

Vergaderjaar 2022–2023

32 852

Grondstoffenvoorzieningszekerheid

32 847

Integrale visie op de woningmarkt

Nr. 223

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 december 2022

Inleiding

Met deze brief bied ik u, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat de Beleidsagenda normeren en stimuleren circulair bouwen aan.

In de gebouwde omgeving is er sprake van CO₂-uitstoot door de verwarming van woningen en andere gebouwen. In het Programma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving (PVGO) heb ik beschreven hoe het kabinet deze CO₂-uitstoot in de gebruiksfase terug wil brengen: vooral door te sturen op de verbetering van de *energieprestatie* van woningen en andere gebouwen.¹ Zo geldt de eis dat de nieuwbouw geen aardgas aansluiting meer heeft en in de gebruiksfase bijna-energie neutraal is. Voor de bestaande bouw zet ik in op verbetering van de energieprestatie door onder meer de verbetering van de gebouwisolatie en de toepassing van meer duurzame installaties voor de verwarming van de gebouwen.

Naast deze ambitie om de energieprestatie van gebouwen in de gebruiksfase te verbeteren, heb ik in het PVGO ook beknopt aangegeven hoe ik de *milieuprestatie* van gebouwen wil verbeteren. Ook die reken ik tot het verduurzamingsbeleid van de gebouwde omgeving. De milieuprestatie geeft aan wat de milieubelasting is van de toegepaste bouwmaterialen en -producten (inclusief bouwinstallaties) in het gebouw. Deze milieubelasting is berekend over de hele levenscyclus: van winning en

¹ Beleidsprogramma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving, juni 2022, Bijlage bij Kamerstukken 32 847 en 32 813, nr. 911.

productie, transport en bouwproces, gebruiksfase, tot aan de sloopfase en de afvalfase, inclusief eventuele recycling en hergebruik.²

De milieuprestatie kan in algemene zin worden verbeterd door:

- het gebruik van hernieuwbare materialen zoals biograndstoffen en het verminderen van het gebruik van primaire grondstoffen;
- het recyclen of hergebruiken van bouwmaterialen;
- het verminderen van de milieubelasting bij de productie van bouwmaterialen.

Beleidsagenda normeren en stimuleren van circulair bouwen

De afgelopen periode is de milieubelasting door de gebouwde omgeving vaak aan de orde geweest. Zowel in het maatschappelijk debat als in gesprek met uw Kamer als in aangenomen moties. Ik acht het samen met de Minister van LNV en de Staatssecretaris van IenW van belang dat op meer gestructureerde wijze inzicht ontstaat in de beleidsmatige acties voor de komende periode. In deze brief presenteer ik daarom een beleidsagenda voor circulair bouwen. Daarbij maak ik onderscheid in drie hoofdlijnen:

1. het aanscherpen en verbreden van de milieuprestatie-eis voor nieuwe gebouwen;
2. het introduceren van normering voor de CO₂-emissie van het materiaalgebruik in gebouwen;
3. het stimuleren van bouwen met biobased grondstoffen.

Met deze beleidsagenda bouw ik voort op de brief over circulair bouwen van de Minister van BZK van oktober 2019.³ Ook in het Nationaal Programma Circulaire Economie komen de voornemens ten aanzien van de circulaire bouw aan de orde. Deze zal begin 2023 door de Staatssecretaris van IenW aan uw Kamer worden aangeboden.

Voordat ik de genoemde drie hoofdlijnen van de beleidsagenda presenteer, ga ik in op enkele belangrijke onderwerpen die een nauwe relatie hebben met de beleidsagenda:

- de besluitvorming en afstemming met belanghebbende partijen;
- de relatie tussen de energieprestatie en de milieuprestatie;
- de gewenste standaardisatie en uniformering van technische bouwvoorschriften.

Besluitvorming en afstemming met belanghebbende partijen

Ik bied uw Kamer uiterlijk 1 juli 2023 mijn voorstellen aan voor de aanscherping en verbreding van de milieuprestatie-eis en de introductie van een eis voor CO₂-emissie van het materiaalgebruik in gebouwen. Voorjaar 2024 bied ik de juridische uitwerking hiervan aan als onderdeel van een breder pakket wijzigingsvoorstellen voor het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

Ik streef in de besluitvorming over de milieuprestatie-eis en de normering voor CO₂-emissie een balans na tussen snelle voortgang en zorgvuldige afstemming met de bouwsector.

In de komende maanden laat ik onderzoek doen naar de milieuprestaties en materiaalgebonden CO₂-emissie van gebouwen die in de komende periode worden opgeleverd of waaraan nog wordt gebouwd. Hiermee

² Een nadere toelichting op de werking hiervan is te vinden op de website www.milieudatabase.nl en naar: Kamerstuk 32 852, nr. 111.

³ Kamerstukken 32 852 en 32 847, nr. 94.

beoog ik een zo actueel mogelijk beeld te verkrijgen van wat in 2025 en verder richting 2035 mogelijk is. Daarnaast zal ik deskundigen een onderbouwde inschatting laten maken van wat voor korte en langere termijn een reëel niveau is voor de milieuprestatie-eis en CO₂-emissie-eis. Voor de beoogde nieuwe eisen zal ook een impactstudie worden uitgevoerd. Daarbij worden onder andere de nieuwe ontwikkelingen als het gaat om duurzaam bouwen, de beschikbare markt volumes van nieuwe en verduurzaamde bouwproducten, maar ook de schaalmogelijkheden van conceptueel en industrieel bouwen in beschouwing genomen.

Mijn voornemen is de nieuwe eisen op een hoog en landelijk uniform ambitieniveau vast te stellen, in samenhang met alle andere eisen uit het Bbl, de stand van de techniek en de woningbouwopgave. En om deze eisen periodiek aan te scherpen, bijvoorbeeld in perioden van 5 jaar, zodat er een duidelijk en aantrekkelijk perspectief voor de langere termijn ontstaat voor circulair en biobased bouwen. Daarbij kan de aanscherping gelijk op gaan met de beschikbaarheid en toepasbaarheid van nieuwe materialen en innovatieve bouwtechnieken.

Verschillende koplopers in de bouw werken hard aan de verduurzaming van de bouw; we zien dit al zowel aan kansrijke innovaties in de beton- en staalindustrie als in de nieuwe toepassingen van de relatief jonge maar groeiende biobased bouwmaterialenindustrie en in de ontwikkeling van nieuwe ontwerp en bouwmethoden. Al die ontwikkelingen zijn hard nodig in de bouw én leiden tot de mogelijkheid om te komen tot een reële maar ambitieuze normering om de milieudruk te verlagen. De praktische bruikbare kennis en ervaringen in de diverse koploperprojecten zal ik meenemen bij de uitwerking.

Om deze veranderingen in gebruikte bouwmaterialen en bouwmethoden succesvol te kunnen implementeren zal ik nauw samenwerken met diverse partijen in de bouwsector, onder meer in het Bouwberaad. Hiervoor ga ik met de sector in overleg over een bouwmaterialenakkoord waarin het perspectief voor circulair bouwen voor het komende decennium wordt vastgelegd. Daarbij betrek ik de Staatssecretaris van IenW.

Relatie tussen energiestaat en milieuprestatie

Het is nadrukkelijk mijn bedoeling de aanscherping van energiestaat-eisen en milieuprestatie-eisen in samenhang te blijven bezien. Er is immers op verschillende manieren een onderlinge samenhang. Aanscherping van energiestaat-eisen leidt tot een hogere milieubelasting, tenzij sprake is van 100% recycleerbare en herbruikbare materialen en producten natuurlijk. Aandacht voor een goede balans is dus cruciaal. Ontwikkelaars en bouwers hebben ruimte nodig om binnen de kaders van de eisen optimale afwegingen te kunnen maken. Een te abrupte aanscherping van zowel energie- en milieuprestatie-eisen op korte termijn kan leiden tot hogere bouwkosten en daarmee gevolgen hebben voor de beschikbaarheid en betaalbaarheid van nieuwe woningen. Tegelijk is wel duidelijk dat stapsgewijs deze eisen moeten worden aangescherpt om zo snel als mogelijk de gebouwde omgeving verder te verduurzamen.

Standaardisatie en uniformering technische bouwvoorschriften

Om zowel de woningbouwproductie als de verduurzaming te kunnen versnellen, is het van belang dat de technische bouwvoorschriften voor woningen in heel Nederland zo uniform mogelijk zijn met een zo hoog mogelijk ambitieniveau. Bij uniforme technische bouwvoorschriften kan

een bouwer voor zijn industrieel vervaardigde woningconcept zowel de maatvoering en productiewijzen als de toe te passen materialen, componenten en bouwdelen zoveel mogelijk standaardiseren. Duidelijk is dat jaarlijkse aanscherpingen van bestaande regels, introduceren van nieuwe regels en lokaal afwijkende regels de noodzakelijke standaardisatie voor grootschalige nieuwbouw in de weg zullen staan.

Ik ben met de bouwsector in gesprek om hogere duurzaamheidsambities te realiseren. De bouwsector geeft aan bereid te zijn te investeren in duurzamere materialen, productieprocessen en gebouwen, mits de investeringen die ze hiervoor moet doen, kunnen worden terugverdiend.

Ik voer daarvoor beleid voor de bevordering van standaardisatie door uniformering van de technische bouwvoorschriften. Doel is om 100.000 woningen per jaar te kunnen realiseren met een zo hoog mogelijke energie- en milieuprestatie.⁴ Uitgangspunt is daarom dat aangescherpte ambities op terrein van duurzaamheid landelijk uniform zijn en dat zij meerjarig vast staan en voorspelbaar zijn. Mijn inzet is om met landelijk uniforme eisen op hoog ambitieniveau standaardisatie en continue bouwstromen mogelijk maken. Op deze wijze draag ik ook bij aan betaalbare woningbouw.

In het kader van de Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen is het, na de inwerkingtreding die is voorzien in samenhang met de Omgevingswet, mogelijk om bij prefab-woningen en andere vormen van conceptuele woningbouw vooraf, eenmalig te beoordelen of aan de technische bouwvoorschriften wordt voldaan voor delen die qua bouwfysica altijd hetzelfde blijven. Hiermee wordt de beweging naar standaardisatie en uniformering op een hoog kwaliteitsniveau verder ondersteund.

Ik heb aan uw Kamer toegezegd om in het eerste kwartaal van 2023 nader in te gaan op mijn beleid gericht op het realiseren van een meer continue bouwstroom in de woningbouw en de verduurzaming.

Hieronder ga ik in op de concrete acties in de Beleidsagenda, die ik in gang heb gezet om te komen tot een betere milieuprestatie in de gebouwde omgeving.

1. Aanscherpen en verbreden van de milieuprestatie-eis voor nieuwe gebouwen

Huidig beleid

Op 1 juli 2021 is de milieuprestatie-eis voor nieuwe woningen scherper gesteld van 1,0 naar 0,8. Uit de markt komen inmiddels signalen dat het al mogelijk is om met een scherpere milieuprestatie dan 0,8 te bouwen.⁵

Een scherpere eis dan 1,0 voor nieuwe kantoren bleek in 2021 nog niet haalbaar. Ook hier zijn inmiddels signalen dat een scherpere eis mogelijk is.⁶ Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) vraagt voor nieuwe kantoren in aanbestedingen al uit met een scherpere eis dan de wettelijke eis. Hiermee wordt door het Rijk als opdrachtgever een belangrijke stimulans gegeven aan de markt om verder te innoveren en duurzamer te presteren.

⁴ Kamerstuk 32 757, nr. 186, Deze brief vloeit voort uit de doelstelling in het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) om het Bouwbesluit te verbeteren en belemmeringen voor de woningbouw weg te nemen.

⁵ <https://www.cirkelstad.nl/wp3/wp-content/uploads/2022/06/Koplopers-in-Woningbouw-april-2022-W-E-Adviseurs.pdf>; Bijlage bij Kamerstuk 32 852, nr. 204.

⁶ Bijlage bij Kamerstuk 32 852, nr. 204.

Voorgenomen beleid

Aanscherpen van de milieuprestatie-eis voor nieuwe woningen en kantoren

Ik ben gestart met onderzoek naar een scherpere eis voor nieuwe woningen en nieuwe kantoren per 1 januari 2025. Voor de woningbouw onderzoek ik de mogelijkheid voor de realisatie van de al eerder beoogde halvering van de milieuprestatie-eis naar 0,5.

Uitbreiden milieuprestatie-eis naar andere gebruiksfuncties en naar verbouw

Voor gebouwen met andere gebruiksfuncties dan woningen en kantoren, ben ik ook voornemens om tot normering te komen in de vorm van een milieuprestatie-eis, bijvoorbeeld onderwijs en gezondheidszorg. Datzelfde geldt voor grootschalige verbouwing.

Ik voer nog nader onderzoek uit naar de wijze waarop en wanneer ik een eis voor de milieuprestatie bij verbouw in kan voeren.

Stimuleren milieuvriendelijk isoleren in de subsidieregelingen ISDE, SVOH en SVVE

In het Programma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving (PVGGO) heb ik toegezegd nader te bezien hoe een goede milieuprestatie van isolatiemateriaal – bijvoorbeeld bij biobased isolatiematerialen – kan worden gewaardeerd in de subsidieregelingen voor isolatie.⁷

Mijn streven is op 1 januari 2024 een verhoging van de subsidie voor isolatiematerialen met een (zeer) goede milieuprestatie in werking te laten treden voor de Investeringsubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE), de Subsidie verduurzaming en onderhoud huurwoningen (SVOH) en de Subsidieregeling verduurzaming verenigingen van eigenaars (SVVE).⁸ Momenteel voer ik onderzoek uit naar de beste invulling van deze maatregel.

Hiermee geef ik invulling aan de motie van de leden Boulakjar en Bromet.⁹

2. Introduceren van normering voor de CO₂-emissie van het materiaalgebruik in gebouwen

Huidig beleid

De toepassing van bouwmaterialen met een lage emissie van broeikasgassen wordt gewaardeerd in de integrale milieuprestatie. De aanscherping van de milieuprestatie-eis in 2021 en de voorgenomen aanscherping en uitbreiding naar andere gebruiksfuncties van de eis zijn daarmee prikkels voor de bijdrage van circulair bouwen aan de klimaatambitie.

Naar aanleiding van vragen van uw Kamer is onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden voor de inpassing van de waardering van de milieueffecten van koolstofvastlegging in bouwmaterialen.¹⁰ Dit is gedaan mede

⁷ Bijlage bij Kamerstukken 32 847 en 32 813, nr. 911.

⁸ De SVVE treedt op 1 januari 2023 in werking als opvolger van de Subsidieregeling energiebesparing eigen huis (SEEH).

⁹ Kamerstuk 32 813, nr. 1023.

¹⁰ Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 1528.

in het licht van de kabinetsambitie voor een klimaatneutrale gebouwde omgeving in 2050.

Begin augustus 2022 heeft het onderzoeksbureau SGS Search het onderzoek opgeleverd waarin het een formule voorstelt voor de berekening van de CO₂-reductie die kan worden gekoppeld aan de opgeslagen koolstof in biobased materialen. Ik heb dit onderzoek al eerder openbaar gemaakt.¹¹ In het Beleidsprogramma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving heb ik aangekondigd, dat ik in lijn met motie van het lid Bontenbal op dit punt een beleidsvoorstel maak.¹² Bij deze beleidsontwikkeling betrek ik ook de moties van het lid Tjeerd de Groot en van de leden Grinwis en Boulakjar.^{13, 14}

Voorgenomen beleid

Op basis van de uitkomsten van het SGS Search-onderzoek ben ik voornemens, om in samenhang met de milieuprestatie van gebouwen, een nieuwe eis te introduceren voor de CO₂-emissie¹⁵, die wordt veroorzaakt door de toepassing van bouw materiaal. In die eis wordt ook de CO₂ gewaardeerd van de koolstof die is vastgelegd in biobased materialen. Met zo'n nieuwe eis is meer gerichte sturing mogelijk op de bijdrage van circulair bouwen aan de klimaatambities van het kabinet.

Bij de uitwerking betrek ik de effecten op de bouwproductie en de kosten voor de bouw. Ik wil voorkomen dat een te snel en streng gestelde eis het tempo van de woningbouw onnodig gaat vertragen door bijvoorbeeld relatief geringe beschikbaarheid van materialen die bij die eis passen. Ook onderzoek ik de relatie met een verdere aanscherping van milieuprestatie voor gebouwen en met de eisen voor de energieprestatie van gebouwen.

Een punt van aandacht bij de uitwerking van een nieuwe CO₂-eis is nog of het nieuwe instrument betrekking moet hebben op de hele levenscyclus van het bouwwerk of alleen op de fase van de productie van de bouwmaterialen en de bouw zelf. De afweging hierbij is de balans tussen reductie van CO₂-emissie voor een bijdrage aan de klimaatambities richting 2030 en 2050 versus de toegerekende reductie van CO₂-emissie op de langere termijn waarbij ook de fase van recycling en hergebruik van materialen na de sloop of nieuwe bestemming van het bouwwerk wordt meegewogen.

Tot slot betrek ik hierbij de hoofdrichting en de ontwikkelingen in de herziening van de EPBD en de herziening van de Europese Bouwproductenverordening.

3. Stimuleren van bouwen met biobased grondstoffen

Huidig beleid

De toepassing van hernieuwbare bouwmaterialen, waaronder biobased grondstoffen, kan een grote bijdrage leveren aan zowel de vermindering van de CO₂-emissie als de vermindering van de uitputting van schaarse

¹¹ SGS Search, Voorstel berekeningsmethodiek om koolstofvastlegging in biobased bouw materiaal te kunnen waarderen», Heeswijk, juli 2022; <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/07/29/onderzoek-berekeningsmethodiek-koolstofvastlegging-in-biobased-bouwmaterialen>.

¹² Kamerstuk 32 813, nr. 1012.

¹³ Kamerstuk 33 576, nr. 291.

¹⁴ Kamerstuk 32 847, nr. 966.

¹⁵ Bij de verdere uitwerking zal worden gekeken naar het milieueffect Global Warming Potential (GWP) veroorzaakt door emissie van broeikasgassen waaronder CO₂. In deze brief gebruik ik verder de term CO₂ hiervoor.

primaire grondstoffen. De toepassing hiervan wordt gewaardeerd in de integrale milieuprestatie. De uitgevoerde aanscherping van de milieuprestatie-eis in 2021 en de voorgenomen aanscherping en uitbreiding naar andere gebruiksfuncties van de eis zijn daarmee prikkels voor de toepassing van biobased grondstoffen.

Ik heb samen met de Minister van LNV en de Staatssecretaris van IenW geconstateerd dat de toepassing van biobased grondstoffen een extra impuls nodig heeft, aanvullend op de prikkel van de scherpere en bredere milieuprestatie-eis. In de Klimaatbrief van de Minister voor Klimaat en Energie die op Prinsjesdag aan uw Kamer is aangeboden, is een maatregel opgenomen voor de opschaling van de toepassing van biobased grondstoffen, die ik samen met de Minister van LNV en de Staatssecretaris van IenW uitwerk.¹⁶

Voorgenomen beleid

Voornoemd voorstel is een combinatie van de toepassing van meer biobased grondstoffen in de bouw, die wordt mogelijk gemaakt door boeren (in het bijzonder akkerbouwers), die (gedeeltelijk) overstappen naar de teelt van vezels als grondstof voor bouwmaterialen. Hennep, vlas en olifantsgras, maar ook andere vezels zijn met de huidige technologische kennis goed bruikbare biograndstoffen voor bouwmaterialen. De toepassing van biobased grondstoffen zal plaatsvinden binnen het duurzaamheidskader voor de inzet van biograndstoffen.¹⁷ Daarbij is het een van de doelen om meer traditionele bouwmaterialen met een hogere CO₂-emissie gedeeltelijk te vervangen door duurzame biobased bouwmaterialen met een lagere emissie.

De teelt van vezels als grondstof leidt ook tot vastlegging van koolstof in bouwmaterialen voor een langere periode en tot vastlegging van koolstof in de bodem. Daarmee draagt het op verschillende manieren bij aan verlaging van CO₂-emissies. In het kader van de visie op kringlooplandbouw is het van belang om ook te kijken naar mogelijkheden om biobased grondstoffen in het kringloopsysteem te houden.

Op dit moment wordt de opschaling hiervan door verschillende oorzaken vertraagd. Eén daarvan is dat vezels voor bouwgrondstoffen minder inkomsten opleveren dan de gangbare gewassen. Hiervoor wordt thans nagedacht over de ontwikkeling van een verdienmodel om de overstap voor akkerbouwers aantrekkelijk te maken, waarbij de ontwikkeling van de vraagkant (i.c. bouwers en opdrachtgevers) een belangrijke voorwaarde is. Een tweede, daarmee samenhangende oorzaak, is dat het aantal initiatieven nog beperkt is en vaak nog uit losse schakels bestaat. Deze losse schakels moeten worden gekoppeld tot een keten van boer tot bouwer. Dat is mogelijk, maar het vraagt veranderbereidheid bij boeren en bouwers en investeringen om de productie- en verwerkingscapaciteit van biobased grondstoffen te vergroten. De gewenste snelle ontwikkeling vraagt om een ketenaanpak waarbij de producent van de bouwmaterialen en de producent van de grondstoffen met elkaar afspraken maken over vraag, levering, kwaliteit en prijs. De regering vindt het belangrijk dat bouwen met biobased grondstoffen bijdraagt aan een perspectief voor de agrariërs in Nederland.

¹⁶ Kamerstuk 32 813, nr. 1091.

¹⁷ Kamerbrief over duurzaamheidskader biograndstoffen, Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 617.

In de 1^e helft van 2023 zal het kabinet besluiten over de nadere uitwerking van deze ontwikkeling, zoals aangekondigd in de Klimaatbrief. Ter voorbereiding op de verdere uitwerking heb ik een startsubsidie verstrekt aan Building Balance, om verkennend en praktisch onderzoek te doen naar mogelijkheden om te komen tot regionale ketens en doorbraakprojecten. Hiermee wordt niet alleen de bekendheid en vertrouwdeheid vergroot, maar komen ook de randvoorwaarden goed in beeld voor structureel beleid. Daarnaast is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit samen met mij bezig om een generieke methode voor de certificering van koolstofopslag in biobased bouwmaterialen te laten ontwikkelen.¹⁸

Ik zal u voor het zomerreces van 2023 nader informeren over bovenstaande voornemens en hoe ik die verder uitwerk in wet- en regelgeving.

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
H.M. de Jonge

¹⁸ Hiermee wordt invulling gegeven aan de motie van het lid Tjeerd de Groot, Kamerstuk 33 576, nr. 291.