

Effectmeting scherpere milieuprestatie-eis

Onderzoek naar de lasteneffecten van de verscherpte
milieuprestatie-eis voor nieuwbouw woningen



Effectmeting scherpere milieuprestatie-eis

Onderzoek naar de lasteneffecten van de verscherpte milieuprestatie-eis voor nieuwbouw woningen

Versie 1.0

Bilthoven, 13 december 2019

Auteurs

Patrick van der Poll

Eva de Beet

Sira Consulting B.V. is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoeksresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Sira Consulting B.V. aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	De verscherpte milieuprestatie-eis voor nieuwbouwwoningen	5
2.1	Beschrijving wijziging	5
2.2	Financiële effecten	5
3	Samenvatting resultaten	10

1 Inleiding

Sinds 2018 is het verplicht om bij het aanvragen van een omgevingsvergunning voor nieuwbouwwoningen en nieuwbouwkantoren (groter dan 100 m²) aan de grenswaarde van 1,0 voor de MilieuPrestatie Gebouwen (MPG) te voldoen. Voor de meeste nieuwbouwprojecten is gebleken dat de grenswaarde van 1,0 in de praktijk eenvoudig haalbaar is. In dit kader is het kabinet voornemens om de grenswaarde voor de milieuprestatie-eis voor woningen per 1 januari 2021 aan te scherpen. De eis voor kantoren blijft gelijk. De minimumeis dwingt partijen om stappen te zetten om milieuvriendelijker en meer circulair te bouwen. De eis zorgt tevens voor een gelijk speelveld op dit terrein.

Voor de publicatie van de regelingen is een inschatting nodig van de regeldrukeffecten die uit de wijziging(en) van de regelgeving voortkomen. In dit kader heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Sira Consulting gevraagd om de eenmalige en structurele regeldrukeffecten voortkomend uit een scherpere grenswaarde voor de bepalingmethode milieuprestatie gebouwen in beeld te brengen.

Doelstelling

Het onderzoek betreft de aanpassing van de milieuprestatie-eis voor nieuwbouwwoningen van 1,0 naar 0,8. Het onderzoek bekijkt de gevolgen van deze wijziging voor de:

- Regeldruk (administratieve lasten en nalevingskosten) van bedrijven en burgers.
- Financiële kosten, uitvoeringslasten en effecten op legesinkomsten voor medeoverheden (gemeenten, provincies en waterschappen) op basis van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw).

Werkwijze

Aan de hand van de door het ministerie van BZK beschikbaar gestelde informatie over de voorgenomen wijziging, zijn de effecten voor bedrijven, burgers en overheden kwalitatief in kaart gebracht. Hiermee is bepaald welke gegevens noodzakelijk zijn voor het kwantificeren van de effecten. Met behulp van reeds eerder uitgevoerde onderzoeken en interviews met verschillende stakeholders¹ zijn de benodigde gegevens verzameld. Deze gegevens zijn conform het Handboek meten regeldrukkosten van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat verwerkt in het standaard kostenmodel. Zo zijn de lasteneffecten berekend voor burgers, bedrijven en overheden. De resultaten zijn vastgelegd in dit rapport.

Leeswijzer

Een beschrijving van de wijziging en de berekende financiële effecten is opgenomen in hoofdstuk 2 van dit rapport. In hoofdstuk 3 zijn de resultaten samengevat.

¹ Er zijn in totaal 12 interviews uitgevoerd met adviesbureaus, (vertegenwoordigers van) bouwbedrijven, gemeenten en kwaliteitsborgers.

2 De verscherpte milieuprestatie-eis voor nieuwbouwwoningen

2.1 Beschrijving wijziging

Milieuprestatie-eis en huidige situatie

MPG staat voor Milieuprestatie Gebouwen en is een berekening waarmee de milieubelasting van het gebouw wordt bepaald. De milieuprestatie geeft aan wat de milieubelasting is van materialen die in een gebouw worden toegepast. Hoe lager de milieuprestatie, hoe duurzamer het gebouw. De som van de schaduwkosten van de toegepaste materialen samen is de milieuprestatie, die wordt uitgedrukt in schaduwkosten per vierkante meter bruto vloeroppervlak (bvo) per jaar². Sinds 1 januari 2013 bestaat de verplichting al om een berekening van de milieuprestatie te maken en deze in te dienen bij een vergunningsaanvraag bij de gemeente. In 2018 is aan deze verplichting toegevoegd dat de milieuprestatie van nieuwbouwwoningen en kantoren de grenswaarde van 1,0 niet mogen overschrijden. Omdat destijds was gekozen voor een grenswaarde waaraan het grootste deel van de toenmalige gangbare bouw aan voldeed, leidde de verplichting niet tot extra nalevingskosten voor bedrijven. Voor uitzonderingsgevallen die niet aan de grenswaarde voldeden, waren namelijk kostenneutrale oplossingen voorhanden waarmee aan deze wel aan de grenswaarden zouden voldoen.

Voorgenomen situatie

De afgelopen jaren zijn er geregeld signalen dat met de beschikbare bouwtechnieken een betere milieuprestatie kan worden gerealiseerd dan de huidige eis. Het ministerie van BZK wil per 1 januari 2021 een strengere milieuprestatie-eis invoeren voor nieuwbouwwoningen met een woonfunctie. Deze grens wordt gewijzigd van 1,0 naar 0,8. Daarmee wordt:

- Voorzien dat de eis leidt tot een meer op duurzaamheid gericht proces.
- Gestimuleerd dat er meer circulaire gebouwen worden gerealiseerd.

2.2 Financiële effecten

2.2.1 Regeldruk burgers en bedrijven

Respondenten geven aan dat de berekening van de milieuprestatie in de huidige situatie pas op het laatste moment wordt uitgevoerd, omdat de huidige grenswaarde bij min of meer alle projecten wel wordt gehaald. Verwacht wordt dat de verscherping van de grenswaarde er geleidelijk voor zorgt dat de berekening in een eerder stadium (bij het voorlopig ontwerp) wordt uitgevoerd. Dit zal dan vooral het geval zijn bij 'risicovolle' projecten. Met risicovolle projecten worden de projecten bedoeld die op voorhand bepaalde risicofactoren hebben, in termen van de gebruikte materialen of de gehanteerde vorm, waardoor ze mogelijk de grenswaarde voor de milieuprestatie niet behalen. Bij niet-risicovolle projecten verandert de timing van berekening naar verwachting niet. Respondenten verwachten niet dat de timing van de berekening een effect heeft op de regeldruk.

² <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/wetten-en-regels-gebouwen/nieuwbouw/milieuprestatie-gebouwen>

Indien uit de milieuprestatie-berekening blijkt dat een ontwerp niet voldoet aan de grenswaarde (0,8), dan moet het project worden aangepast. Dit kan (in hoofdlijnen) op de volgende manieren:

- **Andere bouwvorm.** Aangegeven wordt dat dit in veel gevallen kan worden opgelost door een andere bouwvorm te kiezen omdat er veel elementen zijn waarbij er net gunstigere mogelijkheden zijn. Daarbij wordt wel opgemerkt dat de vrijheid voor het doorvoeren van aanpassingen beperkter wordt naarmate de tijd in de ontwerpfase vordert. Bijvoorbeeld omdat rekening gehouden moet worden met de ontwerp uitgangspunten en het stedenbouwkundig plan.
- **Keuze bouw materiaal.** Gemaakte keuzen voor bouwmaterialen kunnen ook bepalend zijn voor de milieuprestatie. Door alternatieve bouwmaterialen te kiezen kan de milieuprestatiewaarde naar beneden gebracht worden. Respondenten geven daarbij aan dat alternatieve materialen niet per se duurder zijn, en soms zelfs goedkoper. Verwacht wordt daarom dat gebruik van alternatieve bouwmaterialen, netto een zeer beperkt effect heeft op de (regeldruk)kosten.

Tekstkader 1 bevat een nadere toelichting over het type projecten dat naar verwachting een groter risico heeft om de grenswaarde te overschrijden en mogelijkheden om aan de verscherpte milieuprestatie-eis te voldoen.

Tekstkader 1. Toelichting op risicovolle bouwvormen

Er zijn verschillende projecten waarbij de kans naar verwachting groter is dat de voorgenomen grenswaarde van 0,8 wordt overschreden:

- **Tussenwoningen met een plat dak.** Hierbij is de ongunstige verhouding tussen BVO en schil een kritische factor.
- **Projecten met een hoge energieambitie en/of een innovatieve technische installatie.** Bij projecten met een hoge energieambitie zitten vaak meer materialen in de gebouwschil.
- **Projecten met innovatieve installaties.** Over innovatieve installaties ontbreekt nog veel informatie in de milieudatabase. Bij duurzame projecten komen hoge energieambities en innovatieve installatie vaak samen. Het kan dan lastiger zijn om de grenswaarde te behalen.

Verder zijn er een aantal mogelijkheden benoemd om de aan de eis te kunnen voldoen wanneer de grenswaarde in eerste instantie niet wordt behaald:

- In de ontwerpfase rekening houden met de vorm. Inspringing in een gebouw en dakoppervlakte zijn bepalend voor de milieuprestatie. De verhouding tussen open en dichte ruimtes is bijvoorbeeld een knop waar aan gedraaid kan worden (als een garage afsluitbaar is, dan telt de oppervlakte wél mee in de BVO en valt de milieuprestatie lager uit.
- Voor alternatieve (duurzamere) bouwmaterialen kiezen als het materiaalgebruik bepalend is voor de milieuprestatie. Dit is niet noodzakelijkerwijs duurder dan de oorspronkelijke keuze.
- Minder PV-panelen plaatsen. PV-panelen hebben vanwege zeldzame metalen en benodigde energie een hoge schaduwprijs, waardoor de toepassing van PV-panelen een flinke impact kan hebben op de milieuprestatie.

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek worden hieronder de mogelijke effecten beschrijven. Hierbij maken we onderscheid in:

- De materiële regeldrukkosten. Dit zijn de inhoudelijke nalevingskosten die voortkomen uit de aanpassing van de regelgeving. In dit geval bestaan deze uit de fysieke

aanpassingen die mogelijk noodzakelijk zijn door de verscherping van de milieuprestatie-eis

- De procedurele regeldrukkosten. Dit zijn de administratieve lasten die voortkomen uit de aanpassing van de regelgeving. In dit geval bestaan deze uit de aanpassingen die bedrijven moeten doen in het proces van ontwerp van woningen tot en met de oplevering.

Materiële regeldrukkosten

De respondenten zijn verdeeld over de verwachtingen, maar gaan er wel vanuit dat de verscherping netto niet leidt tot een toename van de materiële regeldruk³. Een deel van de respondenten verwacht dat de verscherping er vooral voor zorgt dat andere materialen worden gekozen. De alternatieve materiaalkeuzes leiden netto niet noodzakelijkerwijs tot meer kosten. Andere respondenten verwachten dat de aanscherping leidt tot het maken van aanpassingen van de bouwvorm in de ontwerpfase. Hier kan echter vooraf rekening mee worden gehouden, waardoor de kosten niet per se hoger worden.

Procedurele regeldrukkosten

Wel is het zo dat door de aanscherping van de eis het risico toeneemt dat bouwontwerpen niet voldoen aan de voorgenomen milieuprestatie-eis van 0,8. In situaties waarbij dit risico bestaat, zal de aanscherping ervoor zorgen dat hier meer aandacht voor komt. Hierdoor kan regeldruk ontstaan. In het onderstaande tekstkader is een inschatting opgenomen van de structurele regeldrukgevolgen.

Tekstkader 2. Berekening structurele regeldruk bedrijven

Materiële regeldrukkosten

De verwachting is dat de materiële regeldrukkosten door de mogelijke benodigde aanpassingen in de bouwvorm en materialen niet leiden tot een stijging van de regeldruk. Het effect op de nalevingskosten van de wijziging is daarmee € 0.

Procedurele regeldrukkosten

Wel leidt de aanscherping tot meer aandacht voor deze verplichting eerder in het proces van de ontwikkeling van "risicovolle"⁴ nieuwbouwwoningen. Dit leidt tot een stijging van de procedurele regeldrukkosten. Ingeschat wordt dat de verscherping van de milieuprestatie-eis voor de gehele sector leidt tot een toename van administratieve lasten van minimaal € 23.700⁵ en maximaal € 94.900⁶. Deze berekening is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- In voorgaand onderzoek van W/E adviseurs⁷ is ingeschat dat in 10% van de gevallen de grens van 0,8 niet wordt behaald. Daarom is aangenomen dat 10% van de nieuwbouwwoningprojecten "risicovol" is.
- In de afgelopen 10 jaar zijn gemiddeld 58.600 woningen per jaar gebouwd. Omdat milieuprestatie-berekeningen per project en niet per woning worden uitgevoerd, is gerekend met het aantal nieuwbouwprojecten. Aangenomen wordt dat er gemiddeld tussen 10 en 20 woningen per project worden gebouwd. Daarmee nemen we aan dat er minimaal 2.930 en maximaal 5.860 nieuwbouwprojecten zijn per jaar.

³.

⁴ Bouwprojecten waarbij het risico bestaat dat de eis van 0,8 niet wordt gehaald.

⁵ 2.930 nieuwbouwprojecten * 10% * 1,5 uur * € 54 ≈ € 23.700 (afgerond op honderdtallen)

⁶ 5.860 nieuwbouwprojecten * 10% * 3 uur * € 54 ≈ € 94.900 (afgerond op honderdtallen)

⁷ Onderzoek t.b.v. aanscherping MPG-eis (W/E-adviseurs in opdracht van Stichting Bouwkwiteit, 2019)

- Bij risicovolle bouwprojecten moet meer aandacht worden besteed aan de bouwvorm of de keuze van bouwmaterialen. Op basis van de interviews wordt ingeschat dat dit leidt tot een beperkte extra tijdbesteding van minimaal 1,5 uur en maximaal 3 uur. Daarbij is ervan uitgegaan dat de berekening al vroeg in het proces is gemaakt waardoor het 'bijsturen' van het ontwerp beperkt extra werk en tijd kost.
- Voor het uurtarief is, conform het handboek meting regeldruk⁸, het uurtarief aangehouden van een hoogopgeleide medewerker (€ 54).

2.2.2 Financiële effecten voor gemeenten

Sinds 2018 zijn gemeenten verplicht om bij het beoordelen van een bouwvergunning te controleren of wordt voldaan aan de grenswaarde van de milieuprestatie. Gecontroleerd wordt of de berekening is aangeleverd en of deze overeenkomt met de overige stukken die zijn aangeleverd bij de vergunningaanvraag (zoals de constructieve uitgangspunten). De betrokken gemeenten verwachten niet dat de verscherping van de grens effecten heeft op de uitvoering en tijdsbesteding van de vergunningverlening.

De aangescherpte milieuprestatie-eis zal, volgens het voornemen van het kabinet, op 1 januari 2021 inwerkingtreden. Hiermee sluit de inwerkingtreding aan bij de inwerkingtreding van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. Als gevolg van de Wet kwaliteitsborging verschuift de verantwoordelijkheid om toe te zien op de naleving van de milieuprestatie van de gemeenten naar kwaliteitsborgers. De geraadpleegde respondenten⁹ verwachten dat kwaliteitsborgers deze taak op een vergelijkbare wijze zullen uitvoeren als de gemeenten. Daarom wordt er geen verandering van de lasten verwacht.

2.2.3 Kennisname door bedrijven en gemeenten

Voor de betrokken partijen geldt dat zij kennis moeten nemen van de gewijzigde milieuprestatie-eis. Verwacht wordt dat kennisname bij projectontwikkelaars en bouwbedrijven plaatsvindt door de overdracht van informatie door externe adviseurs en brancheverenigingen. De kwaliteitsborgers zullen wel zelf direct kennisnemen van de wijzigingen omdat ze dit moeten meenemen bij hun werkzaamheden. Kennisname vindt in veel gevallen plaats in samenhang met kennisname van de BENG-eisen. De betrokken respondenten vanuit gemeenten, kwaliteitsborgers en bedrijven verwachten dat de tijd die specifiek wordt besteed aan kennisname van de verscherping van de milieuprestatie beperkt is.

Omdat gemeenten na de inwerkingtreding van de regelgeving niet meer de taak hebben om de controle uit te voeren op de milieuprestatie-eis voor woningen bij de vergunningaanvraag zou het niet noodzakelijk zijn om kennis te nemen van deze wijziging. Wel is het nodig om kennis te nemen van de wijziging in het kader van toezicht.

Door de respondenten wordt aanbevolen dat de verscherping van de eis door de Rijks-overheid wordt aangegrepen om eenduidiger te communiceren over de beoordeling van de milieuprestatie-berekening. Zo wordt aangegeven dat het bijvoorbeeld niet duidelijk is of, als er 14 cm isolatiemateriaal wordt gebruikt terwijl 12 cm nodig is om aan de EPC te voldoen, de 'overmaat' van isolatiemateriaal wel of niet moet worden meegenomen in de berekening van de milieuprestatie. Dit is echter geen gevolg van de nu onderzochte wijziging en daarmee ook niet van de berekende regeldrukeffecten.

In het onderstaande tekstkader is een inschatting opgenomen van de eenmalige regeldrukgevolgen als gevolg van de kennisname van de wijziging. Door de beperkt invloed van de wijziging worden geen eenmalige effecten verwacht.

⁸ Handboek Meting Regeldrukkosten (EZK, 2018)

⁹ Inclusief enkele kwaliteitsborgers.

Tekstkader 1. Berekening eenmalige regeldruk bedrijven**Berekening eenmalige lasten kennisname**

De eenmalige lasten als gevolg van de aanscherping van de eis komen voort uit de benodigde kennisname van de wijziging. Ingeschat wordt dat de eenmalige regeldruk voor bedrijven € 1.296.000¹⁰ en de eenmalige bestuurlijke lasten voor gemeenten € 30.200 bedragen¹¹. Deze berekening is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Er zijn 355 gemeenten in Nederland die kennis moeten nemen.
- Er zijn naar schatting 12.000 bedrijven die kennis moet nemen¹².
- Aangenomen wordt dat de tijdsbesteding voor een gemeenten beperkt kan blijven tot 1 uur aangezien de wijziging geen verdere aanpassingen vergt bij gemeenten.
- Aangenomen wordt dat de tijdsbesteding voor een bedrijf beperkt kan blijven tot circa 2 uur. De wijzigingen vergen geen directe aanpassingen voor deze bedrijven, maar zij zullen wel moeten bepalen welke typen bouwprojecten meer risico lopen en waar zij dan rekening mee moeten houden.
- Voor het uurtarief voor gemeenten is, conform de tarieven gebruikt in de onderzoeken naar de Omgevingswet¹³, het uurtarief aangehouden van een medewerker schaal 11 (€ 85).
- Voor het uurtarief voor bedrijven is, conform het handboek meting regeldruk¹⁴, het uurtarief aangehouden van een hoogopgeleide medewerker (€ 54).

¹⁰ 12.000 bedrijven * 2 uur * € 54/uur ≈ € 1.296.000

¹¹ 355 gemeenten * 1 uur * € 85/uur ≈ € 30.200 (afgerond op honderdtallen)

¹² CBS 2019; SBI'08: 411 projectontwikkeling, 412 Algemene B&U bouw (boven de 20 medewerkers), 71111 architecten (geen interieur-), adviseurs en kwaliteitsborgers (laatste twee geschat op basis van eerder onderzoek naar de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen).

¹³ In deze onderzoeken worden tarieven gebruikt op basis van de CAR-UWO salaristabel (2016). Het betreft hier het uurtarief inclusief btw.

¹⁴ Handboek Meting Regeldrukkosten (EZK, 2018)

3 Samenvatting resultaten

In de onderstaande tabel zijn de effecten van de aanpassing van de milieuprestatie-eis naar 0,8 kwantitatief weergegeven. Onder de tabel zijn de verschillende onderdelen verder toegelicht.

Tabel 1. Samenvatting kwantitatieve gevolgen van de verscherpte milieuprestatie-eis

	Bedrijven	Burgers	Overheden
Structurele effecten			
- Nalevingskosten	€ 0	€ 0	€ 0
- Administratieve lasten	Minimaal: € 23.700 Maximaal: € 94.900	€ 0	
Eenmalige effecten			
- Nalevingskosten	€ 1.296.000	€ 0	€ 30.200
- Administratieve lasten	€ 0	€ 0	

Regeldruk bedrijven

De wijziging van de regeldruk geeft voor de gehele sector een stijging van de structurele administratieve lasten van minimaal € 23.700 en maximaal € 94.900. Deze kosten komen voort uit de noodzaak om voor nieuwbouwprojecten waar de nieuwe grens van 0,8 mogelijk niet wordt gehaald, tijdig meer aandacht te geven aan de milieuprestatie.

Er worden geen extra materiële kosten, nalevingskosten, verwacht ten aanzien van de bouwkosten van nieuwbouwwoningen. Om in plaats van 1,0 een milieuprestatie-grens van 0,8 te halen, is het afdoende om bij het ontwerpen van de woningen rekening te houden met de bouwvorm en/of de gebruikte bouwmaterialen. Dit hoeft echter niet te leiden tot hogere kosten dan in de huidige situatie.

Daarnaast zijn er in totaal ongeveer € 1.296.000 aan eenmalige lasten voor de 12.000 betrokken bedrijven om kennis te nemen van de wijziging.

Regeldruk burgers

Er worden geen directe gevolgen verwacht voor burgers. De verplichtingen die wijzigingen worden in de praktijk uitgevoerd door bedrijven. Wanneer bedrijven dit doen in opdracht van een burger, bijvoorbeeld bij het bouwen van een huis met een individuele burger als opdrachtgever, dan worden deze kosten doorberekend. Deze kosten zijn in individuele gevallen echter zeer beperkt.

Bestuurlijke lasten overheden

Voor gemeenten zijn er geen gevolgen voor de structurele lasten. Wanneer de wijziging in werking treedt, gaat de controletaak voor de milieuprestatie-eis over naar de kwaliteitsborger. Wel nemen gemeenten kort kennis van de wijziging.