwaliteitsverklaring» in artikel 1, eerste lid, onder j, oplevert voor de productie van woonwagens. Naar verwachting zal de uitbreiding van het begrip «kwaliteitsverklaring» niet leiden tot meerkosten van een woonwagen; immers veel woonwagens worden nu al onder het KOMO-certificaat geleverd.

6. Financiële aspecten

De leden van de VVD-fractie misten in het wetsvoorstel aandacht voor de financiële doorwerking van het invoeren van duurzaam bouwen in de bouwregelgeving. Zoals reeds opgemerkt, wordt in het voorliggende wetsvoorstel slechts de hiertoe vereiste wettelijke grondslag geregeld en nog niet de materiële invulling van de voorschriften. In het uitwerkings-traject zullen de milieu- en kosteneffecten worden meegewogen bij het stellen van de grenswaarden.

7. Artikel 52a Woningwet

Van deze gelegenheid maak ik op verzoek van de VNG tevens gebruik om bij nota van wijziging een beperkte correctie aan te brengen in de aanhoudingsregeling ex artikel 52a van de Woningwet. Door die correctie wordt deze aanhoudingsregeling, die betrekking heeft op het tegengaan van bouwen op verontreinigde grond, procedureel beter afgestemd op andere aanhoudingsregelingen in de Woningwet.

II. ARTIKELEN

Artikel 1

De leden van de VVD-fractie deden de suggestie de tekst van artikel 1, eerste lid, onderdeel j, in het kader van de leesbaarheid te knippen. Ik meen dat een dergelijke wijziging niet nodig is.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
D. K. J. Tommel