

Vergaderjaar 2023–2024

28 325

Bouwregelgeving

A

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juni 2024

Hierbij bied ik u het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl) aan ten behoeve van het verder aanscherpen van de grenswaarde voor de milieuprestatie van woonfuncties en kantoorfuncties en het regelen van de grenswaarden voor de milieuprestatie voor andere gebruiksfuncties.

De voorlegging van het ontwerpbesluit geschiedt in het kader van de wettelijk voorgeschreven voorhangprocedure in artikel 23.5 van de Omgevingswet en biedt uw Kamer de mogelijkheid zich uit te spreken over het ontwerpbesluit voordat het aan de Afdeling advisering van de Raad van State zal worden voorgelegd en vervolgens zal worden vastgesteld.

Op grond van de aangehaalde bepaling geschiedt de voordracht aan de Koning ter verkrijging van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het ontwerpbesluit niet eerder dan vier weken nadat het ontwerpbesluit aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd. In verband met het zomerreces van uw Kamer wordt deze termijn op grond van aanwijzing 2.38 van de Aanwijzingen voor de regelgeving verlengd tot 16 september.

Ter informatie treft u bij deze brief aan de ontwerpregeling tot wijziging van de Omgevingsregeling (hierna: Or) en de onderzoeken die zijn uitgevoerd ter voorbereiding van het ontwerpbesluit en de ontwerpregeling. Met deze bredere context ga ik er vanuit dat uw Kamer beter in staat zal zijn het ontwerpbesluit tot wijziging van het Bbl beter te beoordelen. De ontwerpregeling voorziet in de uitwerking van enkele bepalingen in het ontwerpbesluit, te weten de aanwijzing van de versie van de bepalingsmethode die moet worden gebruikt voor de berekening van de milieubelasting en van de weegset, de gebouwonderdelen die moeten worden meegenomen in de berekening van de milieubelasting en de berekening van een soepelere milieuprestatie-eis.

Hieronder schets ik de totstandkoming van dit ontwerpbesluit en de ontwerpregeling, de regie op innovatie ten behoeve van toekomstige regelgeving en de doorontwikkeling van het Bbl.

Wettelijke lat hoger voor duurzaam bouwen

Met de aanscherping van de milieuprestatie-eis voor woonfuncties en kantoorfuncties in het ontwerpbesluit Bbl verhoog ik de wettelijke lat voor de duurzaamheid van nieuwe bouwwerken die vanaf medio 2025 worden gerealiseerd.

Dit ontwerpbesluit is in het voorjaar geconsulteerd. Uit die consultatie bleek brede steun voor de aanscherping en uitbreiding van de eis evenals voor de soepelere eis voor kleine woningen, maar er was ook kritiek op de nieuwe Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken. Die nieuwe Bepalingsmethode bevat 19 milieucategorieën, waarmee de integrale milieuprestatie wordt berekend. Deze bepalingmethode is afgeleid van de vigerende Europese standaard voor de berekening van de milieubelasting van bouwproducten.¹

Kern van de kritiek was dat de nieuwe bepalingmethode een onterecht hoge milieubelasting toeschreef aan hout- en biobased bouwproducten. Er werd voorgesteld om de berekening van de milieuprestatie alleen uit te voeren met de 13 kern milieucategorieën en de 6 additionele milieucategorieën buiten beschouwing te laten. In het Tweeminutendebat over circulair bouwen op 10 april jl. heeft de Tweede Kamer een motie met die strekking aangehouden, gelet op mijn toezegging om nog voor de zomer met een voorstel hiervoor te komen.

De afgelopen periode heb ik intensief overleg gevoerd over dit vraagstuk met diverse partijen uit de bouwsector. Als onderdeel van dit overleg heb ik ook aanvullend onderzoek uit laten voeren.² In dit onderzoek is berekend wat de effecten zijn van de invoering van de nieuwe bepalingmethode op de milieuprestatie van verschillende biobased en niet-biobased bouwproducten en bouwonderdelen. Deze berekeningen zijn ook uitgevoerd voor verschillende varianten van oplossingsrichtingen, waaronder het voorstel om de milieuprestatie alleen te berekenen met de 13 kern milieucategorieën.

Op basis van het overleg ben ik met de partijen uit de bouwsector tot een voorstel gekomen, waarvan het overgrote deel van de partijen heeft aangegeven, dat dit voor hen een werkbaar alternatief is.

In hoofdlijn houdt het voorstel in, dat de berekening van de milieuprestatie wordt gebaseerd op alle 19 milieucategorieën binnen de nieuwe bepalingmethode. Daarnaast zullen voor landgebruik (en voor waterschaarste) aanvullende milieudata worden opgenomen voor een meer correcte bepaling van de milieuprestatie van duurzaam geteelde biograndstoffen waarmee biobased bouwproducten worden geproduceerd.

Tot slot is de milieucategorie landgebruik aangepast ten opzichte van het voorstel in de internetconsultatie, door als uitgangspunt de lage weging uit de scenario-analyse van CE-Delft te nemen voor de berekening van de milieuprestatie gebouwen. In de internetconsultatie was nog het midden-scenario als uitgangspunt genomen. Deze aanpassing is vanuit het oogpunt van mate van zekerheid over de robuustheid van de beschikbare

¹ NEN-EN 15804+A2 (en) Duurzaamheid van bouwwerken – Milieuverklaringen van producten – Basisregels voor de productgroep bouwproducten, november 2019.

² LBPSIGHT, Nadere analyse implementatie bepalingmethode versie A2, Berekeningen effecten varianten, mei 2024.

milieudata voor landgebruik reëler. Effect van deze aanpassing is onder andere dat de milieuprestatie van hout- en biobased bouwproducten verbetert.

Ik heb dit voorstel verwerkt in de voorliggende ontwerpregeling tot wijziging van de Or. Dit voorstel heeft een aantal voordelen ten opzichte van het voorstel om alleen te rekenen met 13 milieucategorieën. Onder de 6 additionele milieucategorieën zitten enkele milieucategorieën, die een grote bijdrage leveren aan de verduurzaming van de bouw: toxiciteit en fijnstofvorming. Als die niet zouden worden meegenomen in de berekening van de integrale milieuprestatie, bestaat de kans dat er bouwproducten op de markt komen, waarbij de bescherming tegen toxiciteit en de reductie van fijnstofvorming aanzienlijk lager is dan de huidige bouwproducten. Dit heeft effect op alle bouwproducten, niet alleen op biobased.

Dit is niet wenselijk, zowel uit het oogpunt van verduurzaming als in het licht van voorspelbaarheid van overheidsbeleid.

Een tweede belangrijk aspect van het voorstel is, dat hiermee de voorgenomen datum van inwerkingtreding op 1 juli 2025 kan worden gerealiseerd. Met de overgang naar 13 milieucategorieën wordt de haalbaarheid van die datum uiterst onzeker. In dat geval dienen de berekeningen voor alle referentiegebouwen te worden overgedaan, en moet ik – in overleg met de bouwsector – op basis van die berekeningen nieuwe eisen bepalen, die qua ambitieniveau vergelijkbaar zijn met de aangekondigde aanscherping in mijn brief van 4 oktober jl.

Woningbouwopgave

In de voorbereiding op het ontwerpbesluit is een aanvullend lastendruk-onderzoek uitgevoerd naar de gevolgen van de aanscherping van de milieuprestatie-eis voor de bouwkosten en de woningbouwopgave. De algemene conclusie van deze en het eerdere onderzoek was dat de aanscherping van de milieuprestatie-eis voor nieuwe woningen geen significante negatieve effecten heeft op de woningbouwopgave, mits er voldoende voorbereidingstijd is voor lopende bouwprojecten. Daarom zal er een overgangsperiode van een half jaar in acht worden genomen. Tevens is er aandacht gevraagd voor kleine woningen en appartementen. Daarvoor zou de gestelde milieuprestatie-eis onevenredig zwaar kunnen zijn. In het ontwerpbesluit is dit ondervangen door op dergelijke kleine woningen een soepelere milieuprestatie-eis van toepassing te laten zijn.

Regie op innovatie ten behoeve van toekomstige regelgeving

Naast het verhogen van de wettelijke lat, wil ik meer regie voeren op de lokale variëteit als het gaat om ambities die lokaal worden uitgevraagd op het gebied van duurzame woningbouw. Een diversiteit aan ambities en bepalingsmethoden staat de ingeslagen weg van geïndustrialiseerd bouwen – en daarmee betaalbare woningbouw – in de weg. Veel bouwers en ontwikkelaars pleiten voor landelijke eenduidigheid als het gaat om richting en de ambities in de woningbouw voor de middellange termijn. Aan een nog hoger duurzaamheidsniveau dan het Bbl wil en kan een deel van de markt al voldoen, mits dat niveau niet per gemeente of opdracht verschilt. Met de vaststelling van de EPBD-IV in april jl. is duidelijk geworden wat de contouren van de nieuwe toekomstige wettelijke latten worden in de duurzame bouw. In de aanloop daarnaar toe is het zaak dat de sector zich alvast daarop gedegen kan voorbereiden.

Daarom werk ik met de sector (zoals medeoverheden, opdrachtgevers en ontwikkelaars) aan uniformering van ambities voor de verdere verduurzaming van de woningbouw, in lijn met en in voorbereiding op nationale

beleidsdoelen en Europese ontwikkelingen. Zo krijgen opdrachtgevers en bouwers een duidelijk toekomstperspectief en kunnen ze hun bouwconcepten gezamenlijk en stapsgewijs aanpassen zodat ze zijn voorbereid op scherpere wettelijke normering in de toekomst. Kortom, de aanpak is tweeledig: vanaf medio 2025 gaan de minimumeisen voor gebouwen omhoog (milieuprestatie-eis) en tegelijkertijd breng ik uniformiteit aan voor partijen die nu al willen werken met hogere (uniforme) ambities.

Doorontwikkeling duurzaam bouwen

Het voorliggende ontwerpbesluit tot wijziging van het Bbl zal geen eindstation zijn als het om de doorontwikkeling van de milieuprestatie-eis gaat. Bij de uitwerking van de vastgestelde EPDB-IV zal nauwgezet de vinger aan de pols worden gehouden waar het gaat om het effect op de milieuprestatie. Het toevoegen van extra voorzieningen aan een bouwwerk voor bijvoorbeeld het verhogen van de energieprestatie heeft immers direct effect op de milieuprestatie van gebouwen.

Daarnaast zal de *Whole Life Carbon*-systematiek op grond van de EPBD-IV parallel worden vormgegeven. Omdat de *Whole Life Carbon*-systematiek dezelfde elementen heeft als de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken moet de samenhang tussen beiden worden onderzocht. In dat traject zal ook een besluit worden genomen over de waardering die de milieulasten en -baten buiten de levenscyclus van een bouwwerk krijgen (module D).

Bovendien zullen de effecten van de herziene Verordening Bouwproducten en Europese ontwikkelingen daarin worden betrokken in de verdere ontwikkeling de komende jaren.

Tot slot heb ik samen met de ministeries van IenW en EZK met een grote groep keten- en branchevertegenwoordigers recentelijk een samenwerkingsverklaring getekend om in de periode tot medio 2025 in gezamenlijkheid toe te werken naar een bouwmaterialenakkoord. We zien namelijk een kans om samen op te trekken om de bouw en de bouwmaterialenindustrie versneld te verduurzamen. Het voornaamste doel van deze samenwerkingsverklaring is om gemeenschappelijke ambities tussen de markt en het Rijk vast te leggen en het moment van de start van deze samenwerking te markeren. De periode tot medio 2025 zullen we gebruiken om samen met deze partijen inzichtelijk te maken welke randvoorwaarden nodig zijn om de verduurzaming te versnellen en hoe we de komende jaren met elkaar zullen samenwerken om barrières te kunnen wegnemen die het behalen van de doelen belemmerd. Het Rijk zal hierin een ondersteunende- en faciliterende rol vervullen en ketens ondersteunen om de gezamenlijke opgaven te kunnen realiseren.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge