



## **Besluit van**

**tot wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving ten behoeve van het verder aanscherpen van de grenswaarde voor de milieuprestatie voor woonfuncties en kantoorfuncties en het regelen van grenswaarden voor de milieuprestatie voor andere gebruiksfuncties**

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van [datum], nr. [kenmerk];

Gelet op artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van [datum], nr. [kenmerk]);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van [datum], nr. [kenmerk];

Hebben goedgevonden en verstaan:

## **Artikel I**

Het Besluit bouwwerken leefomgeving wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 4.10, eerste lid, eerste zin, wordt "de paragrafen 4.5.4 tot en met 4.5.6" vervangen door "de paragrafen 4.4.2 en 4.5.4 tot en met 4.5.6".

B

Voor artikel 4.158 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

**Artikel 4.157 (begripsbepaling)**

Voor de toepassing van deze paragraaf wordt onder woongebouw ook verstaan: gebouw of gedeelte daarvan met alleen woonfuncties en nevengebruiksfuncties daarvan, waarin meer dan een woonfunctie ligt die niet is aangewezen op een gemeenschappelijke verkeersroute.

C

Tabel 4.158 komt te luiden:

**Tabel 4.158**

| Gebruiksfunctie                |  | Leden van toepassing |   |   |   |   |                     |          |
|--------------------------------|--|----------------------|---|---|---|---|---------------------|----------|
|                                |  | milieuprestatie      |   |   |   |   | gebruiksoppervlakte | uitkomst |
| artikel                        |  | 4.159                |   |   |   |   | 4.159               | 4.159    |
| lid                            |  | 1                    | 2 | 3 | 4 | 5 | 1                   | 3, a     |
| 1 Woonfunctie                  |  |                      |   |   |   |   |                     | 3, b     |
| a. in een woongebouw           |  | 1                    | 2 | 3 | 4 | - | 1,2                 | 60 m2    |
| b. woonwagen                   |  | -                    | - | - | - | - | -                   | -        |
| c. andere woonfunctie          |  | 1                    | 2 | 3 | 4 | - | 1,0                 | 80 m2    |
| 2 Bijeenkomstfunctie           |  | 1                    | 2 | - | 4 | - | 1,85                | -        |
| 3 Celfunctie                   |  | 1                    | 2 | - | 4 | - | 1,85                | -        |
| 4 Gezondheidszorgfunctie       |  | 1                    | 2 | - | 4 | - | 1,85                | -        |
| 5 Industriefunctie             |  | 1                    | 2 | - | 4 | 5 | 1,85                | -        |
| 6 Kantoorfunctie               |  | 1                    | 2 | 3 | 4 | - | 1,55                | 2,5      |
| 7 Logiesfunctie                |  | 1                    | 2 | - | 4 | - | 1,85                | -        |
| 8 Onderwijsfunctie             |  | 1                    | 2 | - | 4 | - | 1,85                | -        |
| 9 Sportfunctie                 |  | 1                    | 2 | - | 4 | - | 1,85                | -        |
| 10 Winkelfunctie               |  | 1                    | 2 | - | 4 | - | 1,85                | -        |
| 11 Overige gebruiksfunctie     |  | 1                    | 2 | - | 4 | 5 | 1,8                 | -        |
| 12 Bouwwerk geen gebouw zijnde |  | -                    | - | - | - | - | -                   | -        |

D

Artikel 4.159 komt te luiden:

**Artikel 4.159 (milieuprestatie)**

1. Voor een gebruiksfunctie geldt een milieuprestatie-eis van ten hoogste de in tabel 4.158 aangegeven waarde, bepaald volgens de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken.
2. Voor een nevengebruiksfunctie kan dezelfde milieuprestatie-eis gelden als voor de gebruiksfunctie ten dienste waarvan deze staat.
3. In plaats van de milieuprestatie-eis, bedoeld in het eerste lid, geldt een soepelere milieuprestatie-eis berekend volgens de bij ministeriële regeling gestelde regels als:
  - a. de gebruiksoppervlakte van de gebruiksfunctie kleiner is dan de in de tabel 4.158 aangegeven gebruiksoppervlakte; of
  - b. de uitkomst van het delen van de verliesoppervlakte van het gebouw door de gebruiksoppervlakte van

het gebouw groter is dan de in tabel 4.158 aangegeven waarde.

4. In afwijking van het eerste lid geldt voor een gebruiksfunctie van een gebouw, dat op niet meer dan een perceel ligt, met meerdere gebruiksfuncties een milieuprestatie-eis van ten hoogste de gewogen milieuprestatie-eis, bepaald volgens de volgende formule:

$$\text{mpg}_{\text{waarde:gewogen}} = \frac{\sum (\text{mpg}_{\text{waarde:functie}} \cdot \text{g.o.functie})}{\sum \text{g.o.functie}}$$

waarin wordt verstaan onder:

$\text{mpg}_{\text{waarde:gewogen}}$ : gewogen milieuprestatie-eis;

$\text{mpg}_{\text{waarde:functie}}$ : de milieuprestatie-eis, bedoeld in het eerste lid, of de soepelere milieuprestatie-eis, bedoeld in het tweede lid, vastgesteld in overeenstemming met de bij ministeriële regeling gestelde regels; en

$\text{g.o.functie}$ : gebruiksoppervlakte van de gebruiksfunctie.

5. Dit artikel is niet van toepassing op een gebouw met een gebruiksoppervlakte kleiner dan 50 m<sup>2</sup>.

E

In bijlage I, onder A, wordt in de alfabetische rangschikking ingevoegd:

*verliesoppervlakte*: totaal van de oppervlakten van alle uitwendige scheidingsconstructies van een bouwwerk;.

## **Artikel II**

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

## **Nota van toelichting**

### **I. Algemeen deel**

#### **1. Inleiding**

Dit wijzigingsbesluit brengt enkele wijzigingen in het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl) aan. Deze wijzigingen hebben betrekking op de milieuprestatie voor gebouwen. De milieuprestatie wordt berekend om de milieubelasting van het materiaalgebruik van een bouwwerk te bepalen.<sup>1</sup> Het doel van de milieuprestatie-eis is om de belasting van het milieu door de in een bouwwerk gebruikte bouwproducten, over de gehele levenscyclus, te verlagen. Dit levert een bijdrage aan de nationale doelstellingen voor het klimaatbeleid, de reductie van toepassing van primaire grondstoffen en beleid ten aanzien van overige emissies (zoals fijnstof en NO<sub>x</sub>).

De kern van het pakket zijn de maatregelen voor een scherpere milieuprestatie voor woningen en kantoren en de introductie van een milieuprestatie-eis voor andere gebruiksfuncties. Deze wijzigingen worden nader toegelicht in de paragrafen 2.1 en 2.2.

Gelijktijdig met de aanscherping en introductie van de eisen voor de milieuprestatie wordt ook een aantal andere wijzigingen aangebracht. Zo wordt bepaald dat voor een nevengebruiksfunctie dezelfde milieuprestatie-eis kan gelden als voor de gebruiksfunctie ter dienste waarvan deze staat. Ook wordt er een soepelere milieuprestatie-eis ingevoerd voor kleine woonfuncties en kantoorfuncties in niet-compacte gebouwen (paragraaf 2.3). Daarnaast wordt geregeld dat noch de in de tabel opgenomen milieuprestatie-eisen, noch de soepelere eis gelden voor industrieënfuncties en overige gebruiksfuncties met een gebruiksoppervlakte kleiner dan 50 m<sup>2</sup> (paragraaf 2.4). Verder wordt bepaald hoe de milieuprestatie moet worden berekend voor gebouwen waarin meerdere gebruiksfuncties aanwezig zijn (paragraaf 2.5). Naast deze wijzigingen wordt de nieuwe benaming opgenomen van de methode aan de hand waarvan de milieuprestatie wordt bepaald. Deze herziene versie van de Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken draagt de naam Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken (paragrafen 2.1 en 2.6). De nieuwe Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken heeft onder andere gevolgen voor de hoogte van de milieuprestatie-eis en gaat samen met de vaststelling van een nieuwe weegset in de Omgevingsregeling.

Deze maatregelen vormen de uitwerking van de maatregelen die de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan de Tweede Kamer heeft aangekondigd. In zijn brief van 23 december 2022 heeft de minister de hoofdlijnen gegeven voor zijn ambities wat betreft de normering voor circulair bouwen.<sup>2</sup> In zijn brief van 4 oktober 2023 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties deze ambities nader uitgewerkt en onderbouwd.<sup>3</sup>

Naast het Bbl zal ook de Omgevingsregeling worden gewijzigd ter uitwerking van de maatregelen. In paragraaf 2.6 wordt een doorkijk gegeven naar deze wijzigingen.

### **2. Inhoud van het besluit**

#### **2.1. Scherpere milieuprestatie woonfunctie en kantoorfunctie**

##### **2.1.1. Inleiding: oude en nieuwe bepalingmethode**

De oude milieuprestatie-eis op basis van Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken was 0,8 voor woonfuncties en 1,0 voor kantoorgebouwen. Gelet op artikel 4.159, derde lid, van het Bbl (oud) gold deze milieuprestatie-eis voor kantoorgebouwen alleen als de kantoorfunctie

---

<sup>1</sup> Meer informatie hierover is te vinden op de website van de stichting Nationale Milieudatabase: [www.milieudatabase.nl](http://www.milieudatabase.nl).

<sup>2</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 32852, nr. 223, p. 5.

<sup>3</sup> *Kamerstukken II 2023/24*, 32852, nr. 265.

de hoofdfunctie is. Kantoorgebouwen met een oppervlakte kleiner dan 100 m<sup>2</sup> waren uitgezonderd van deze eis.

Via dit wijzigingsbesluit zijn de milieuprestatie-eisen voor de woonfunctie en kantoorfunctie, als volgt vastgesteld (Tabel 1, 2<sup>e</sup> kolom).

*Tabel 1 Nieuwe milieuprestatie-eis voor woonfuncties en kantoorfuncties, berekend met de nieuwe Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken en de hiermee corresponderende milieuprestatie-eis berekend met de oude versie van de Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken*

| Gebruiksfunctie       | Milieuprestatie-eis berekend met de (nieuwe) Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken | Milieuprestatie-eis berekend met de (oude) Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken |
|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Woonfunctie        |                                                                                          |                                                                                                    |
| a. in een woongebouw  | 1,2                                                                                      | -                                                                                                  |
| b. andere woonfunctie | 1,0                                                                                      | 0,5                                                                                                |
| 6. Kantoorfunctie     | 1,55                                                                                     | 0,85                                                                                               |

In tabel 1 zijn de twee verschillende niveaus voor de nieuwe, scherpere milieuprestatie-eisen voor de woonfunctie en kantoorfunctie gepresenteerd. Zoals zichtbaar is in tabel 1 leidt de nieuwe Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken tot ongeveer een verdubbeling van de hoogte van het getal van de milieuprestatie.

Er zijn twee redenen voor de verandering van het getal van de milieuprestatie-eis. Ten eerste wordt in de nieuwe Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken de totale milieubelasting van een bouwwerk berekend op basis van 19 verschillende milieucategorieën. In de oude Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken werd de milieubelasting berekend op basis van 11 verschillende milieucategorieën. Nieuwe milieucategorieën zijn bijvoorbeeld fijnstofvorming, waterschaarste en landgebruik. Ten tweede wordt de milieubelasting per milieucategorie omgerekend naar de kosten van de milieubelasting. Deze zogeheten schaduwkosten zijn voor de nieuwe Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken geactualiseerd naar prijspeil van 2019. De schaduwkosten voor de oude Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken waren gebaseerd op prijspeil van 2014. Bij elkaar leiden deze toename van het aantal milieucategorieën en de actualisering van de milieuprijzen tot ongeveer een verdubbeling van het getal van de milieuprestatie-eis.

Hierna wordt allereerst ingegaan op onderbouwing van de nieuwe eisen. In paragraaf 2.6.1 wordt nog nader ingegaan op de reden voor de aanwijzing van de nieuwe Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken.

### **2.1.2. Bepaling haalbare milieuprestatie-eisen**

In de brief van 4 oktober 2023 was de aangescherpte milieuprestatie-eis voor woonfuncties van 0,5 aangekondigd. De aanscherping van de milieuprestatie-eis werd haalbaar geacht: er zijn de afgelopen jaren al diverse woningbouwprojecten uitgevoerd die een milieuprestatiescore realiseerden die 35% scherper was dan de gestelde eis.<sup>4</sup>

In dezelfde brief was voor kantoorfuncties een aanscherping van de milieuprestatie-eis

<sup>4</sup> Stichting W/E adviseurs, Verkenning MPG-score =< 0,5, maart 2023; stichting W/E adviseurs, Koplopers in de woningbouw, april 2022; Alba concepts, Woningconcepten en hun prestaties (brochure), oktober 2023; Lente Akkoord 2.0, Woningbouw met een lage MPG (praktische handreiking), oktober 2023; stichting Nationale Milieudatabase, Voorbeeldprojecten met een zeer goede milieuprestatie (webpagina op [www.milieudatabase.nl](http://www.milieudatabase.nl)).

aangekondigd van 1,0 naar 0,85. De aanscherping met 15% is eveneens een ambitieuze stap, ook al is deze minder fors dan bij woonfuncties. De belangrijkste reden dat deze aanscherping relatief minder scherp is, is dat in kantoorfuncties de afgelopen jaren diverse ontwikkelingen hebben plaats gevonden in de energie-installaties. Er wordt in de regel een hoger verlichtingsniveau toegepast, waardoor er meer m<sup>2</sup> zonnepanelen zijn gerealiseerd, om te voldoen aan de energieprestatie-eisen.<sup>5</sup> Ook is geconcludeerd dat de verwarmingsvermogens in de nieuwe kostenoptimaliteitsstudie voor Bijna Energie Neutrale Gebouwen (hierna: BENG) hoger zijn dan in de voorgaande studie uit 2019.<sup>6</sup> Deze ontwikkelingen leiden tot een hogere milieubelasting. Bij de aanscherping van de milieuprestatie-eis zijn al deze aspecten meegenomen.

Bij de verdere onderbouwing van de vaststelling van het niveau van de milieuprestatie-eisen is als volgt te werk gegaan.

Allereerst zijn berekeningen uitgevoerd voor referentiewoningen en referentiekantoren met een variatie in zowel materiaalkeuzes als energetische concepten die voldeden aan de energieprestatie-eisen.<sup>7</sup> De referentiegebouwen zijn dezelfde referentiegebouwen, die ook in gebruik zijn voor de periodieke kostenoptimalisatiestudie BENG (ook wel: KOS-BENG).<sup>8</sup>

Aan de hand van recent geregistreerde gegevens in EP-online zijn deze referentiegebouwen getoetst en is geconcludeerd dat de referentiegebouwen voldoende dekkend zijn voor de huidige nieuwbouwmarkt.<sup>9</sup> Vervolgens zijn de referentiegebouwen gematerialiseerd: dat wil zeggen een uitwerking van de toegepaste bouwmethoden en -producten. Hierbij is gekozen voor een selectie van bouwmethoden en -producten die representatief is voor de huidige nieuwbouw. Deze materialisatie is uitgevoerd in afstemming met partijen uit de bouwsector.

De materialisatie van de referentiegebouwen is opgebouwd uit twee delen. Dit zijn:

1. het zogeheten bouwkundig statisch deel: dat zijn de gebouwelementen die niet worden beïnvloed door de energieprestatie zoals de hoofddraagconstructie, vloeren en wanden.
2. het zogeheten dynamische deel: dat zijn de energetische maatregelen zoals isolatie en beglazing en de installatietechnische maatregelen. Deze gebouwelementen bepalen tezamen de energieprestatie van een gebouw.

Voor het dynamische deel met de energetische maatregelen zijn verschillende energieconcepten uitgewerkt waarmee de energieprestatie-eisen in het Bbl kunnen worden gerealiseerd. Varianten daarbij zijn bijvoorbeeld de mate van isolatie en het aantal zonnepanelen. Per gebouw zijn deze pakketten geselecteerd uit alle kostenoptimale pakketten.

Bij het selecteren van de bouwproducten is waar mogelijk gebruik gemaakt van bouwproducten waarvoor in de Nationale Milieudatabase zogeheten branchegemiddelde milieuverklaringen (zogeheten categorie 2 data) beschikbaar waren. Voor die bouwproducten waarvoor dat onvoldoende het geval was, zijn merk ongebonden generieke milieuverklaringen gebruikt (zogeheten categorie 3 data). Deze milieuverklaringen zijn opgesteld door de stichting Nationale Milieudatabase. Producent specifieke milieugegevens (zogeheten categorie 1 data) zijn niet

---

<sup>5</sup> DGRM, LBP|SIGHT, Statisch en Dynamisch model MPG – BENG, Uitwerking BENG- referentiegebouwen woningen en kantoren ten behoeve van milieuprestatie gebouwen, september 2023, p 21-22 bij *Kamerstukken II* 2023/24, 32852, nr. 265. De afkorting BENG staat voor Bijna Energie Neutrale Gebouwen. Het gaat hierbij om de energieprestatie-eisen die voortvloeien uit het Energieakkoord voor duurzame groei, Sociaal Economische Raad, 6 september 2012 en uit de Europese Richtlijn (EU) 2024/1275 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende de energieprestatie van gebouwen (herschikking)

<sup>6</sup> DGRM, LBP|SIGHT, Statisch en Dynamisch model MPG – BENG, Uitwerking BENG- referentiegebouwen woningen en kantoren ten behoeve van milieuprestatie gebouwen, september 2023, p 21-22 bij *Kamerstukken II* 2023/24, 32852, nr. 265.

<sup>7</sup> DGRM, LBP|SIGHT, Statisch en Dynamisch model MPG – BENG, Uitwerking BENG- referentiegebouwen woningen en kantoren ten behoeve van milieuprestatie gebouwen, september 2023, bij *Kamerstukken II* 2023/24, 32852, nr. 265.

<sup>8</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/12/15/kostenoptimaliteitsstudies-energieprestatie-eisen-gebouwe-omgeving>

<sup>9</sup> EP-Online is de officiële landelijke database waarin energieadviseurs energieprestatie-indicatoren en energielabels kunnen registreren: [EP-online](#).

gebruikt omdat de berekende milieubelasting dan gedeeltelijk zou afhangen van specifieke bouwproducten.<sup>10</sup>

De onderzoeksuitkomsten, waarbij per referentiegebouw verschillende materiaal- en energiepakketten zijn doorgerekend, leverden een bandbreedte op van milieuprestaties voor de woonfunctie en kantoorfunctie.

Het criterium voor het niveau van de milieuprestatie-eis is, dat er met standaard materialisatie voldoende varianten in bouwmethoden en energieconcepten beschikbaar zijn die voldoen aan de aangescherpte milieuprestatie-eis.

Gevoeligheidsanalyses in de onderzoeken laten tevens zien dat er door het toepassen van bouwproducten, waarvoor categorie 1 data voorhanden zijn, voldoende reductie op de milieubelasting is te realiseren voor bijvoorbeeld zogeheten kruislaaghout (Cross Laminated Timber of CLT) en zonnepanelen.<sup>11</sup>

Op basis daarvan is de conclusie getrokken dat de scherpere milieuprestatie-eis voor 2-onder-1-kapwoningen, vrijstaande woningen en voor de meeste rijwoningen haalbaar is. Voor kleine rijwoningen en appartementen bleek de milieuprestatie-eis echter niet haalbaar. Hierop wordt in paragraaf 2.3 nader ingegaan.

Het Economisch Instituut voor de Bouw (hierna: EIB) heeft een verkenning uitgevoerd naar de gevolgen van een aanscherping van de milieuprestatie-eis voor de bouwkosten en de woningbouwopgave.<sup>12</sup> De algemene conclusie van het EIB was, dat de aanscherping van de milieuprestatie-eis voor nieuwe woningen geen significante negatieve effecten heeft op de woningbouwopgave. Wel vraagt het EIB aandacht voor kleine woningen, met name voor appartementen. Daar is de scherpere eis mogelijk niet altijd te realiseren. De effecten op de bouw- en realisatiekosten schat het EIB eveneens niet significant, mede in het licht van de actuele ontwikkelingen van de rente en de gestegen kosten voor bouwproducten.

Het aandachtspunt voor de kleinere woningen was – onder meer uit de uitgevoerde berekeningen en uit signalen van de bouwsector – al bekend bij het Ministerie van BZK. Om die reden was in 2023 onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheid van een soepelere milieuprestatie-eis voor kleine woningen. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 2.3.

#### *Nevengebruiksfunctie (tweede lid)*

In het geval van een nevengebruiksfunctie kan sprake zijn van een verschillende milieuprestatie-eis voor de gebruiksfunctie en de nevengebruiksfunctie. Het woord 'kan' in het tweede lid is bedoeld om de bouwer in de situatie waarin toepassing van het tweede lid tot een voor hem ongunstige uitkomst leidt, er voor kan kiezen om deze regeling niet toe te passen.

#### *Analyse bepaling haalbare milieuprestatie-eisen 2 keer uitgevoerd*

De hiervoor beschreven analyse is in twee stappen uitgevoerd. Als eerste stap is een uitgebreide analyse uitgevoerd van de mogelijk haalbare eis, berekend met de oude Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken. Deze analyse is nog gedaan met de oude bepalingmethode, omdat de implementatie van de nieuwe Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken, inclusief de omzetting van de milieudata van bouwproducten naar de nieuwe bepalingmethode, op dat moment nog niet volledig gereed was. Deze analyse is gestart in de tweede helft van 2022 en was gereed in september 2023. De conclusies van deze analyse zijn in de brief aan het Parlement van/ 4 oktober 2023 aangekondigd.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Meer informatie over de verschillende categorieën milieudata is te vinden op de website van de stichting NMD: <https://milieudatabase.nl/nl/database/>

<sup>11</sup> Kruislaaghout is een product waarbij houten planken kruislings zijn gelijmd. De nerf ligt dus telkens in de andere richting.

<sup>12</sup> Economisch Instituut voor de Bouw, Analyse aanscherping MPG-norm, Verkenning van de gevolgen van het aanscherpen van de MPG-norm, juli 2023 bij *Kamerstukken II 2023/24*, 32852, nr. 265.

<sup>13</sup> *Kamerstukken II 2023/24*, 32852, nr. 265.

## 2.2. Introductie milieuprestatie-eisen andere gebruiksfuncties

Voor de andere gebruiksfuncties dan de woonfunctie en kantoorfunctie, waarvoor nog geen milieuprestatie-eis gold, wordt met dit wijzigingsbesluit ook een milieuprestatie-eis ingevoerd. Hiervoor is in hoofdlijnen dezelfde aanpak gevolgd als voor de aanscherping van de milieuprestatie-eisen voor de woonfunctie en de kantoorfunctie (paragraaf 2.1).

Om een beeld te krijgen van de bandbreedte voor een milieuprestatie-eis zijn de milieuprestaties berekend van referentiegebouwen met een variatie van zowel materiaalkeuzes als van energetische concepten die voldeden aan de energieprestatie-eisen.<sup>14</sup> Partijen uit de bouwsector zijn hierbij betrokken. Voor de industriefunctie en voor de overige gebruiksfuncties zijn geen referentiegebouwen beschikbaar. Dit komt omdat voor deze gebruiksfuncties geen energieprestatie-eis is opgenomen in het Bbl. Voor deze gebruiksfuncties is aanvullend onderzoek uitgevoerd waarin nieuwe referentiegebouwen zijn uitgewerkt. Hiermee zijn vervolgens berekeningen uitgevoerd van de milieuprestatie in verschillende varianten van materiaalkeuze en energieconcepten.<sup>15</sup>

Het uitgangspunt voor de hoogte van de milieuprestatie-eis voor andere gebruiksfuncties is, dat deze wordt vastgesteld op een niveau waarmee geen belemmeringen worden gesteld aan de huidige bouwpraktijk. Dit is een vrij ruim niveau van de milieuprestatie-eis in vergelijking met de aanscherpingen voor woonfunctie en kantoorfunctie. De reden hiervoor is dat voor deze gebruiksfuncties nog geen ervaring is met het werken met een milieuprestatie-eis. Met het gestelde niveau kan de markt wel ervaring opdoen met de milieuprestatie-eis en kan data worden verzameld over de werkelijk te realiseren reductie op de milieubelasting voor verschillende gebruiksfuncties. Op een nog nader te bepalen moment kan de milieuprestatie-eis worden aangescherpt naar een meer ambitieus niveau.

Via dit wijzigingsbesluit zijn de milieuprestatie-eisen voor de andere gebruiksfuncties, berekend met de nieuwe Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken, als volgt vastgesteld (zie tabel 2).

*Tabel 2 Nieuwe milieuprestatie-eis per gebruiksfunctie (berekend met de nieuwe versie van de bepalingmethode)*

| Gebruiksfunctie                 | Milieuprestatie-eis |
|---------------------------------|---------------------|
| 2. Bijeenkomstfunctie           | 1,85                |
| 3. Celfunctie                   | 1,85                |
| 4. Gezondheidszorgfunctie       | 1,85                |
| 5. Industriefunctie             | 1,85                |
| 7. Logiesfunctie                | 1,85                |
| 8. Onderwijsfunctie             | 1,85                |
| 9. Sportfunctie                 | 1,85                |
| 10. Winkelfunctie               | 1,85                |
| 11. Overige gebruiksfunctie     | 1,8                 |
| 12. Bouwwerk geen gebouw zijnde | -                   |

NB de gebruiksfuncties 1. woonfunctie en 6. kantoorfunctie zijn vermeld in tabel 1.

<sup>14</sup> DGRM, LBP|SIGHT, Statisch en Dynamisch model MPG – BENG, Uitwerking BENG- referentiegebouwen, gebruiksfuncties zonder mpg-eis, november 2023.

<sup>15</sup> W/E adviseurs, MPG Industriefunctie, Verkenning grenswaarde MPG industriefunctie, november 2023 en W/E adviseurs, MPG 'overige gebruiksfunctie', november 2023.

### **2.3. Soepelere milieuprestatie-eis kleine woonfunctie en kantoorfunctie in niet-compacte gebouwen**

In hoofdlijn zijn er drie redenen waarom de daadwerkelijke berekende belasting van het milieu door de in een gebouw toe te passen bouwproducten zodanig kan afwijken van de gemiddelde belasting, dat de milieuprestatie-eis in deze situaties onevenredig scherp is:

- Vorm van het gebouw: met name gebouwen met een naar verhouding kleine vloeroppervlakte en hoogbouw met zwaardere uitvoering voor constructie en brandveiligheid.
- Locatie: met name eisen aan fundering en windbelasting.
- Gebruik: met name zware machines in een industriefunctie waardoor een zware bouwconstructie nodig is.

De vastgestelde milieuprestatie-eisen zijn gebaseerd op een gemiddeld gebouw. Het betreft gebouwen van een gemiddelde omvang van de vloeroppervlakte. Bij een gebouw met een kleine vloeroppervlakte neemt de milieubelasting onevenredig snel toe, omdat de daadwerkelijke milieubelasting wordt berekend per m<sup>2</sup> vloeroppervlakte. De hoeveelheid materiaalgebruik neemt minder snel af dan de m<sup>2</sup> vloeroppervlakte, waardoor de milieubelasting per m<sup>2</sup> stijgt, terwijl de totale milieubelasting van het gebouw wel minder wordt. Voor gebouwen met een kleine vloeroppervlakte wordt daarom een soepelere milieuprestatie-eis ingevoerd. Deze soepelere milieuprestatie-eis is gekoppeld aan de m<sup>2</sup> gebruiksoppervlakte, zodat kleine gebouwen aan een minder strenge milieuprestatie-eis moeten voldoen dan een gemiddeld gebouw. Dit is met name bij de woningbouw van belang, omdat de kleinere woningen en appartementen vaak ook sociale woningbouw betreffen.

Nota bene: er is hier sprake van enerzijds 'vloeroppervlakte' die wordt gebruikt om de milieuprestatie van een bouwwerk te berekenen. Anderzijds is er sprake van 'gebruiksoppervlakte' waarmee de soepeler eis wordt berekend.

Via dit wijzigingsbesluit wordt alleen een soepelere milieuprestatie-eis ingevoerd voor woonfuncties met een kleinere gebruiksoppervlakte en kantoorfuncties in een niet-compact gebouw. Deze soepelere milieuprestatie-eis is volgens onderzoek voldoende om ook locatiefactoren op te vangen.<sup>16</sup>

Voor de andere gebruiksfuncties dan de woon- en kantoorfunctie wordt de in het Bbl vastgestelde milieuprestatie-eis bepaald op een niveau waarbij de specifieke factoren van vorm, locatie en gebruik nog geen rol zullen spelen. Er wordt daarom voor deze gebruiksfuncties geen soepeler milieuprestatie-eis uitgewerkt.

De term 'soepelere' milieuprestatie-eis kan worden opgevat als minder ambitieus, minder streng. Dat is niet het geval. De hoogte van de soepelere milieuprestatie-eis wordt gebaseerd op dezelfde randvoorwaarden als de hoogte van de 'basiseis' voor de milieuprestatie: voldoende ambitie zonder dat de milieuprestatie-eis een belemmering zou kunnen vormen voor de woningbouwopgave en een structurele verhoging van de bouwkosten.

#### *Toepassing van de soepelere milieuprestatie-eis*

Of moet worden overgegaan tot het stellen van een soepelere milieuprestatie-eis is voor woonfuncties afhankelijk van de gebruiksoppervlakte en voor kantoorfuncties van de verhouding tussen de gebruiksoppervlakte en de schiloppervlakte (vloer, gevels en dak). Deze soepelere milieuprestatie-eis is zo vastgesteld dat ook afwijkingen in de milieubelasting als gevolg van andere vorm- of locatiefactoren hiermee worden opgevangen.

Om te bepalen in welke gevallen de soepelere milieuprestatie-eis geldt, is onderzoek uitgevoerd.<sup>17</sup> Op basis

<sup>16</sup> Nieman Raadgevende Ingenieurs B.V., Onderzoek afwijkende milieuprestatie gebouwen in bouwregelgeving, juni 2024.

<sup>17</sup> Nieman Raadgevende Ingenieurs B.V., Onderzoek afwijkende milieuprestatie gebouwen in bouwregelgeving, juni 2024; Nieman Raadgevende Ingenieurs, Inpassing milieuprestatie gebouwen in bouwregelgeving, november 2023; DGRM, LBP|SIGHT, Statisch en Dynamisch model MPG – BENG, Uitwerking BENG-referentiegebouwen, gebruiksfuncties zonder mpg-eis, november 2023.

hiervan is vastgesteld dat de soepelere milieuprestatie-eis voor appartementen gaat gelden bij een gebruiksoppervlakte kleiner dan 60 m<sup>2</sup>. Voor rijwoningen, 2-onder-1-kapwoningen en vrijstaande woningen gaat de soepelere milieuprestatie-eis gelden bij een gebruiksoppervlakte kleiner dan 80 m<sup>2</sup>. Er is hierbij gekozen voor gebruiksoppervlakte in plaats van bruto vloeroppervlakte omdat die indicator volgens de bouwsector hiervoor beter toepasbaar is.

Voor woonzorggebouwen of een 'groepszorgwoning' (woonfunctie met gebruiksoppervlakte groter dan 500 m<sup>2</sup>) is een validatie gedaan om vast te stellen of aan de milieuprestatie-eis van 1,0 kan worden voldaan. Dit bleek het geval te zijn. Een zorgclusterwoning wordt beschouwd als woonfunctie, gelegen in een woongebouw. Hiervoor ligt de milieuprestatie-eis op 1,2. Dit blijkt voldoende te zijn.<sup>18</sup>

Voor kantoorfunctie is de soepelere milieuprestatie-eis gekoppeld aan de verhouding tussen de oppervlakte van de schil van het gebouw en de vloeroppervlakte van de kantoorfunctie. Hierbij geldt: hoe groter de oppervlakte van de schil ten opzichte van de gebruiksoppervlakte, hoe ongunstiger de milieuprestatie-eis wordt. Als de verhouding groter dan 2,5 is, dan geldt een soepeler milieuprestatie-eis.

Het gaat hierbij nadrukkelijk om de schil van het gebouw en niet van alleen de kantoorfunctie. Met de term verliesoppervlakte is bedoeld: totaal van de oppervlakten van alle uitwendige scheidingsconstructies van een bouwwerk. Hiervoor is een definitie in bijlage I van het Bbl opgenomen.<sup>19</sup>

De formules waarmee in voorkomende situaties de soepelere milieuprestatie-eis moet worden bepaald, zijn in de Omgevingsregeling vastgesteld.

## **2.4. Minimum gebruiksoppervlakte voor milieuprestatie-eis**

Het voormalige Bouwbesluit 2012 en het voorgaande artikel 4.159, derde lid, van het Bbl bevatten de bepaling dat een kantoorgebouw niet aan de milieuprestatie-eis hoeft te voldoen bij een bruto vloeroppervlakte van 100 m<sup>2</sup> of minder. Deze bepaling verdwijnt.

In plaats daarvan wordt bepaald dat een bouwwerk met een industriefunctie of een overige gebruiksfunctie niet hoeft te voldoen aan de bepalingen in artikel 4.159 als de gebruiksoppervlakte kleiner is dan 50 m<sup>2</sup>. Het betreft hier in het algemeen kleine gebouwen met een nutsfunctie (zoals distributiegebouwen voor de energievoorziening), schuurtjes en fietsenstallingen. De regeldruk die berekeningen voor dergelijke gebouwen met zich mee brengt, staat niet in verhouding tot reductie van de milieubelasting die hiermee kan worden behaald. Met de grens van een gebruiksoppervlakte kleiner dan 50 m<sup>2</sup> wordt ook aangesloten op de algemene grens die wordt gehanteerd voor de energielabelverplichting.

## **2.5. Berekening milieuprestatie-eis gebouw met meerdere gebruiksfuncties**

Het komt regelmatig voor dat meerdere gebruiksfuncties in een gebouw zijn ondergebracht waarbij geen sprake is van een gebruiksfunctie, die een aanzienlijk groter aandeel van de totale gebruiksoppervlakte in beslag neemt dan de andere gebruiksfuncties. Van nevengebruiksfuncties is dan geen sprake. Denk bijvoorbeeld aan een combinatie van winkels en kantoren of van winkels en woningen. Het is lastig in dergelijke situaties om een specifieke milieuprestatie-eis per gebruiksfunctie te realiseren. Een woonfunctie en een kantoorfunctie hebben al een verschillende milieuprestatie-eis. Daar komen met dit wijzigingsbesluit ook de milieuprestatie-eisen bij voor andere gebruiksfuncties plus de soepelere milieuprestatie-eisen voor kleine woonfuncties en kantoorfuncties in niet-compacte gebouwen. Het zou in de praktijk niet werkbaar zijn als bijvoorbeeld per verdieping verschillende gebruiksfuncties zijn gevestigd met verschillende milieuprestatie-eisen: dan zouden per verdieping andere materiaalkeuzes moeten worden gemaakt vanwege die verschillende milieuprestatie-eisen.

Daarom is ervoor gekozen om voor gebouwen met meerdere gebruiksfuncties de

---

<sup>18</sup> Nieman Raadgevende Ingenieurs B.V., Onderzoek afwijkende milieuprestatie gebouwen in bouwregelgeving, juni 2024.

<sup>19</sup> De term verliesoppervlakte wordt ook gebruikt bij toetsing aan de energieprestatie-eisen voor een bijna energieneutraal gebouw. In tabel 4.149 van het Bbl wordt bij de energiebehoefte ook verwezen naar de verliesoppervlakte (Als). Daar gaat het echter om verliesoppervlakte bepaald volgens NTA 8800; dat volgt uit artikel 4.149 lid 1 van het Bbl. De verliesoppervlakte volgens NTA 8800 wijkt af van de hierboven aangegeven definitie, omdat vanuit het oogpunt van energiezuinigheid anders omgegaan wordt met onder andere de begane grondvloer en scheidingen met andere gebouwen.

milieuprestatie-eisen voor de verschillende gebruiksfuncties middels een formule te combineren tot een milieuprestatie-ei voor het gehele gebouw. Bij een dergelijk gebouw, dat wel op één en hetzelfde perceel moet liggen, wordt de milieuprestatie-eis per gebruiksfunctie naar gebruiksoppervlakte gewogen. Dat betekent dat de milieuprestatie van het gebouw moet worden getoetst aan de naar gebruiksoppervlakte gewogen milieuprestatie-eisen van de in dat gebouw aanwezige gebruiksfuncties waarvoor een milieuprestatie-eis geldt.

Als er op grond van de gebruiksoppervlaktes van gebruiksfuncties ook een soepelere milieuprestatie-eis geldt, dan wordt eerst de soepelere milieuprestatie-eis berekend voor de betreffende gebruiksfunctie (woonfunctie of kantoorfunctie). Vervolgens wordt de gewogen milieuprestatie-eis voor het gebouw berekend.

Dit is voor de bouwregelgeving geen nieuwe benadering. Dit gebeurt ook al voor de toetsing aan de energieprestatie-eis.

## **2.6. Doorkijk naar de wijzigingen in de Omgevingsregeling**

In deze nota van toelichting is al een aantal keer aangegeven dat naast de wijziging van het Bbl ook de Omgevingsregeling wordt gewijzigd. Samengevat worden in de Omgevingsregeling de volgende wijzigingen worden aangebracht:

- Aanwijzing van de nieuwe Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken in bijlage II en de opname van de zogenoemde weegset in een nieuwe bijlage bij de Omgevingsregeling;
- Aanwijzing van de onderdelen die meegenomen moeten worden bij het bepalen van de milieubelasting, zoals de constructieonderdelen en de infrastructuur voor opwekking en transport van elektriciteit, aardgas of warmte buiten het gebouw; en
- Opname van de formules aan de hand waarvan de soepelere milieuprestatie-eis wordt bepaald voor woonfuncties met een kleinere gebruiksoppervlakte en kantoorfuncties in niet-compacte gebouwen.

In paragraaf 2.1.1 van deze nota van toelichting is al kort ingegaan op de nieuwe Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken en de betekenis voor de via dit wijzigingsbesluit vastgestelde milieuprestatie-eisen. Ook in deze paragraaf wordt heel kort hierbij stilgestaan, mede omdat de nieuwe bepalingmethode tot veel reacties heeft geleid bij de internetconsultatie. Daarnaast zal ook aandacht worden besteedt aan de weegset en de onderdelen die mee moeten worden genomen bij het bepalen van de belasting van het milieu.

### **2.6.1. Nieuwe Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken**

Hoewel in het nieuwe artikel 4.159 van het Bbl de nieuwe Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken al genoemd wordt, vindt het aanwijzen van de juiste versie van de bepalingmethode ook plaats in bijlage II bij de Omgevingsregeling (hierna: Or). De rekenregels die in de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken zijn opgenomen, zijn in hoofdlijn gelijk aan de rekenregels gehanteerd in de oude Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken. Het verschil zit in de milieucategorieën. In lijn met de Europese standaard EN 15804:2012+A2:2019, IDT is de set van 11 milieucategorieën vervangen door een set van 19 milieucategorieën.

De EN 15804 is een methode voor de berekening van de milieubelasting van bouwproducten volgens de zogeheten levenscyclusanalyse. Dat houdt in dat de milieubelasting over de hele levensduur van een bouwproduct wordt berekend, vanaf de winning van de grondstof via de productiefase tot aan de afvalfase en eventueel de fase van recycling of hergebruik.

Deze Europese standaard is in 2019 herzien (EN 15804:2012+A2:2019, IDT). Met de herziening van de Nederlandse bepalingmethode zijn de herzieningen van de Europese standaard EN 15804:2012+A2:2019, IDT overgenomen. Dit is nodig omdat de oude versie van de Europese standaard EN 15804:2012+A1:2013, IDT met de aanwijzing van de herziene versie niet meer geldig is. Dat betekent onder andere dat leveranciers van bouwproducten geen milieuproduktverklaringen meer maken die zijn gebaseerd op de oude standaard, behalve speciaal

voor de Nederlandse markt. Dat is een ongewenste situatie en op langere termijn niet werkbaar.

### **2.6.2. Aanwijzing weegset**

Om de gecombineerde milieubelasting van alle 19 milieucategorieën – de milieuprestatie – van een bouwproduct in een 1-puntsscore (de milieukosten indicator, afgekort: MKI) uit te drukken, is er per milieucategorie een weegfactor bepaald. De weegfactoren (gezamenlijk aangeduid als 'weegset') zijn gebaseerd op een zogenoemde schaduwprijs,<sup>20</sup> die is uitgedrukt in euro's. De MKI 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 één getal het milieueffect uitdrukt.

Voorafgaand aan dit wijzigingsbesluit werd er de facto al gebruik gemaakt van een vaste weegset, maar is deze weegset was niet formeel vastgelegd in de bouwregelgeving. Met de wijziging van de Or die samenhangt met dit wijzigingsbesluit wordt dit ingevuld. Deze nieuwe weegset is afgestemd op de 19 nieuwe milieucategorieën (zie ook Tabel 4 voor de milieucategorieën en weegfactoren). Het gebruik van een formeel vastgestelde weegset is van groot belang omdat de hoogte van de milieuprestatie-eis hierop is gebaseerd. Elke partij die berekeningen maakt, moet kunnen uitgaan van dezelfde systematiek om de daadwerkelijke belasting van het milieu door die in een gebouw toegepaste materialen te berekenen.

De oude set weegfactoren is niet meer actueel omdat ze is gebaseerd op niet meer geldende milieucategorieën en verouderde beleidsdoelstellingen. Daarnaast is er in de recente wetenschappelijke literatuur die emissies waardeert steeds meer consensus ontstaan dat schadekosten een betere maatstaf geven voor de waardering van emissies dan preventiekosten.<sup>21</sup> Ter illustratie houdt dit in dat het milieueffect klimaatverandering (uitgedrukt in CO<sub>2</sub>-eq<sup>22</sup>) in de vorige weegset werd gewogen als €0,05 per kg CO<sub>2</sub>-eq en in de nieuwe weegset €0,116 per kg CO<sub>2</sub>-eq. Dit leidt, in combinatie met een uitbereiding aan milieueffectcategorieën, tot de hogere totale score van de milieubelasting: bijvoorbeeld voor woningen in dit geval 1,0 nieuw ten opzichte van 0,5 oud.

---

<sup>20</sup> Schaduwprijzen zijn alle niet zichtbare en moeilijk te kwantificeren kosten in de vorm van negatieve impact op mens en milieu die worden gedragen door de maatschappij (denk aan gezondheidseffecten door fijnstof van de industrie).

<sup>21</sup> CE Delft, Milieuprijzen als weegfactor in de bepalingmethode milieuprestatie bouwwerken, december 2020.

<sup>22</sup> Naast koolstofdioxide (CO<sub>2</sub>) worden ook andere broeikasgassen meegeteld om de uitstootcijfers om te rekenen naar CO<sub>2</sub>-equivalent. Dit zijn o.a. lachgas (N<sub>2</sub>O, distikstofoxide), methaan (CH<sub>4</sub>) en de fluorhoudende gassen (F-gassen).

*Tabel 4 Nieuwe Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken: milieucategorieën en monetaire weegfactoren*

| Milieu effect                                                | Eenheid                 | Weegfactor | Kern en additioneel |
|--------------------------------------------------------------|-------------------------|------------|---------------------|
| Klimaatverandering                                           | €/kg CO2                | 0,116      | Kern                |
| Klimaatverandering: fossiel                                  | €/kg CO2                | 0,116      | Kern                |
| Klimaatverandering: biogeen                                  | €/kg CO2                | 0,116      | Kern                |
| Klimaatverandering: landgebruik en landgebruiksveranderingen | €/kg CO2                | 0,116      | Kern                |
| Ozonlaagaantasting                                           | €/kg CFK11-eq           | 32         | Kern                |
| Verzuring                                                    | €/Mol H+-eq.            | 0,39       | Kern                |
| Vermesting: zoetwater                                        | €/kg P-eq               | 1,96       | Kern                |
| Vermesting: zoutwater                                        | €/kg N                  | 3,28       | Kern                |
| Vermesting: land                                             | €/Mol N-eq.             | 0,36       | Kern                |
| Smogvorming                                                  | €/kg NMVOC-eq.          | 1,22       | Kern                |
| Grondstofuitputting: metalen en mineralen                    | €/kg Sb-eq              | 0,3        | Kern                |
| Grondstofuitputting: energiedragers                          | €/MJ                    | 0,00033    | Kern                |
| Waterschaarste                                               | m <sup>3</sup> water eq | 0,00506    | Kern                |
| Fijnstofvorming                                              | €/kg ziektegevallen     | 549.750    | Additioneel         |
| Straling                                                     | €/kg kBq U235-eq        | 0,049      | Additioneel         |
| Ecotoxiciteit: aquatisch zoetwater                           | €/CTUe                  | 0,00013    | Additioneel         |
| Humane toxiciteit: kankerverwekkend effect                   | €/CTUh                  | 1.096.368  | Additioneel         |
| Humane toxiciteit: niet-kankerverwekkend effect              | €/CTUh                  | 147.588    | Additioneel         |
| Landgebruik                                                  | Pt/m <sup>2</sup> .jaar | 0,000087   | Additioneel         |

*Bron: LBP|SIGHT, Nadere analyse implementatie bepalingmethode versie A2, Berekeningen effecten varianten, mei 2024.*

De tabel die is vastgesteld in de Or bevat de voor de berekening van de milieuprestatie geldende weegfactoren. Tabel 4 is ter informatie opgenomen in de toelichting van het Bbl als ondersteuning van de nadere uitleg over de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken en de weegset.

### **2.6.3. Ontvangst nieuwe Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken en weegset in de internetconsultatie**

Bij de internetconsultatie zijn veel reacties binnengekomen op de nieuwe Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken en de bijbehorende weegset. De kern van deze reacties was dat in de nieuwe bepalingmethode ten onrechte een relatief sterke stijging plaatsvindt van de milieubelasting door biobased bouwproducten ten opzichte van niet-biobased bouwproducten. Dit zou de marktpositie van biobased bouwproducten verslechteren en daarmee niet in lijn zijn met de Nationale Aanpak Biobased Bouwen.<sup>23</sup> Als alternatief voorstel werd gevraagd om de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken in te voeren waarbij de zogeheten additionele milieucategorieën als weegfactor 'nihil' zouden krijgen en dus niet mee zouden tellen in de berekening van de daadwerkelijke belasting van het milieu. In tabel 4 zijn de kern en additionele milieucategorieën benoemd.

<sup>23</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Nationale Aanpak Biobased Bouwen, Van boerenland tot bouw materiaal, november 2023.

Naar aanleiding van deze reacties is hierover een overleg gestart met partijen uit de bouwsector. Op basis van dat overleg en nader onderzoek is besloten om de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken met alle 19 milieucategorieën in te voeren. Daarbij is besloten om voor de milieucategorie landgebruik een lagere weegfactor toe te passen dan geadviseerd in voornoemd onderzoek.<sup>24</sup> Dit was voor vrijwel alle partijen de geprefereerde variant.

Het argument om af te wijken van de oorspronkelijk geadviseerde weegfactor voor landgebruik<sup>25</sup> is, dat de rekenmethodiek voor de milieubelasting van landgebruik als dermate niet-robust wordt gezien, dat toepassing daarvan met zorg moet gebeuren. Met een lage weegfactor wordt zo goed mogelijk tegemoetgekomen aan de lage robuustheid van de rekenmethode voor landgebruik.

Het voorgestelde alternatief in een deel van de reacties in de internetconsultatie, om de additionele milieucategorieën als 'nihil' te wegen, heeft als nadelig effect dat belangrijke en wel robuuste milieucategorieën zoals fijnstofvorming en toxiciteit niet worden meegenomen in de berekening van de milieubelasting van bouwproducten. Hiermee verdwijnt een prikkel om rekening te houden met deze belangrijke milieucategorieën. Tevens wordt hiermee afbreuk gedaan aan de techniekneutraliteit en integraliteit van de milieuprestatie van gebouwen.

Bovendien leidt dit in sommige gevallen weer tot een relatieve verslechtering van de milieubelasting voor biobased bouwproducten. Tot slot zou dit ook gevolgen hebben voor de milieuprestatieberekeningen voor de grond-, weg- en waterbouw, die idealiter op dezelfde bepalingsmethodiek en milieudata moeten zijn gebaseerd.<sup>26</sup>

#### **2.6.4. Bepaling onderdelen bouwwerk voor berekening milieuprestatie**

Voor een eenduidige berekening is het nodig dat helder is welke elementen in een gebouw (en soms ook buiten een gebouw) moeten worden meegenomen in de berekening van de milieuprestatie. Dat was niet altijd even duidelijk. Bijvoorbeeld voor PV-panelen leidde dit tot verwarring en soms ook tot onbedoelde prikkels om sommige constructie-onderdelen niet op te nemen in de berekening om de milieuprestatie-eis te realiseren. Daarnaast was er onduidelijkheid over de wijze waarop externe warmtelevering in de milieuprestatieberekening moest worden opgenomen.

Omdat dit een normatief element is, dat samenhangt met de vereiste milieuprestatie, wordt in de Omgevingsregeling vastgelegd welke elementen in, aan en buiten een gebouw moeten worden meegenomen in de berekening van de milieuprestatie.

Er is een onderzoek uitgevoerd naar de juridische verduidelijking van de bepaling van de onderdelen van een bouwwerk voor de berekening van de milieuprestatie.<sup>27</sup> Op basis van dit onderzoek wordt deze bepaling van de gebouwonderdelen voor een berekening van de milieuprestatie opgenomen in de bouwregelgeving.

Deze bepaling is inhoudelijk gelijk aan hetgeen voorafgaand aan de wijziging al via de stichting Nationale Milieudatabase (hierna: stichting NMD) werd gecommuniceerd. De maatregel is daarmee beleidsneutraal.

### **3. Verhouding tot ander recht**

#### *Verordening Bouwproducten*

Deze wijziging heeft een relatie met de Verordening Bouwproducten.<sup>28</sup> Deze verordening schrijft het duurzaam gebruik van hulpbronnen voor. Met behulp van een nog vast te stellen

<sup>24</sup> LBP|SIGHT, Nadere analyse implementatie bepalingsmethode versie A2, Berekeningen effecten varianten, mei 2024.

<sup>25</sup> CE Delft, Milieuprijzen als weegfactor in de bepalingsmethode milieuprestatie bouwwerken, december 2020.

<sup>26</sup> LBP|SIGHT, Nadere analyse implementatie bepalingsmethode versie A2, Berekeningen effecten varianten, mei 2024.

<sup>27</sup> Nieman Raadgevend Ingenieurs, Demarcatie milieuprestatie in bouwregelgeving, november 2023.

<sup>28</sup> Verordening (EU) 305/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2011 tot vaststelling van geharmoniseerde voorwaarden voor het verhandelen van bouwproducten en tot intrekking van Richtlijn 89/106/EEG van de Raad (*PbEU* 2011, L 88/5).

geharmoniseerde norm wordt hier nader invulling aan gegeven. In deze norm zal worden aangegeven hoe bedrijven de belasting die een bouwproduct op het milieu heeft openbaar moeten maken in de vorm van een milieuproductverklaring. Deze milieuproductverklaring zal dan onderdeel gaan uitmaken van de prestatieverklaring van een product.

Voor de bepaling van de milieubelasting van bouwproducten in het kader van de Verordening Bouwproducten worden 19 milieucategorieën plus de methode voor de berekening van de milieubelasting (EN 15804:2012+A2:2019, IDT, Europese standaard voor LCA's) in een gedelegeerde handeling aangewezen.<sup>29</sup>

De Europese Unie volgt met de hierboven beschreven methode voor de berekening van de milieubelasting van bouwproducten de methode, die al wordt gebruikt in het kader van de implementatie van de richtlijn voor ecologisch ontwerp voor energiegerelateerde producten.<sup>30</sup>

Er is in dit opzicht verschil tussen de Europese Unie en Nederland. In Nederland zijn de milieuprestatie-eisen vastgelegd op gebouwniveau evenals de berekening van de daadwerkelijke belasting van het milieu in plaats van op productniveau. De milieuprestatie is de gewogen milieubelasting van de 19 milieucategorieën die binnen de Europese Unie worden voorgeschreven zoals beschreven in de bovenstaande alinea (EN 15804:2012+A2:2019, IDT). De Europese Unie beperkt zich tot het niveau van bouwproducten en heeft geen rol op het niveau van gebouwen (subsidiariteit).

De Europese Unie heeft nog geen plannen om de geïntegreerde milieuprestatie te vragen op productniveau. Er is geen sprake van strijdigheid van dit wijzigingsbesluit met de hiervoor beschreven plannen binnen de Europese Unie voor de milieuverklaring voor bouwproducten. Omdat de Europese Unie geen rol heeft op gebouwniveau, is ook geen sprake van strijdigheid van dit wijzigingsbesluit met het beleid binnen de Europese Unie.

#### EPBD IV

Met de herziening van de Richtlijn voor de energieprestatie van gebouwen (EPBD IV)<sup>31</sup> heeft de Europese Commissie aangekondigd om een Europese rekenmethode te gaan ontwikkelen voor de berekening van de CO<sub>2</sub>-emissie die wordt veroorzaakt door gebouwen, de zogeheten Whole-Life-Carbon berekening. Dit betreft de CO<sub>2</sub>-emissies voor zowel het operationele energiegebruik van gebouwen als de CO<sub>2</sub>-emissies veroorzaakt door het materiaalgebruik in de gebouwen.

Dit wordt berekend over de hele levenscyclus van een gebouw. Voor materialen betekent het dat CO<sub>2</sub>-emissies vanaf de winning van de grondstof, via de productie van het bouw materiaal tot aan de uiteindelijke sloop van het gebouw en de afvalfase van het sloopafval. Hiermee wordt dus aangesloten op dezelfde rekenmethode die de Europese Unie gaat invoeren voor de milieuprestatie van bouwproducten in de herziening van de Verordening Bouwproducten. Daarmee zijn de wijzigingen die via dit wijzigingsbesluit worden doorgevoerd ook in lijn met de Europese richtlijn voor de energieprestatie van gebouwen.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> De Europese Verordening Bouwproducten (Verordening (EU) 305/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2011 tot vaststelling van geharmoniseerde voorwaarden voor het verhandelen van bouwproducten en tot intrekking van Richtlijn 89/106/EEG van de Raad (*PbEU* L 88/5) is verplicht voor bouwproducten die in de Europese Unie in de handel worden gebracht en waarvoor een geharmoniseerde productstandaard (hEN) bestaat of waarvoor de fabrikant van dat bouwproduct een Europese technische goedkeuring (ETA) heeft. Er is echter nog geen hEN door de Europese Commissie aangewezen voor het bepalen van milieuprestatie van bouwproducten. Als gevolg hiervan is het opnemen van milieuprestatie kenmerken in de prestatieverklaring (DoP) die bij de CE-Markering hoort, nog niet mogelijk. Hier wordt onder het CPR-Acquis proces aan gewerkt. Als dit proces is afgerond wordt het verplicht om met behulp van de dan beschikbare geharmoniseerde standaard (die vervolgens ook stapsgewijs in de onderscheidende productstandaarden opgenomen zal worden) de milieuprestatie van het bouwproduct te declareren.

<sup>30</sup> Richtlijn 2009/125/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energiegerelateerde producten (herschikking) (PB L 285).

<sup>31</sup> Richtlijn (EU) 2024/1275 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende de energieprestatie van gebouwen (herschikking).

<sup>32</sup> Richtlijn (EU) 2024/1275 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende de energieprestatie van gebouwen (herschikking).

Bij de nationale implementatie van de Europese Richtlijn energieprestatie gebouwen zal ook nader worden bekeken welke effecten een eventuele scherpere energieprestatie-eis heeft op de milieuprestatie-eis. Een scherpere energieprestatie-eis kan bijvoorbeeld leiden tot meer zonnepanelen of meer energie-opslag. Dit leidt mogelijk tot meer milieubelasting, waardoor dan mogelijk de milieuprestatie-eis moet worden aangepast.

#### **4. Gevolgen van dit besluit**

Naar de lastendruk van de aanscherping van de milieuprestatie voor woonfunctie en kantoorfunctie en introductie van de milieuprestatie voor andere gebruiksfuncties is een onderzoek uitgevoerd.<sup>33</sup> In dit onderzoek is gekeken naar de effecten van de betreffende wijzigingen op de bestuurlijke lasten voor andere overheden, de administratieve lasten voor bedrijven, de nalevingskosten voor bedrijven en de regeldruk voor bedrijven.

De conclusie is dat de lastendruk door de aanscherping van de milieuprestatie-eis voor woonfuncties en kantoorfuncties en de introductie van de milieuprestatie-eisen voor andere gebruiksfuncties beperkt is en grotendeels incidenteel in de eerste jaren na de invoering van de wijzigingen.

De bestuurlijke lasten betreffen de effecten van de wijzigingen voor het bevoegd gezag, in dit geval gemeenten en omgevingsdiensten.

- De eenmalige lasten komen voort uit kennisname van de wijzigingen en zijn geraamd op € 414.500.
- Daarnaast zijn er tijdelijk, gedurende twee jaar, extra lasten te verwachten doordat er meer tijd wordt besteed aan vergunningverlening en toezicht als gevolg van de aanscherping van de milieuprestatie-eis voor de woonfunctie en de kantoorfunctie. Deze extra lasten zijn ingeschat op minimaal € 25.800 en maximaal € 51.500 in het eerste jaar (2025) en minimaal € 12.900 en maximaal € 25.800 in het tweede jaar (2026).
- Verder verwacht Sira structurele extra lasten voor het bevoegd gezag als gevolg van de introductie van een milieuprestatie-eis voor andere gebruiksfuncties. Dit betreft een bedrag van € 59.500.

De regeldrukeffecten betreffen de nalevingskosten van bedrijven die een rol spelen in de bouwketen.

##### *Woonfunctie:*

- Voor woningen worden met name in de eerste vijf jaar na inwerkingtreding van de nieuwe regels extra kosten verwacht. Zo is er, als gevolg van de aanscherping van de milieuprestatie-eis voor woonfuncties, met name de eerste drie jaar sprake van extra ontwerp-, ontwikkel- en advieskosten, om al vroeg in het ontwerpproces te kunnen zorgen dat aan de milieuprestatie-eis wordt voldaan. Daarnaast zullen er tijdelijk zo'n vijf jaar hogere bouwkosten worden gemaakt voor zowel grondgebonden woningen als voor appartementen. De tijdelijke kosten variëren van minimaal € 150.987.900 tot maximaal € 240.690.200 in het eerste jaar (2025), aflopend tot minimaal € 29.158.800 en maximaal € 46.654.000 in het vijfde jaar (2029).

De verwachting is dat deze extra kosten tijdelijk zijn. Door de aanscherping van de milieuprestatie-eis zal de vraag naar duurzame producten toenemen, waardoor er opgeschaald wordt en de kosten naar verwachting zullen afnemen. Op basis van reacties van respondenten is de verwachting dan ook dat de meerkosten gedurende een periode van vijf jaar zullen afnemen tot het huidige prijsniveau (ceteris paribus). Dit is vertaald in de berekening naar een geleidelijke afname van de meerkosten gedurende vijf jaar naar het huidige prijsniveau.

Uit het aanvullend onderzoek uit mei 2024 kwam naar voren dat respondenten merken dat de prijzen van bouwmaterialen voor de realisatie van een aangescherpte MPG in de

---

<sup>33</sup> Sira Consulting, Lasten- en regeldrukeffecten wijziging milieuprestatie-eisen bouwregelgeving, november 2023; Sira Consulting, Aanvullend onderzoek effecten aanscherping MPG-eis, Onderzoek naar aanpassingskosten en gevolgen kostenstijging, mei 2024.

tussenliggende periode (sinds het vorige onderzoek) aantrekkelijker zijn geworden.

Materialen die zorgen voor een gunstige milieuprestatie zouden relatief goedkoper worden, terwijl lineaire bouwproducten in verhouding duurder zijn geworden. Ook zal de trend dat in de woningbouw gestreefd wordt naar de scherpere milieuprestatie-eis de marktvraag vergroten en concurrentie stimuleren, wat uiteindelijk de veronderstelde extra bouwkosten kan verlagen. De verwachting is dat circulaire woningen op termijn zelfs qua prijs kunnen concurreren met traditionele woningen. Hierdoor worden de kosten naar verwachting steeds meer gelijkgetrokken en kunnen de verwachte kosteneffecten van de aanscherping in de praktijk meevallen. In hoeverre en wanneer dit het geval is, is echter nog onzeker.

- Bij deze kosten wordt ervan uitgegaan dat de soepelere milieuprestatie-eis voor appartementen dusdanig wordt gekozen dat de extra inspanningen en kosten voor appartementen gelijk zijn aan de meerkosten die voor grondgebonden woningen worden gemaakt om aan een milieuprestatie-eis van 1,0 te voldoen.
- Een andere aanname, en randvoorwaarde bij deze kostenschatting, is voldoende beschikbaarheid van categorie 1 en 2 milieuproduktverklaringen in de Nationale Milieudatabase (NMD).

*Kantoorfunctie:* Voor de kantoorfunctie is de verwachting dat de aangescherpte milieuprestatie-eis van 1,55 haalbaar is zonder extra meerkosten.

*Andere gebruiksfuncties:* Naar verwachting bedragen de structurele meerkosten die gemaakt worden voor het berekenen van de milieubelasting van gebouwen met andere gebruiksfuncties, dan de woon- of kantoorfunctie, jaarlijks € 9.933.000. Voor deze andere gebruiksfuncties zijn op basis van deze milieuprestatie-eis geen meerkosten voor het ontwerp- en bouwproces voorzien.

*Effecten van de soepelere milieuprestatie-eis voor woonfuncties en kantoorfuncties:* Deze maatregel zal voorkomen dat de kosten voor bepaalde gebouwen disproportioneel hoog worden of dat deze gebouwen in het geheel niet meer gebouwd zullen worden. Het huidige proces van het berekenen van de milieuprestatie-eis verandert naar verwachting niet door deze maatregel. Er worden hiervan dan ook geen geldrukeffecten verwacht.

Er wordt van uitgegaan dat de markt de incidentele kosten voor de naleving op kan vangen. Voor de structurele kosten van milieuprestatieberekeningen wordt ervan uitgegaan dat deze op termijn een integraal onderdeel worden van de kosten voor verduurzaming van gebouwen, zoals bijvoorbeeld integratie in energieprestatie-advies zoals nu al is te zien in de woningbouw.

#### *Aanpassingskosten en overgangstermijn*

In het aanvullende onderzoek is speciale aandacht gegeven aan aanpassingskosten voor langer lopende projecten. Dit betreft de kosten voor herontwerpen en herontwikkelen van en adviseren over lopende projecten. Dit zijn projecten waarvan ontwerp en ontwikkeling al zijn gestart en die naar verwachting zullen moeten worden aangepast aan de aangescherpte milieuprestatie-eis.

In het onderzoek wordt geconcludeerd dat de verwachting is dat projecten met de volgende kenmerken deze aanpassingskosten moeten maken: kleine woonoppervlakten per eenheid, lange doorlooptijden, grote binnenstedelijke hoogbouwprojecten, kleine lokale langlopende projecten, projecten met een hogere energie ambitie en modulaire bouw.

Bij kantoren is de verwachting dat partijen geen of zeer beperkte aanpassingskosten moeten maken.

Het betreft volgens het onderzoek 50.000 à 60.000 woningen met meerkosten tussen de € 1.500 à € 2.000. De totale verwachte kosten liggen daarmee tussen € 75 miljoen en € 120 miljoen.

Partijen hebben in het onderzoek aangegeven dat deze kosten te kunnen voorkomen of aanzienlijk te verminderen bij een overgangstermijn van een half jaar tot een jaar. Gedurende de overgangsperiode hun omgevingsvergunning nog kunnen aanvragen volgens de nog niet aangescherpte milieuprestatie-eis.

## **5. Toezicht en handhaving**

Het toezicht op en de handhaving van de milieuprestatie-eisen uit het Bbl worden primair uitgevoerd door de gemeente. Zij beschikken hiertoe over de bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden zoals opgenomen in de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht.

Dit wijzigingsbesluit voegt een nieuwe taak toe aan het takenpakket van de gemeenten met de introductie van een milieuprestatie-eis voor andere gebruiksfuncties. Geconcludeerd wordt dat er eenmalige lasten voortkomen uit kennisname van de wijzigingen. Daarnaast zijn er tijdelijk, gedurende twee jaar, extra lasten te verwachten doordat er meer tijd wordt besteed aan vergunningverlening en toezicht als gevolg van de aanscherping van de milieuprestatie-eis voor de woonfunctie en de kantoorfunctie. De introductie van een milieuprestatie-eis voor andere gebruiksfuncties leidt tot structurele extra lasten voor het bevoegd gezag.<sup>34</sup> Een nadere uitwerking van de lastendruk is gegeven in de voorgaande hoofdstuk.

## **6. Notificatie**

Het ontwerpbesluit wordt ingevolge artikel 5, eerste lid, van Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende diensten van de informatiemaatschappij (codificatie) (PbEU 2015, L241) voorgelegd aan de Europese Commissie (notificatienummer X/NL). Deze notificatie kent een standstill-termijn van drie maanden, te rekenen vanaf het moment dat de Europese Commissie het ontwerpbesluit heeft ontvangen. De meeste bepalingen van dit besluit bevatten mogelijk technische voorschriften in de zin van deze richtlijn. Deze bepalingen zijn verenigbaar met het vrije verkeer van goederen; zij zijn evenredig en waar nodig voorzien van een gelijkwaardigheidsbepaling met het oog op de wederzijdse erkenning (zie artikel 1.2 van het Besluit bouwwerken leefomgeving).

## **7. Advies en consultatie**

### **7.1. JTC en OPB**

De wijzigingen opgenomen in dit wijzigingsbesluit zijn begin november 2023 voorgelegd aan de Juridisch-Technische Commissie (hierna: JTC) en vervolgens aan het Overlegplatform Bouwregelgeving (hierna: OPB).<sup>35</sup>

Het OPB heeft in zijn vergadering van 15 december 2023 overwegend positief geadviseerd over de wijzigingen die zijn beschreven in hoofdstuk 2. Wel zijn daarbij door het OPB voor de hieronder genoemde onderwerpen nog aandachtspunten meegegeven. Zo heeft het OPB aandacht gevraagd voor de hoogte van de milieuprestatie-eis bij afwijkende gebouwen zoals gebouwen met kleine vloeroppervlakten, hoogbouw en woonvormen in de zorg. Het OPB heeft verder aandacht gevraagd voor de gevolgen van de aangescherpte milieuprestatie-eisen op een goede omgevingskwaliteit en het uiterlijk van bouwwerken conform artikel 4.19 van de Omgevingswet.

Ten aanzien van de herziening van de bepalingsmethode milieuprestatie heeft het OPB opgemerkt dat er een goede afstemming moet zijn met ontwikkelingen in de Europese Unie als het gaat om klimaatbeleid en regelgeving over bouwproducten, zodat de producenten en leveranciers niet te maken krijgen met dubbele administratieve lasten. Verder heeft het OPB het belang van tijdig voldoende milieuproductverklaringen in de Nationale Milieudatabase op basis van de herziene bepalingsmethode benadrukt.

Het OPB heeft aangegeven het belangrijk te vinden dat de samenhang met andere bouwvoorschriften inclusief decentraal ruimtelijk beleid goed wordt bewaakt. In het bijzonder zal dit een aandachtspunt moeten vormen in de praktijk in de productie- en ontwerpfasen van bouwwerken en specifiek ten aanzien van brandveiligheid en energiezuinigheid. Ook heeft het OPB het belang onderstreept van een duidelijke wijze van afbakening van de gebouwdelen die mee moeten worden genomen in een milieuprestatieberekening.

---

<sup>34</sup> Sira Consulting, Lasten- en regeldrukeffecten wijziging milieuprestatie-eisen bouwregelgeving, november 2023.

<sup>35</sup> Besluit instelling Overlegplatform Bouwregelgeving en Juridisch technische commissie.

Bij de uitwerking en invoering moet ook aandacht zijn voor de haalbaarheid voor uitvoerende partijen, zodat zij voldoende tijd krijgen om in hun ontwerpen rekening te kunnen houden met de milieuprestatie-eisen en dat lopende projecten waarvan al is begonnen met het ontwerp nog doorgang kunnen vinden. Het OPB heeft erop gewezen dat er anders grote lasten mee gepaard zullen gaan om reeds begonnen trajecten te herontwerpen. Een deel van het OPB heeft zijn zorg uitgesproken over de consequenties voor sociale huurwoningen.

Tot slot heeft het OPB aangegeven dat de invoering op 1 januari 2025 voor de uitvoerende partijen een uitdaging is en de minister geadviseerd de haalbaarheid van deze datum in 2024 in de gaten te houden. Dit punt is eveneens genoemd in reacties op de internetconsultatie. Om die reden is er voor gekozen om de inwerkingtreding te regelen bij koninklijk besluit.

#### *Mkb-toets*

Er is geen mkb-toets uitgevoerd conform de hiervoor gestelde regels. De reden hiervoor is dat ondanks herhaalde oproepen zich geen mkb-bedrijven hebben aangemeld voor de mkb-toets.

### **7.2. Internetconsultatie**

De internetconsultatie met betrekking tot dit wijzigingsbesluit vond plaats van 29 januari 2024 tot en met 23 februari 2024. Daaropvolgend vond de internetconsultatie plaats van de onderliggende ministeriële regeling tot wijziging van de Or van 23 februari 2024 tot en met 15 maart 2024. Hoewel het wijzigingsbesluit en de wijzigingsregeling separaat zijn geconsulteerd zijn de reacties op de internetconsultatie wel gebundeld verwerkt in zowel dit wijzigingsbesluit als de onderliggende wijzigingsregeling. Dit geldt ook voor het verslag van de internetconsultatie.

De internetconsultatie van zowel het wijzigingsbesluit als de onderliggende wijzigingsregeling leidde tot in totaal 115 reacties. De reacties waren afkomstig van diverse adviesbureaus, burgers, ondernemers, bouwende en ontwikkelende partijen, architecten, onderzoekers en diverse brancheorganisaties. Daarnaast heeft een groot aantal partijen ook anoniem gereageerd.

Een belangrijke lijn die uit de reacties komt, is de brede steun voor zowel de aanscherping van de milieuprestatie-eisen voor woonfuncties en kantoorfuncties als de uitbreiding van de milieuprestatie-eisen voor andere gebruiksfuncties. Er wordt eveneens steun uitgesproken voor de soepelere milieuprestatie-eis voor kleine woonfuncties en kantoorfuncties in niet-compacte gebouwen en voor de in de Or opgenomen uitwerking van de gebouwonderdelen die moeten worden meegenomen in de berekening van de milieuprestatie.

Meerdere partijen benadrukken dat er wel voldoende voorbereidingstijd moet zijn voor partijen in de bouw. Ze vragen in hun reacties om een langere periode tussen publicatie en inwerkingtreding van de besluiten. Tevens wijzen meerdere partijen op het belang van een adequaat toezicht en handhaving door het bevoegd gezag.

Verder is er door verschillende partijen gereageerd op de invoering van de nieuwe versie van de bepalingsmethode voor de berekening van de milieuprestatie-eis: de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken, met name waar het gaat om het effect van deze methode voor biobased bouwproducten.

Hieronder wordt nader ingegaan op de voornaamste algemene thema's die aan de orde zijn gekomen bij de internetconsultatie en op welke punten de reacties hebben geleid tot aanpassing van dit wijzigingsbesluit of de wijzigingsregeling.

#### **Hoogte van de milieuprestatie-eis en invoering milieuprestatie-eis voor andere gebruiksfuncties**

Hoewel er brede steun was voor de aanscherping van de milieuprestatie-eisen voor woonfuncties en kantoorfuncties, waren er ook vragen over de totstandkoming van de hoogte van de eis.

Als reden voor de vragen over de hoogte van de milieuprestatie-eisen voor woonfuncties en kantoorfuncties werd genoemd dat het in de documenten verstrekt bij de internetconsultatie lijkt alsof er varianten van referentiewoningen zijn genoemd die boven de voorgestelde milieuprestatie-eis liggen. Daarbij is het voor sommige partijen niet duidelijk of kleine woonfuncties in alle gevallen kunnen voldoen aan de soepelere milieuprestatie-eis.

Tevens zijn er vragen gesteld over de totstandkoming van de hoogte van de eis en mate waarin dit transparant is en controleerbaar is gebeurd. Bijvoorbeeld of er binnen een referentiewoning gebruikt is

gemaakt van specifieke types isolatiemateriaal of een bepaalde typen vloeropbouw.

In de nota van toelichting wordt daarom een nadere uitleg gegeven op welke manier de hoogte van de eisen is bepaald. In het verslag van de internetconsultatie zal hier ook nader op worden ingegaan.

### **Introductie milieuprestatie-eis voor andere gebruiksfuncties**

Waar het gaat om de introductie van een milieuprestatie-eis voor andere gebruiksfuncties zijn er veel vragen gesteld over met name de industrie- en de gezondheidszorgfunctie. Er is gevraagd of deze nieuwe milieuprestatie-eisen voldoende toekomstbestendig zijn. Bij de industrie functie hebben de fundering en de hoogte van het gebouw veel invloed op de belasting van het milieu. Ook zijn er suggesties gedaan om te onderzoeken of het mogelijk is om voor de industrie functie bepaalde gebouwonderdelen niet mee te nemen voor de berekening. Tot slot is gevraagd of er een soortgelijke benadering voor de compactheid van het gebouw zoals bij kantoorfunctie moet komen voor de industrie functie omdat de hoogte van de het gebouw veel invloed heeft bij de industrie functie.

In de nadere onderzoeken die zijn gedaan bij het bepalen van de hoogte van de eis voor andere gebruiksfuncties zijn woonzorggebouwen meegenomen. Daaruit volgt dat een 'groepszorgwoning' (woonfunctie met gebruiksoppervlakte groter dan 500 m<sup>2</sup>) aan de milieuprestatie-eis van 1,0 kan voldoen. Een 'zorgclusterwoning' wordt beschouwd als woonfunctie gelegen in een woongebouw. Daarvoor ligt de milieuprestatie-eis al op 1,2 en bij een gebruiksoppervlakte van 60 m<sup>2</sup> is er sprake van een soepelere milieuprestatie-eis. Daarom is een specifieke eis voor groepszorgwoning niet nodig.<sup>36</sup>

De industrie functie is een gebruiksfunctie met een enorme diversiteit. Voor de introductie van de milieuprestatie-eis voor de industrie functie wordt het uitgangspunt gehanteerd dat de eis bewust minder scherp wordt gesteld dan voor woonfuncties en kantoorfuncties. Hiermee wordt aan de betrokken partijen de gelegenheid gegeven ervaring op te doen. Dit uitgangspunt wordt bevestigd in onderzoek naar de milieuprestatie-eis voor de industrie functie.<sup>37</sup> Van de milieuprestatie-eis voor de industrie functie wordt verwacht dat deze haalbaar is. Om de invloed van de vorm (hoogte, gebruiksoppervlakte, schiloppervlakte) en mogelijke ontkoppeling van gebouwonderdelen in de milieuprestatie te wegen, wordt de komende periode ervaring opgedaan om beter grip te krijgen op de variatie binnen deze gebruiksfunctie. Dit met doel om in de toekomst gericht te kunnen sturen en op deze manier tot een scherper *level playing field* te komen.

### **Soepelere milieuprestatie-eis**

Ook voor de soepelere milieuprestatie-eis voor kleine woonfuncties en kantoorfuncties in niet-compacte gebouwen is steun uitgesproken. Er zijn vragen gesteld over de totstandkoming van de formule voor de soepelere eis die een plek krijgt in de Or, de grenswaarden bij een gebruiksoppervlakte van 60 m<sup>2</sup> en 80 m<sup>2</sup> en de correctiefactor voor gebouwen met een kantoorfunctie met een grote verliesoppervlakte. Naast de bovengenoemde vragen over de soepelere milieuprestatie-eis zijn er ook vragen gesteld over de consequenties van deze soepelere eis in de eerste drie jaar na inwerkingtreding.

De totstandkoming van de soepelere eis is verduidelijkt in de wijzigingsregeling. Wel is in dit wijzigingsbesluit al een aantal maal benadrukt dat alleen een soepelere eis voor kantoorfuncties is opgenomen, omdat de milieuprestatie-eisen voor de andere gebruiksfuncties al dermate soepel zijn vastgesteld dat geen soepelere eis nog is voor niet-compacte gebouwen.

Bij de totstandkoming van deze soepelere eisen is gebruik gemaakt van kennis van doorgerekende referentiegebouwen, aanvullende studies voor deze gebouwen en van praktijkvoorbeelden. Voor verder inzicht in de effectiviteit van de soepelere eis is het voornemen om na inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit en de wijzigingsregeling een beleidsmonitoring en evaluatie uit te voeren. De soepelere eisen zijn daar onderdeel van.

### **Bepaling gebouwonderdelen voor berekening van de milieuprestatie-eis**

Ondanks de steun voor de uitwerking van de gebouwonderdelen die meegenomen moeten worden in de berekening van de milieuprestatie bij Or, lijkt er ook behoefte te zijn aan extra verduidelijking op dit punt. Het is voor veel partijen nog niet helder welke gebouwonderdelen moeten worden meegenomen in de

<sup>36</sup> Nieman Raadgevende Ingenieurs B.V., Onderzoek afwijkende milieuprestatie gebouwen in bouwregelgeving, juni 2024.

<sup>37</sup> W/E adviseurs, MPG Industrie functie, Verkenning grenswaarde MPG industrie functie, november 2023

berekening van de milieuprestatie.

Ook zijn er vragen gesteld over de wenselijkheid van het niet meenemen van gebouwonderdelen die wel een milieubelasting hebben.

Naast de verduidelijking in de regeling tot wijziging van de Or zal de bouwsector op verschillende manieren worden ondersteund bij de voorbereiding op de aanscherping en uitbreiding van de milieuprestatie-eis en kennisontwikkeling in de praktijk. Dit wordt gedaan door het ontwikkelen van informatiemateriaal dat de inhoud van dit wijzigingsbesluit en de onderliggende wijzigingsregeling op een toegankelijke manier presenteert voor verschillende doelgroepen in de bouw. Daarnaast zal er een zogenoemde praktijktoets worden uitgevoerd waar een consortium van partijen in de ontwerp-, bouw- en technieksector in kaart brengt wat de praktische knelpunten, kansen en oplossingen zijn bij het voldoen aan de milieuprestatie-eisen.

In dit informatiemateriaal zal expliciet en uitgebreid aandacht worden besteed aan de manier waarop kan worden bepaald welke gebouwonderdelen wel en niet moeten worden meegenomen in de berekening van de milieuprestatie. Hierbij wordt er ook voor gezorgd dat dit wordt uitgelegd vanuit verschillende invalshoeken. Het onderwerp wordt toegelicht uit de positie van verschillende partijen in de keten, zoals adviseurs, architecten en bouwers.

Buiten de begrenzing van gebouwonderdelen die moeten worden meegenomen voor de berekening van de milieuprestatie, zijn veel gebouwonderdelen die buiten de berekening vallen. Ook is er gevraagd of de bepaling zo wel bedoeld is en of dit geen afbreuk doet aan de milieuprestatie-eis als sturingsmiddel op het verkleinen van de milieubelasting.

Het is belangrijk om te realiseren dat de bepaling voor gebouwonderdelen als doel dient om eenduidigheid te creëren door iedereen op dezelfde manier de milieuprestatie van een bouwwerk te laten berekenen. Dit draagt tevens bij aan een gelijk speelveld in de markt. Bij het bepalen van de milieuprestatie-eis is als uitgangspunt gesteld dat het uitgaat van constructieonderdelen die nodig zijn om te voldoen aan de bouwvoorschriften. Bij het stellen van bouwvoorschriften is er oog voor het waarborgen van veiligheid, beschermen van de gezondheid, voor duurzaamheid en bruikbaarheid. Deze voorschriften strekken ertoe dat de minimumkwaliteit van bouwwerken is gewaarborgd.

### **Effect van de aanscherping van de milieuprestatie op vrijwillige maatregelen**

Er is gevraagd in hoeverre de scherpere milieuprestatie-eisen een belemmering zijn voor het leveren van hogere kwaliteitsniveaus op andere onderdelen van de bouwregelgeving, bijvoorbeeld op het gebied van luchtkwaliteit, akoestische kwaliteit, thermisch comfort en brandveiligheid. Deze hogere kwaliteitsniveaus kunnen leiden tot toepassing van meer bouwproducten of bouwproducten met hogere milieubelasting.

Dit is een consequentie die inherent is aan het voeren van een milieubeleid. Echter zal dit bij deze aanscherping nog niet tot concessies leiden op dit punt, omdat het niveau van de milieuprestatie-eis in de eerste plaats zodanig is, dat er met standaard materialisatie voldoende varianten in bouwmethoden en energieconcepten beschikbaar zijn die voldoen aan de aangescherpte eis (zie ook paragraaf 2.1.2. van deze nota van toelichting). Daarnaast worden duurzame productkeuzes momenteel nog niet goed gewaardeerd in de berekening omdat er wordt gerekend met conservatieve data. Bij een verdere aanscherping zullen ontwerpers en bouwers meer inzet tonen om met accuratere data te rekenen om zo tot een lagere milieubelasting te komen.<sup>38</sup>

Een 'zwaardere' constructie toepassen dan de bouwregelgeving voorschrijft moet, afhankelijk van de situatie, volledig meegerekend worden. Of iets nodig is om te voldoen aan de overige regels moet voor een complete opbouw van een constructieonderdeel worden beoordeeld. Als bijvoorbeeld een grotere isolatiedikte in de gevel is toegepast dan vereist zou zijn om aan de vereiste Rc-waarde te voldoen, dan moet toch de hele isolatiedikte meegerekend worden. Het 'te veel' aan isolatie is geen afzonderlijk constructieonderdeel.

---

<sup>38</sup> Economisch Instituut voor de Bouw, Analyse aanscherping MPG-norm, (EIB, 2023); Nieman Raadgevende Ingenieurs, Regeleffecttoets aanpassing mpg-eis, Effect aanpassing mpg-eis op overige regels Besluit Bouwwerken Leefomgeving, november 2023.

## Aansluiting op regelgeving in de Europese Unie

Met betrekking tot aansluiting bij regelgeving binnen de Europese Unie is gevraagd of de voorgestelde bepaling van gebouwonderdelen voor berekening van de milieuprestatie zal aansluiten bij de rapportageverplichting uit hoofde van de Richtlijn duurzaamheidsrapportering door ondernemingen.<sup>39</sup>

Er zijn veel relevante ontwikkelingen op het gebied van regelgeving binnen de Europese Unie die gevolgen kunnen en zullen hebben voor de verdere ontwikkeling van de milieuprestatie. Het kabinet volgt deze ontwikkelingen op de voet en daar waar het mogelijk is zal relevante regelgeving binnen de Europese Unie mee worden genomen in de verdere doorontwikkeling van het stelsel. Daaronder valt ook voornoemde richtlijn duurzaamheidsrapportering door ondernemingen.

In hoofdstuk 3 van deze nota van toelichting wordt nader ingegaan op onder meer de verhouding tot de Verordening Bouwproducten en de Richtlijn Energieprestatie Gebouwen.

## Nieuwe versie van de bepalingsmethode en bijbehorende weegset

Er is door verschillende partijen gereageerd op het voorstel voor de invoering van de herziene versie van de bepalingsmethode (de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken). De kern van de reacties is dat de milieubelasting van landgebruik van biobased bouwmaterialen, een van de nieuwe milieucategorieën binnen de nieuwe bepalingsmethode, zwaarder wordt berekend dan de werkelijke milieubelasting bij duurzaam bosbeheer. Dit resulteert in een relatief ongunstige score voor biobased bouwmaterialen ten opzichte van andere bouwmaterialen. Partijen vragen om in de keuze van de milieucategorieën, welke binnen de herziene bepalingsmethode bestaat uit 13 kern milieucategorieën en 6 additionele milieu-impactcategorieën, de 6 additionele milieucategorieën niet mee te nemen in de berekening van de milieuprestatie.

Tijdens de internetconsultatie is hierover overleg gestart met partijen uit de bouwsector.

De centrale vraag in het overleg was op welke manier de relatief sterkere stijging van de milieubelasting van biobased materialen ten opzichte van reguliere bouwmaterialen als gevolg van de invoering van de nieuwe Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken het beste kon worden verzacht.

In het overleg is besproken wat het doel van de milieuprestatie-eis is, hoe de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken aansluit bij de Europese standaard voor de berekening van de milieuprestatie, hoe de ontwikkelingen binnen de Verordening Bouwproducten zich verhouden tot de implementatie van de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken, welke ontwikkelingen in de Europese markt zichtbaar zijn met betrekking tot milieuproduktverklaringen en de gevolgen voor de implementatie van het wijzigingsbesluit Bbl en de wijzigingsregeling Or.

Daarnaast zijn extra berekeningen en analyses gemaakt voor de milieubelasting van zowel biobased als niet-biobased bouwproducten en gebouwonderdelen.<sup>40</sup>

Op basis van discussie is in het overleg gekomen tot drie varianten voor de implementatie van de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken. Dat zijn:

- Variant 1: het voorstel uit de internetconsultatie met alle 19 milieucategorieën met enkele rekenkundige verbeteringen voor de berekening van de milieubelasting voor hout/biobased ten opzichte van het voorstel in de internetconsultatie;<sup>41</sup>
- Variant 2: voorstel t.b.v. het vorige bestuurlijk overleg: voorgaande variant (1) met aanvullend een andere weging voor alleen de milieucategorie landgebruik
- Variant 3: het voorstel waarbij er wordt gekozen voor weging alleen op de 13 kern milieucategorieën en weging van de additionele 6 milieucategorieën met factor nihil.

De conclusies van de analyse van het hierboven genoemde onderzoek zijn in hoofdlijn:<sup>42</sup>

- De absolute milieubelasting van biobased bouwproducten en bouwelementen is en blijft in alle gevallen lager dan die van niet-biobased bouwproducten en bouwelementen.

<sup>39</sup> Richtlijn (EU) 2022/2464 van het Europese Parlement en de Raad van 14 december 2022 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 537/2014, Richtlijn 2004/109/EG, Richtlijn 2006/43/EG en Richtlijn 2013/34/EU, met betrekking tot duurzaamheidsrapportering door ondernemingen

<sup>40</sup> LBP|SIGHT, Nadere analyse implementatie bepalingsmethode versie A2, Berekeningen effecten varianten, mei 2024

<sup>41</sup> Deze verbeteringen in de bepalingsmethode zijn voorgesteld in advies van LBP|SIGHT [Herziening mpg-score referentiegebouwen op basis van de herziene bepalingsmethode versie A2, december 2023] die in ieder geval worden opgevolgd in de versie van de Bepalingsmethode die wordt aangewezen in het wijzigingsbesluit van het Besluit bouwwerken leefomgeving en de wijzigingsregeling van de Omgevingsregeling.

<sup>42</sup> LBP|SIGHT, Nadere analyse implementatie bepalingsmethode versie A2, Berekeningen effecten varianten, mei 2024.

- De overgang van de bepalingsmethode van de huidige versie A1 naar de ongecorrigeerde versie A2 leidt tot een hogere milieubelasting van bouwproducten en bouwelementen. Deze toename in de milieubelasting is relatief sterker voor biobased bouwproducten en bouwelementen dan die van niet-biobased bouwproducten en bouwwerkelementen.
- De absolute lage milieubelasting van biobased bouwproducten wordt relatief minder van gewicht op het niveau van gebouwonderdeel en op gebouwniveau. Dit komt omdat het aandeel biobased in bouwonderdelen en op gebouwniveau lager is: sommige bouwproducten kennen (nog) geen biobased varianten (bijvoorbeeld installaties). Daarnaast is in de referentiegebouwen zichtbaar dat ook in biobased bouwmethoden ook nog niet-biobased materialen worden toegepast (bijvoorbeeld niet-biobased isolatie) en soms ook extra voorzieningen voor brandwerendheid lijken te worden aangebracht.
- In het onderzoek wordt geconcludeerd dat binnen de productgroep biobased er voldoende prikkels moeten zijn om verder te innoveren, te verduurzamen en ontwerpoptimalisaties te laten plaatsvinden. Door te kiezen voor variant 3 wordt die prikkel beperkt.

Vervolgens heeft het ministerie van BZK aan de partijen in het overleg gevraagd om mede op basis van het extra onderzoek te komen tot een voorkeursvariant.

De reacties van partijen liepen uiteen. Tegelijkertijd gaf het overgrote deel van de partijen aan dat variant 2 werkbaar is als alternatief voor hun primaire voorkeur. Naar aanleiding van de reacties van de partijen is besloten om in het wijzigingsbesluit en in de wijzigingsregeling het volgende te verwerken:

- De berekening van de milieuprestatie zal worden gebaseerd op alle 19 milieucategorieën.
- Voor de berekening van de milieubelasting van de milieucategorieën landgebruik en waterschaarste aanvullende rekenkundige correcties zullen worden opgenomen in de versie Ecoinvent 3.9.1., zoals opgenomen in variant 1.
- Voor de milieucategorie landgebruik wordt een lage weegfactor opgenomen conform het voorstel in variant 2.

### **Vorbereidingstijd en overgangstermijn**

Meerdere partijen benadrukken dat er wel voldoende voorbereidingstijd moet zijn voor partijen in de bouw. Ze vragen in hun reacties om een langere periode tussen publicatie en inwerkingtreding van de besluiten.

Om beter te duiden wat de gevolgen zijn van de aanscherping van de milieuprestatie-eis voor lopende projecten en om te bezien of een overgangstermijn noodzakelijk is heeft het ministerie van BZK aanvullend onderzoek uit laten voeren op het eerdere lastendruk onderzoek<sup>43</sup>. Dit onderzoek laat zien dat bij onvoldoende voorbereidingstijd voor lopende bouwprojecten, naar verwachting aanpassingskosten nodig zullen zijn bij een groot deel van de projecten voor woningbouw, variërend van kleine tot grote projecten. Vanwege de diversiteit aan projecttypen die gevoelig zijn voor aanpassingskosten, is het moeilijk in te schatten wat de benodigde overgangstermijn zou moeten zijn. De meeste respondenten zijn echter van mening dat een overgangperiode van een half jaar tot een jaar nuttig zou zijn. Over het algemeen wordt verwacht dat projecten door een overgangstermijn van een half jaar tot een jaar geen of minder kosten zullen maken.

Ten tijde van het uitvoeren van de interviews voor voornoemd onderzoek (eind maart 2024) was het uitgangspunt nog dat de aangescherpte eis per 1 januari 2025 in zou gaan. Op het moment dat dit wijzigingsbesluit werd voorgehangen was dit echter al niet meer haalbaar. Om die reden is bepaald dat de inwerkingtreding plaatsvindt op bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De beoogde inwerkingtredingsdatum is 1 juli 2025.

### **7.2.1. Adviescollege toetsing regeldruk**

De minister van BZK heeft 29 januari 2024 de consultatieversie van de onderhavige regeling ter toetsing aan het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR of college) voorgelegd. Op 22 februari 2024 heeft het ATR zijn advies uitgebracht. Het college adviseert 1) een evaluatiebepaling in het voorstel op te nemen en daarbij duidelijke indicatoren te formuleren waarmee toekomstige beoordeling van de milieuwinst van de aanscherping wel mogelijk is, 2) toe te lichten wat de gevolgen zijn van de aanscherping van de milieuprestatie-eis voor lopende projecten en te bezien of een overgangstermijn noodzakelijk is, 3) in te gaan op voorziene

<sup>43</sup> Sira Consulting, Lasten- en regeldrukeffecten wijziging milieuprestatie-eisen, november 2023.

knelpunten in de adviescapaciteit en te onderbouwen op welke wijze deze knelpunten worden weggenomen, 4) toe te lichten hoe de bouwsector wordt ondersteund bij de voorbereiding op de aanscherping van de milieuprestatie-eis en kennisontwikkeling in de praktijk, 5) de analyse van de regeldrukeffecten aan te vullen met een schatting van eventuele aanpassingskosten van lopende projecten, 6) om de toename van de regeldruk en de conclusie dat deze geen significante effecten hebben op de bouwopgave en de kosten voor nieuwe woningen concreet inzichtelijk te maken, ook in het licht van stijging van de bouwkosten in de afgelopen jaren.

Het kabinet heeft het voornemen om de resultaten van het besluit te monitoren en te evalueren. De inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit zal worden geregeld bij koninklijk besluit. Dit biedt de mogelijkheid om ervoor te zorgen dat partijen in de bouwsector voldoende voorbereidingstijd krijgen. Dit punt heeft een relatie met het punt van de ondersteuning van de bouwsector bij de voorbereiding op de aanscherping van de milieuprestatie-eis en kennisontwikkeling in de praktijk. Zoals aangegeven in de reactie op de internetconsultatie zal hierin worden voorzien in de vorm van informatiemateriaal voor bouwende partijen en de uitvoering van een praktijktoets door partijen in de bouwketen.

Er is mede naar aanleiding van de vraag over mogelijke aanpassingskosten voor lopende projecten een aanvullende analyse uitgevoerd. De uitkomst daarvan is dat bij een overgangsperiode van een half jaar tot een jaar de aanpassingskosten beperkt tot nihil zullen zijn. Dit zal worden meegenomen in de besluitvorming over de inwerkingtreding. De knelpunten in de adviescapaciteit zijn in eerste instantie een zaak van de markt zelf. De verwachting is dat dit zo goed mogelijk kan worden opgevangen met een goede ondersteuning van de bouwsector bij de voorbereiding op de aanscherping van de milieuprestatie-eis en kennisontwikkeling in de praktijk (bijvoorbeeld met het hierboven al genoemde informatiemateriaal en de uitvoering van een praktijktoets).

### **7.2.2. Code interbestuurlijke verhoudingen**

In lijn met de Code Interbestuurlijke Verhoudingen is het ontwerpbesluit voorgelegd aan de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO).

#### **Vereniging Nederlandse Gemeenten**

De VNG heeft aangegeven dat er tot nu toe redelijk makkelijk werd voldaan aan milieuprestatie zonder echte gevolgen voor de materialisatie van gebouwen. Met de aanscherping verwacht de VNG meer discussie, tijd en menskracht, omdat dit wel degelijk consequenties gaat hebben, ook voor gemeenten. Uiteindelijk ligt de uitvoering deels bij de decentrale overheden, maar de VNG geeft aan dat het wel uitvoerbaar moet zijn en er oog moet zijn voor de consequenties die dit gaat hebben. De VNG steunt de aanscherping van de milieuprestatie weliswaar, denkt dat dit in veel gevallen mogelijk zou kunnen zijn, maar maakt zich zorgen na de vele kritische geluiden naar aanleiding van de internetconsultatie. Daarom vraagt de VNG extra aandacht voor biobased en houtbouw en kleinere wooneenheden (voor de industriële bouw).

#### **Interprovinciaal Overleg**

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) heeft tevens advies uitgebracht op het ontwerpbesluit. Het IPO steunt de beleidsdoelstelling om de milieuprestatie van gebouwen te verbeteren, en erkent de noodzaak tot wijziging in het Bbl. Dit wordt onderstreept door de ondertekening van de woondeals, waarin vele regionale woondeals expliciet de doelstellingen met betrekking tot biogene CO<sub>2</sub> opslag en biobased bouwen hebben bevestigd. Hoewel IPO streeft naar verbetering van de milieuprestatie, worden er zorgen geuit over de voorgestelde nieuwe rekenmethode. De kern van de zorgen is dat het verplicht stellen van additionele milieueffect categorieën biobased materialen onterecht hard treft, terwijl de IPO juist biobased bouwen probeert te bevorderen.

In dit wijzigingsbesluit is voor de berekening van de milieuprestatie voorzien in maatregelen die in de internetconsultatie geconstateerde nadelige effecten van de nieuwe bepalingsmethode voor de milieuprestatie van biobased materialen zo goed mogelijk verzachten. Deze maatregelen worden ondersteund door de bouwsector.

### **7.2.3. Voorhang**

Artikel 23.5, eerste lid, van de Omgevingswet bepaalt dat de voordracht voor een algemene maatregel van bestuur op grond van hoofdstuk 4 niet eerder wordt gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd. *Deze paragraaf wordt ingevuld na de voorhangprocedure bij beide Kamers der Staten- Generaal.*

## **II. Artikelsgewijs deel**

### **ARTIKEL I**

#### *Onderdeel A*

Dit onderdeel voorziet in het toevoegen van paragraaf 4.4.2 aan de opsomming opgenomen in artikel 4.10, eerste lid, eerste zin, van het Bbl. Hiermee wordt verduidelijkt dat de milieuprestatie-eisen gesteld in paragraaf 4.4.2 niet gelden voor drijvende bouwwerken zoals woonboten.

#### *Onderdeel B*

Onder de in bijlage I, onder B, bij het Bbl opgenomen begripsomschrijving van woongebouw vallen wel gebouwen met portiek- of galerijwoningen, maar geen boven- en benedenwoningen of andere woningen gelegen in een gebouw zonder eigen opgang. Dit komt doordat de eerstgenoemde woningen een gemeenschappelijke verkeersroute hebben. Dat wil zeggen een gemeenschappelijke doorgang die alleen voert over vloeren, trappen of hellingbanen en eindigt bij de doorgang van een andere ruimte. Om erin te voorzien dat paragraaf 4.4.2 ook betrekking heeft op boven- en benedenwoningen en dergelijke met ieder een eigen verkeersroute is in het nieuwe artikel 4.157 een woongebouw ook gedefinieerd als een gebouw of gedeelte daarvan met woonfuncties en gebruiksfuncties daarvan, waarin meer dan een woonfunctie ligt die niet is aangewezen op een gemeenschappelijke verkeersroute.

#### *Onderdeel C*

Via dit onderdeel is de aansturingstabel 4.158 ingrijpend gewijzigd. De belangrijkste wijziging betreft het opnemen van de milieuprestatie-eisen voor de woonfunctie en kantoorfunctie in een nieuwe kolom. Diezelfde kolom is ook benut voor het vastleggen van de milieuprestatie-eisen voor de andere gebruiksfuncties, met uitzondering van het bouwwerk geen gebouw zijnde. Voor een nadere toelichting op hoe deze nieuwe eisen zich verhouden tot de voorgaande eisen wordt verwezen naar het algemeen deel van deze nota van toelichting. Verder wordt in de nieuwe tabel ook verduidelijkt wanneer in plaats van de in de derde kolom gestelde milieuprestatie-eis een soepelere eis moet worden berekend voor een woon- of kantoorfunctie aan de hand van de in de Omgevingsregeling gestelde regels.

#### *Onderdeel D*

Dit onderdeel regelt de herziening van artikel 4.159 Bbl. In tegenstelling tot het oude artikel worden in het nieuwe artikel noch in het eerste lid, nog in het tweede lid de milieuprestatie-eisen uitgeschreven. Dit komt omdat de eisen een plek hebben gekregen in de aansturingstabel 4.158. In het nieuwe eerste lid van artikel 4.159 Bbl wordt naar die tabel verwezen voor de milieuprestatie-eisen. Daarnaast is in dit lid ook de aanduiding van de bepalingsmethode aan de hand waarvan de milieuprestatie-eisen zijn vastgesteld aangepast. De aanduiding zal ook in bijlage II bij de Omgevingsregeling worden aangepast onder vermelding van het juiste versienummer.

In het tweede lid is geregeld dat voor de nevengebruiksfuncties dezelfde milieuprestatie-eis kan gelden als voor gebruiksfunctie ten dienste waarvan deze staan. Dit is gedaan om onnodige regeldruk te voorkomen, bijvoorbeeld voor een aparte berekening van een winkeltje of koffiebarretje in een ziekenhuis of een vergadercentrum in een kantoorgebouw. Een aanvrager van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit kan hier echter ook van afzien,

bijvoorbeeld als de milieuprestatie-eis van de nevengebruiksfunctie lager is dan die van de gebruiksfunctie waaraan de nevenfunctie ten dienste staat. Een voorbeeld hiervan is een kantoor aan huis. De milieuprestatie-eis die is gesteld voor de kantoorfunctie is lager dan die voor de woonfunctie. In dat geval ligt het dus niet voor de hand om gebruik te maken van de mogelijkheid in het tweede lid. In plaats daarvan wordt voor de nevengebruiksfunctie gebruik gemaakt van de milieuprestatie-eis zoals vastgesteld in tabel 4.158.

In het derde lid is bepaald dat in plaats van de milieuprestatie-eis zoals vastgesteld in de derde kolom van tabel 4.158 een soepelere milieuprestatie-eis kan gelden voor woonfuncties en kantoorfuncties. Dit is het geval wanneer de gestelde milieuprestatie-eis onevenredig zwaar is. Uit de vierde kolom van tabel 4.158 kan worden afgeleid dat dit voor woonfuncties het geval is als de gebruiksoppervlakte kleiner is dan 60 m<sup>2</sup> waar het gaat om een woning in een woongebouw of 80 m<sup>2</sup> waar het gaat om een andere woonfunctie. Voor kantoorfuncties zal een soepelere milieuprestatie-eis gelden als de uitkomst van de deling van de verliesoppervlakte door de gebruiksoppervlakte van het gebouw groter is dan 2,5 zoals weergegeven in de vijfde kolom. De soepelere milieuprestatie-eis wordt berekend aan de hand van de bij de ministeriële regeling gestelde regels.

In het nieuwe vierde lid is de formule vastgesteld voor de milieuprestatie-eis die geldt voor een gebruiksfunctie van een gebouw waarin meerdere gebruiksfuncties zijn gelegen.

In het vijfde lid is bepaald dat heel artikel 4.159 Bbl niet van toepassing is als sprake is van een industriefunctie of overige gebruiksfunctie in een gebouw met geen andere gebruiksfuncties en de gebruiksoppervlakte van dat gebouw kleiner is dan 50 m<sup>2</sup>. In dat geval geldt dus niet de milieuprestatie-eis zoals vastgesteld in tabel 4.158 en wordt ook geen soepelere eis gesteld aan de hand van de bij de Omgevingsregeling gestelde regels.

#### *Onderdeel E*

In bijlage I, onder A, bij het Bbl is het begrip *gebruiksoppervlakte* omschreven. In het gewijzigde artikel 4.159 wordt naast dat begrip ook het begrip *verliesoppervlakte* gehanteerd. Via dit onderdeel wordt in bijlage I, onder A, een begripsomschrijving ingevoegd van het begrip *verliesoppervlakte*.

## **ARTIKEL II**

In dit artikel is bepaald dat dit wijzigingsbesluit op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking treedt. Zodoende wordt gewaarborgd dat er voldoende tijd zit tussen de bekendmaking van dit wijzigingsbesluit en de inwerkingtreding ervan. Zoals aangegeven in het algemeen deel van deze nota van toelichting hebben verschillende partijen verzocht om voldoende voorbereidingstijd. De beoogde datum voor inwerkingtreding is 1 juli 2025. Dit is in lijn met de vaste verandermomenten.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,