

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van

tot wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving ten behoeve van het aanscherpen van de milieuprestatie-eis voor kantoorfuncties en het vastleggen van milieuprestatie-eisen voor andere gebruiksfuncties

Op de voordracht van Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening 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 Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening 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					milieuprestatie	gebruiksoppervlakte	uitkomst
	4.159							
artikel	1	2	3	4	5			
12	-	-	-	-	-	-	-	-
11	1	2	-	4	5	1,8	-	-
10	1	2	-	4	-	1,85	-	-
9	1	2	-	4	-	1,85	-	-
8	1	2	-	4	-	1,85	-	-
7	1	2	-	4	-	1,85	-	-
6	1	2	3	4	-	1,55	-	2,5
5	1	2	-	4	5	1,85	-	-
4	1	2	-	4	-	1,85	-	-
3	1	2	-	4	-	1,85	-	-
2	1	2	-	4	-	1,85	-	-
1	1	2	3	4	-	1,6	60 m2	-
a.	1	2	3	4	-	1,6	60 m2	-
b.	-	-	-	-	-	-	-	-
c.	1	2	3	4	-	1,6	80 m2	-
12	-	-	-	-	-	-	-	-

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

$$mpg_{\text{waarde: gewogen}} = \frac{\sum \cdot (mpg_{\text{waarde: functie}} \cdot g \cdot o_{\text{functie}})}{\sum \cdot g \cdot o_{\text{functie}}}$$

waarin wordt verstaan onder:

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

$mpg_{\text{waarde: functie}}$: 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 $g \cdot o_{\text{functie}}$: gebruiksoppervlakte van de gebruiksfunctie.

5. Dit artikel is niet van toepassing op een gebouw met een gebruiksoppervlakte kleiner dan 50

m².

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 Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

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.¹ Het doel van de milieuprestatie-eis is om de belasting van het milieu door de in een bouwwerk toegepaste materialen, over de gehele levenscyclus, te verlagen. Dit levert een bijdrage aan de nationale doelstellingen van het klimaatbeleid, de reductie van toepassing van primaire grondstoffen en aan het beleid ten aanzien van overige emissies.²

In dit wijzigingsbesluit staan het aanscherpen van de milieuprestatie-eis voor kantoorfuncties en het introduceren van milieuprestatie-eisen voor andere gebruiksfuncties voorop (paragraaf 2.2). Dit betreft echter niet de enige wijzigingen die worden aangebracht. Zo wordt het mogelijk gemaakt om voor de nevengebruiksfunctie aan te sluiten bij de milieuprestatie-eis die gesteld is voor de gebruiksfunctie ten dienste waarvan deze staat. Het is echter ook mogelijk om hiervan af te zien. Voor kleine woonfuncties en kantoorfuncties in niet-compacte gebouwen wordt een zogenoemde soepelere milieuprestatie-eis ingevoerd (paragraaf 2.3). Bepaald wordt dat noch de soepelere milieuprestatie-eis, noch de in de tabel opgenomen milieuprestatie-eisen gelden voor industriefuncties en overige gebruiksfuncties met een gebruiksoppervlakte kleiner dan 50 m² (paragraaf 2.4). Verder wordt er een formule opgenomen voor het berekenen van de milieuprestatie-eis voor een gebouw waarin meerdere gebruiksfuncties aanwezig zijn (paragraaf 2.5). Tot slot wordt de nieuwe benaming vermeld van de methode aan de hand waarvan de milieuprestatie-eis wordt bepaald en waarmee de daadwerkelijke belasting van het milieu door de in een gebouw toe te passen materialen wordt berekend. Deze herziene versie van de Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken draagt de naam Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken (paragrafen 2.1 en 2.6). De herziene Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken heeft onder andere gevolgen voor de hoogte van de milieuprestatie-eis en wordt aangewezen in de Omgevingsregeling. In de Omgevingsregeling wordt ook de bijbehorende weegset opgenomen.

Deze wijzigingen en de wijzigingen opgenomen in de onderliggende wijzigingsregeling vormen een uitwerking van de maatregelen die de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan de Tweede Kamer heeft aangekondigd in zijn brief van 23 december 2022.³ In de brief van 4 oktober 2023 zijn deze ambities verder uitgewerkt wat betreft de normering voor circulair bouwen.⁴ Onderdeel van deze uitwerking was niet alleen het aanscherpen van de milieuprestatie-eis voor kantoorfuncties en het introduceren van milieuprestatie-eisen voor andere gebruiksfuncties, maar ook de aanscherping van de milieuprestatie-eis voor woonfuncties. Met dit wijzigingsbesluit wordt de aanscherping van de eis voor woonfuncties voornamelijk niet gerealiseerd. De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft op 11 december 2024 per brief aangekondigd dat die aanscherping een plek krijgt in het programma 'Schrappen Tegenstrijdige en Overbodige Eisen en Regelgeving' (afgekort: STOER).⁵ In dezelfde brief is aangegeven dat de overige wijzigingen doorgang vinden. Belangrijk verschil ten opzichte van het voorgaande wijzigingsbesluit is dat de milieuprestatie-eis voor woonfuncties in het uiteindelijke wijzigingsbesluit is uitgedrukt met een ander getal. Dit is het gevolg van de aanwijzing van de herziene bepalingmethode en betreft nadrukkelijk geen aanscherping.

¹ Meer informatie hierover is te vinden op de website van de stichting NMD: www.milieudatabase.nl.

² *Kamerstukken II 2022/23*, 31209, nr. 246.

³ *Kamerstukken II 2022/23*, 32852, nr. 223, p. 5.

⁴ *Kamerstukken II 2023/24*, 32852, nr. 265.

⁵ *Kamerstukken II 2024/25*, 32847, nr. 1237.

Zoals hierboven al kort aan de orde kwam wordt naast het Bbl ook de Omgevingsregeling gewijzigd ter uitwerking van de maatregelen. In paragraaf 2.6 wordt een doorkijk gegeven naar die wijzigingen in de Omgevingsregeling.

2. Inhoud van het besluit

Met dit wijzigingsbesluit zijn de volgende wijzigingen aangebracht waar het gaat om de milieuprestatie-eisen:

1. de milieuprestatie-eis voor woonfuncties is herberekend aan de hand van de herziene bepalingmethode: dit betreft een beleidsneutrale omzetting van de eis die in het verleden is berekend met de oude bepalingmethode;
2. de milieuprestatie-eis voor kantoorfuncties is herberekend aan de hand van de herziene bepalingmethode en aangescherpt;
3. voor de andere gebruiksfuncties zoals industrieën, sportfuncties en winkelfuncties zijn milieuprestatie-eisen geïntroduceerd. Deze eisen zijn eveneens berekend aan de hand van de herziene bepalingmethode.

Voordat in paragraaf 2.2 wordt ingegaan op de hoogte van de specifieke eisen, wordt in paragraaf 2.1 uiteengezet wat de gevolgen van de aanwijzing van de herziene bepalingmethode zijn en op welke wijze de niveaus worden bepaald van de scherpere milieuprestatie-eis voor kantoorfuncties en van de milieuprestatie-eisen die worden geïntroduceerd voor de andere gebruiksfuncties.

2.1. Bepaling niveaus milieuprestatie-eisen

De bepaling van de niveaus van de milieuprestatie-eisen is in een aantal stappen gedaan. Als eerste stap zijn referentiegebouwen gemodelleerd als basis voor de berekeningen. Vervolgens zijn berekeningen van de milieuprestaties van deze referentiegebouwen uitgevoerd. Op basis van de resultaten van de berekeningen zijn de niveaus van de milieuprestatie-eisen vastgesteld. Deze stappen worden hierna kort beschreven. Een uitgebreidere beschrijving is te vinden in de betreffende onderzoeksrapporten.⁶

Aan het einde van deze paragraaf wordt kort toegelicht waarom de herziene bepalingmethode tot andere getallen van de milieuprestatie-eis komt.

Bepaling niveaus milieuprestatie-eisen

Allereerst zijn berekeningen van de milieuprestatie uitgevoerd voor referentiegebouwen met een variatie in zowel materiaalkeuzes als energetische concepten die voldeden aan de toen geldende energieprestatie-eisen. De referentiegebouwen zijn dezelfde referentiegebouwen, die ook in gebruik zijn voor de periodieke kostenoptimalisatiestudie BENG, waarbij BENG staat voor Bijna Energie Neutrale Gebouwen. De genoemde kostenoptimalisatiestudie wordt ook wel afgekort als KOS-BENG.

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.⁷ Vervolgens zijn de referentiegebouwen gematerialiseerd. Dat wil zeggen dat in detail is uitgewerkt welke bouwmethoden en welke bijbehorende bouwproducten -en materialen in welke hoeveelheden zijn toegepast in de referentiegebouwen. Hierbij is gekozen voor een selectie van bouwmethoden en -producten die representatief is voor de huidige nieuwbouw. Deze materialisatie is tot stand gekomen in nauw overleg met een brede vertegenwoordiging van partijen uit de bouwketen zoals toeleveranciers van bouwproducten, bouwers, ontwikkelaars, architecten, adviseurs en het bevoegd gezag.

Voor de uitwerking van de energetische maatregelen in de referentiegebouwen zijn verschillende

⁶ 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. Rapport Kostenoptimaliteitsstudies energieprestatie-eisen gebouwde omgeving: www.rijksoverheid.nl.

⁷ EP-Online is de officiële landelijke database waarin energieadviseurs energieprestatie-indicatoren en energielabels kunnen registreren.

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 kosten-optimale pakketten.

Bij het selecteren van de bouwproducten voor de materialisatie is waar mogelijk gebruik gemaakt van bouwproducten waarvoor in de Nationale Milieudatabase (hierna: NMD) 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 (hierna: stichting NMD). Producent specifieke milieugegevens (zogeheten categorie 1 data) zijn niet gebruikt omdat de berekende milieubelasting dan gedeeltelijk zou afhangen van specifieke bouwproducten.⁸

De doorrekening per referentiegebouw is gedaan met verschillende materiaal- en energiepakketten. Dit leverde een bandbreedte op van milieuprestaties voor de woonfuncties, kantoorfuncties en andere gebruiksfuncties. De doorrekening is uitgevoerd in nauw overleg met dezelfde hiervoor al genoemde brede vertegenwoordiging van partijen uit de bouwwereld.

Op basis van de bandbreedte aan milieuprestaties zijn vervolgens de milieuprestatie-eis voor kantoorfuncties aangescherpt en de milieuprestatie-eisen voor de andere gebruiksfuncties vastgesteld. Het algemene criterium voor het bepalen van milieuprestatie-eisen is dat er met standaard materialisatie voldoende varianten in bouwmethoden en energieconcepten beschikbaar zijn om de nagestreefde eis te kunnen realiseren.

Herziene bepalingsmethode

Met de herziene bepalingsmethode verandert de hoogte van het getal van de milieuprestatie-eis. In hoofdlijn leidt de herziene Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken tot ongeveer een verdubbeling van de hoogte van dit getal.

Voorafgaand aan dit wijzigingsbesluit werden de milieuprestatie-eisen berekend aan de hand van de Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken. Deze bepalingsmethode was gebaseerd op de Europese standaard EN 15804:2012+A1:2013, IDT.⁹ In 2019 is de Europese standaard herzien. Vanwege deze herziening is ook de bepalingsmethode herzien en draagt deze nu de naam Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken. Om het verschil tussen beide bepalingsmethodes aan te duiden zal in deze nota van toelichting worden gesproken over de oude bepalingsmethode waar het de Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken betreft en over de herziene bepalingsmethode waar het gaat om de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken. Belangrijk verschil tussen de herziene bepalingsmethode ten opzichte van de oude bepalingsmethode is in de eerste plaats dat de totale milieubelasting van een bouwwerk nu wordt berekend op basis van 19 milieucategorieën. In de oude bepalingsmethode betrof het 11 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 milieuprijzen zijn voor de herziene bepalingsmethode opnieuw bepaald en geactualiseerd naar het prijspeil van 2019. De milieuprijzen voor de oude bepalingsmethode waren gebaseerd op het prijspeil van 2014.

De herziene bepalingsmethode heeft tot gevolg dat de milieuprestatie-eis getalsmatig hoger uitvalt. Voor woonfuncties leidt dit tot de milieuprestatie-eis van 1,6 ten opzichte van 0,8, zonder dat er sprake is van een daadwerkelijke verhoging of verlaging.¹⁰

⁸ Meer informatie over de verschillende categorieën milieudata is te vinden op de website van de stichting NMD: www.milieudatabase.nl.

⁹ De hier gebruikte naam is de officiële versie zoals aanvaard in Nederland. 'IDT' betekent 'identical' wat inhoudt dat de Europese versies zonder wijzigingen in Nederland is overgenomen. In de nota van toelichting zal verder kortweg worden verwezen naar de EN 15804, tenzij verwijzing naar een specifieke versie nodig is.

¹⁰ LBP|SIGHT, Herziening mpg-referentie weegset A2, december 2024.

2.2. Milieuprestatie-eisen woonfuncties, kantoorfuncties en andere gebruiksfuncties

2.2.1. Woonfuncties

De onder het oude recht geldende milieuprestatie-eis voor woonfuncties ter hoogte van 0,8 is aan de hand van de herziene bepalingmethode vastgesteld op 1,6.¹¹ Ondanks dat er een andere waarde vermeld wordt is er sprake van een beleidsneutrale wijziging. De milieuprestatie-eis wordt niet aangescherpt met dit besluit.

Uit een nadere analyse van de rekenresultaten bleek wel dat deze milieuprestatie-eis moeilijk te realiseren is voor woonfuncties met een kleine gebruiksoppervlakte. Daarom is gekozen om voor deze woonfuncties een soepelere eis te introduceren. Hier wordt in paragraaf 2.3 van het algemeen deel van deze nota van toelichting nader op ingegaan.

2.2.2. Kantoorfuncties

De milieuprestatie-eis voor kantoorfuncties wordt in lijn met de brief van 4 oktober 2023 met 15% scherper gesteld op de grenswaarde van 1,55.

De oude eis voor kantoorfuncties is bij de invoering gezet op een niveau waaraan de toenmalige bouwpraktijk goed kon voldoen; een zogeheten introductie-eis zoals die in deze wijziging wordt ingevoerd voor andere gebruiksfuncties. Het streven was om bij de voorliggende wijziging te komen tot een substantiële aanscherping.

Uit het onderzoek dat is uitgevoerd om het niveau van de aanscherping te bepalen kwam naar voren dat de afgelopen jaren ontwikkelingen hebben plaatsgevonden met betrekking tot de energie-installaties in kantoorfuncties die niet direct tot uiting kwamen in de referentiekantoren die voor de berekeningen zijn gebruikt. De referentiekantoren zijn op deze punten geactualiseerd. Er wordt in de regel een hoger verlichtingsniveau toegepast, waardoor er meer m² zonnepanelen zijn toegepast om te voldoen aan de energieprestatie-eisen.¹² Ook is in de nieuwe KOS-BENG geconcludeerd dat de verwarmingsvermogens hoger zijn dan in de voorgaande studie uit 2019.¹³ Deze ontwikkelingen hebben geleid tot een hogere milieubelasting door kantoorfuncties. De aanscherping van de eis voor kantoorfuncties houdt hier rekening mee en zal ook een bijdrage leveren aan de verlaging van deze milieubelasting.

Uit een nadere analyse van de rekenresultaten bleek dat deze eis moeilijk te realiseren is voor kantoorfuncties met een niet compacte vorm, dat wil zeggen: relatief veel schiloppervlakte ten opzichte van de gebruiksoppervlakte. Om die reden kan voor dergelijke kantoorfuncties een soepelere eis worden vastgesteld. Meer informatie hierover volgt in paragraaf 2.3 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

2.2.3. Introductie milieuprestatie-eisen andere gebruiksfuncties

Voor de andere gebruiksfuncties dan de woonfuncties en kantoorfuncties, waarvoor nog geen milieuprestatie-eis gold, wordt met dit wijzigingsbesluit ook een milieuprestatie-eis ingevoerd. Om te komen tot de milieuprestatie-eisen voor deze gebruiksfuncties is dezelfde aanpak gevolgd als beschreven in paragraaf 2.1 van deze nota van toelichting.

Voor de industrie functies en de overige gebruiksfuncties waren echter nog geen

¹¹ Dit besluit is gebaseerd op het volgende onderzoek: LBP|SIGHT, Herziening mpg-referentie weegset A2, december 2024.

¹² 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).

¹³ 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.

referentiegebouwen beschikbaar. Dit komt omdat voor deze gebruiksfuncties geen energieprestatie-eis is opgenomen in het Bbl. Om die reden is voor deze gebruiksfuncties aanvullend onderzoek gedaan waarin nieuwe referentiegebouwen zijn uitgewerkt. Hiermee zijn vervolgens berekeningen uitgevoerd van de milieuprestatie in verschillende varianten van materiaalkeuze en energieconcepten.¹⁴

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 aanscherping voor kantoorfuncties. 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 herziene bepalingsmethode, als volgt vastgesteld (zie tabel 1).

Tabel 1 Milieuprestatie-eis per gebruiksfunctie

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	-

2.2.4. Nevengebruiksfunctie

In het geval van een nevengebruiksfunctie kan de milieuprestatie-eis die gesteld is voor die gebruiksfunctie afwijken van de milieuprestatie-eis voor de gebruiksfunctie ten dienste waarvan deze staat. Bijvoorbeeld voor een winkel (nevengebruiksfunctie) in een ziekenhuis (functie ten dienste waarvan de nevengebruiksfunctie staat). Aangezien artikel 4.159, tweede lid, een zogenoemde kan-bepaling betreft, kan de bouwer als toepassing van het tweede lid tot een voor hem ongunstige uitkomst leidt, ook besluiten om deze regeling niet toe te passen.

2.3. Soepelere milieuprestatie-eis kleine woonfuncties en kantoorfuncties in niet- compacte gebouwen

Algemeen

In hoofdlijnen 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:

¹⁴ W/E adviseurs, MPG Industriefunctie, Verkenning grenswaarde MPG industriefunctie, november 2023 en W/E adviseurs, MPG 'overige gebruiksfunctie', november 2023.

- 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 met 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 m² vloeroppervlakte. De hoeveelheid materiaalgebruik neemt minder snel af dan de m² vloeroppervlakte, waardoor de milieubelasting per m² stijgt, terwijl de totale milieubelasting van het gebouw wel daalt. Voor gebouwen met een kleine vloeroppervlakte is daarom met dit wijzigingsbesluit een soepelere milieuprestatie-eis ingevoerd. Deze soepelere milieuprestatie-eis is gekoppeld aan de m² 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.

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 naast vormfactoren ook locatiefactoren (fundering en windbelasting) op te vangen.¹⁵ Voor de andere gebruiksfuncties dan de woon- en kantoorfuncties is de in het Bbl vastgestelde milieuprestatie-eis bepaald op een dusdanig niveau dat 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: relatief dezelfde ambitie voor wat betreft de milieuprestatie-eis zonder dat deze een belemmering vormt voor het bouwen van kleinere woningen en minder compacte kantoren.

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).

Woonfuncties

Om te bepalen in welke gevallen de soepelere milieuprestatie-eis geldt, is onderzoek uitgevoerd.¹⁶ Op basis hiervan is vastgesteld dat de soepelere milieuprestatie-eis voor appartementen gaat gelden bij een gebruiksoppervlakte kleiner dan 60 m². Voor rijwoningen, 2-onder-1-kapwoningen en vrijstaande woningen gaat de soepelere milieuprestatie-eis gelden bij een gebruiksoppervlakte kleiner dan 80 m².

Kantoorfuncties

Voor kantoorfuncties is de soepelere milieuprestatie-eis zoals aangegeven gekoppeld aan de verhouding tussen de zogeheten verliesoppervlakte van het gebouw en de vloeroppervlakte van de

¹⁵ Nieman Raadgevende Ingenieurs B.V., Onderzoek afwijkende milieuprestatie gebouwen in bouwregelgeving, juni 2024.

¹⁶ 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; LBP|SIGHT, Herziening mpg-referentie weegset A2, 10 december 2024; Nieman Raadgevende Ingenieurs B.V., Verkenning scenario's soepelere mpg-eis, 13 december 2024.

kantoorfuncties. 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 in plaats van de eis van 1,55 een soepelere milieuprestatie-eis. Met de term verliesoppervlakte is bedoeld het totaal van de oppervlakten van alle uitwendige scheidingsconstructies van een bouwwerk. Hiervoor is een definitie in bijlage I van het Bbl opgenomen.¹⁷

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

In het voormalige Bouwbesluit 2012 en het voorgaande artikel 4.159, derde lid, van het Bbl was de bepaling opgenomen dat een kantoorgebouw niet aan de milieuprestatie-eis hoeft te voldoen bij een bruto vloeroppervlakte van 100 m² of minder. Daarnaast gold de eis alleen als de kantoorfunctie de hoofdfunctie was. Deze bepaling wordt geschrapt. Met de verbreding van de toepassingsgebied van de milieuprestatie-eis naar alle gebruiksfuncties en naar gebouwen met meerdere gebruiksfuncties, is de uitsluiting van kantoorfuncties kleiner dan 100 m² niet meer nodig.

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 m². 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 meebrengt, staat niet in verhouding tot reductie van de milieubelasting die hiermee kan worden behaald. Met de grens van een gebruiksoppervlakte kleiner dan 50 m² 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 de verschillende milieuprestatie-eisen.

Daarom is ervoor gekozen om voor gebouwen met meerdere gebruiksfuncties de milieuprestatie-eisen voor de verschillende gebruiksfuncties door middel van een formule te combineren tot een milieuprestatie-eis voor het gehele gebouw. Deze milieuprestatie-eis wordt aangeduid als de gewogen milieuprestatie-eis. 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

¹⁷ 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. Daar gaat het echter om de verliesoppervlakte bepaald volgens NTA 8800; dat volgt uit artikel 4.149, eerste lid, 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 scheidingsconstructies met andere gebouwen.

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.

Het werken met een gewogen eis voor het gehele gebouw is niet nieuw in de bouwregelgeving. Dit gebeurt ook 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 (hierna: Or) wordt gewijzigd. Samengevat worden in de Or de volgende wijzigingen aangebracht:

- Aanwijzing van de herziene Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken in bijlage II en de opname van de zogenoemde weegset in een nieuwe bijlage bij de Or (paragraaf 2.6.1).
- 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 (paragraaf 2.6.2).
- 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 (toegelicht in de toelichting bij de onderliggende wijzigingsregeling).

2.6.1. Herziene Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken en weegset

In paragraaf 2.1 van deze nota van toelichting is al kort ingegaan op de herziene Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken en de betekenis voor de via dit wijzigingsbesluit vastgestelde milieuprestatie-eisen. In deze paragraaf zal naast een korte beschrijving van de achtergrond van de bepalingmethode ook aandacht worden besteed aan de weegset en de onderdelen van het gebouw die mee moeten worden genomen bij het bepalen van de belasting van het milieu. Meer uitleg ten aanzien van de te gebruiken formules is opgenomen in de toelichting bij de regeling tot wijziging van de Or.

De herziene Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken is net als de oude Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken gebaseerd op de Europese standaard EN 15804, zij het op een andere versie van die standaard, namelijk EN 15804:A2:2019, IDT. De rekenregels die uit de A2-versie van de standaard voortvloeien zijn grotendeels gelijk aan de rekenregels uit de voorgaande standaard. Het verschil zit in de milieucategorieën. Milieucategorieën zijn de verschillende milieueffecten die optreden bij de productie van bouwproducten. Hieronder vallen bijvoorbeeld emissie van broeikasgassen, aantasting van de ozonlaag, verzuring en vermisting, fijnstofvorming en toxiciteit.¹⁸ Omdat in het kader van de herziene Verordening Bouwproducten de komende jaren een milieuverklaring conform de laatste versie van de standaard EN 15804 in fasen verplicht zal worden gesteld, is het zaak dat leveranciers van bouwproducten geen milieuproductverklaringen meer maken die gebaseerd zijn op de oude standaard.¹⁹ In lijn met de Europese ontwikkelingen is de bepalingmethode herzien zodat deze goed aansluit bij de A2-versie van de standaard EN 15804.

¹⁸ Verzuring en vermisting ontstaan door emissies van stikstofhoudende stoffen en zwaveldioxide. Deze stoffen reageren in de atmosfeer met elkaar en worden omgezet in andere stoffen. Stoffen die ontstaan zijn onder andere salpeterzuur (HNO₃) en zwavelzuur (H₂SO₄), welke samen met ammoniak reageren tot ammoniumsulfaten en ammoniumnitraten. De blootstelling hieraan kan leiden tot de aantasting van ecosystemen en materialen, maar het aerosol wordt - als onderdeel van fijn stof - ook in verband gebracht met gezondheidseffecten. (Bron: CLO Compendium voor de Leefomgeving, www.clo.nl).

¹⁹ Verordening (EU) 2024/3110 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2024 tot vaststelling van geharmoniseerde voorwaarden voor het verhandelen van bouwproducten en tot intrekking van Richtlijn 305/2011 van de Raad.

Om de milieuprestatie als zijnde de gecombineerde milieubelasting van alle 19 milieucategorieën van een bouwproduct in een 1-puntsscore uit te drukken, is er per milieucategorie een weegfactor bepaald. De weegfactoren die gezamenlijk worden aangeduid als 'weegset' zijn gebaseerd op zogenoemde milieuprijzen,²⁰ die zijn uitgedrukt in euro's. De milieuprestatie 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. Dit getal wordt in de bouwregelgeving de milieuprestatie genoemd.

De set van milieuprijzen wordt in de bouwregelgeving de weegset genoemd.

De oude set weegfactoren is niet meer actueel omdat ze is gebaseerd op de 11 milieucategorieën van de oude Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken. Ook is er in de recente wetenschappelijke literatuur over de waardering van emissies steeds meer consensus ontstaan dat schadekosten een betere maatstaf geven voor de waardering van emissies dan preventiekosten.²¹ Daarnaast vindt er een indexering plaats naar prijspeil 2019. Dit leidt, in combinatie met een uitbereiding aan milieueffectcategorieën, tot de hogere totale score van de milieubelasting: bijvoorbeeld voor woningen in dit geval 1,6 nieuw ten opzichte van 0,8 oud.

Voorafgaand aan dit wijzigingsbesluit werd er de facto al gebruik gemaakt van een vaste weegset, maar was deze weegset niet formeel vastgelegd in de bouwregelgeving. Met de wijziging van de Or wordt dit ingevuld. Deze weegset is afgestemd op de 19 milieucategorieën (hieronder in tabel 2). Het gebruik van een formeel vastgestelde weegset is van belang omdat de hoogte van de milieuprestatie-eis hierop is gebaseerd. Door dit formeel vast te leggen is het voor iedere partij kenbaar met welke weegset moet worden gerekend.

²⁰ Milieuprijzen zijn alle niet zichtbare en moeilijk te kwalificeren 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).

²¹ CE Delft, Milieuprijzen als weegfactor in de bepalingmethode milieuprestatie bouwwerken, december 2020.

Tabel 2 Herziene Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken: milieucategorieën en weegfactoren

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

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

Deze tabel die is vastgesteld in de Or bevat de voor de berekening van de milieuprestatie geldende weegfactoren. Tabel 2 is ter informatie opgenomen in de nota van toelichting van het Bbl als ondersteuning van de nadere uitleg over de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken en de weegset.

2.6.2. Bepaling onderdelen van een gebouw voor berekening milieuprestatie

Voor een eenduidige berekening is het nodig dat helder is welke onderdelen 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 Or vastgelegd welke onderdelen in, aan en buiten een gebouw moeten worden meegenomen in de berekening van de milieuprestatie. Het vastleggen van de onderdelen van een gebouw voor de

berekening wordt niet alleen gesterkt door onderzoek²², maar is ook inhoudelijk een voortzetting van de lijn die door de stichting NMD wordt gehanteerd en gecommuniceerd. De maatregel is daarmee beleidsneutraal.

2.7. Inwerkingtreding

In aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving is in beginsel voorgeschreven dat de termijn tussen de publicatiedatum van bijvoorbeeld een algemene maatregel van bestuur en het tijdstip van inwerkingtreding minimaal twee maanden moet bedragen. Als de regeling relevant is voor medeoverheden wordt uitgegaan van een termijn van minimaal drie maanden. De bouwsector heeft zoals blijkt uit de paragrafen 7.1 en 7.3 van deze nota van toelichting ten aanzien van dit wijzigingsbesluit en de onderliggende wijzigingsregeling aangegeven dat een overgangperiode van een half jaar tot een jaar wenselijk zou zijn.

Ten tijde van de voorbereiding en consultatie werd uitgegaan van inwerkingtreding op 1 januari 2025. Op het moment dat dit wijzigingsbesluit werd voorgehangen was die inwerkingtredingsdatum mede gelet op de wens van de bouwsector niet meer haalbaar. Daarom is geregeld dat datum van inwerkingtreding bij koninklijk besluit wordt bepaald. Zodoende wordt voldoende ruimte gecreëerd om de wijzigingen ten minste een half jaar na de vaststelling ervan in werking te laten treden en dus voldoende voorbereidingstijd te garanderen.

3. Verhouding tot ander recht

Verordening Bouwproducten

Dit wijzigingsbesluit alsmede de onderliggende wijzigingsregeling hebben een relatie met de Verordening Bouwproducten (Construction Products Regulation, hierna kortweg genoemd: CPR).²³ In januari 2026 zal de herziene CPR van kracht worden. Naast de hoofddoelstelling van de huidige CPR, namelijk de interne markt en het wegnemen van handelsbelemmeringen, wordt onder de herziene CPR ook het declareren van milieubelasting van bouwproducten verplicht voor fabrikanten die een bouwproduct op de Europese markt brengen. De Europese systematiek die voor bouwproducten wordt voorgeschreven, sluit aan bij de milieuprestatie-systematiek die we in Nederland op gebouwniveau hanteren. De verplichting om milieubelasting van bouwproducten te declareren, zal de komende jaren per bouwproductgroep door de Europese Commissie verder worden ingevoerd. De fasering hiervoor is eveneens opgenomen in de CPR. Voor de bepaling van deze milieubelasting verwijst de Verordening Bouwproducten naar de laatste versie van de Europese standaard voor de berekening van de milieubelasting: de EN 15804. Vooruitlopend hierop is de herziene Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken door de stichting NMD vastgesteld en vrijgegeven en wordt in dit wijzigingsbesluit naar die herziene bepalingmethode verwezen, en wordt in de wijzigingsregeling de juiste versie aangewezen.

De Europese Unie volgt met de hiervoor genoemde methode voor de berekening van de milieubelasting van bouwproducten de methode die al wordt gebruikt in het kader van de Europese verordening Ecodesign for Sustainable Products Regulation (ESPR), die op 18 juli 2024 van kracht werd.²⁴ De ESPR ziet toe op productie en gebruik van meer ecologisch duurzame en circulaire producten. De doelstelling van deze Verordening is onder meer het verbeteren van de circulariteit van producten, energieprestaties en van andere milieuaspecten. De ESPR vervangt de vorige Ecodesign-richtlijn en stelt een kader vast voor het vaststellen van duurzaamheidseisen voor verschillende productcategorieën.

²² Nieman Raadgevend Ingenieurs, Demarcatie milieuprestatie in bouwregelgeving, november 2023.

²³ Verordening (EU) 2024/3110 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2024 tot vaststelling van geharmoniseerde regels voor het verhandelen van bouwproducten en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 305/2011

²⁴ Verordening 2024/1781 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024, betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van vereisten inzake ecologisch ontwerp voor duurzame producten, tot wijziging van Richtlijn (EU) 2020/1828 en Verordening (EU) 2023/1542, en tot intrekking van Richtlijn 2009/125/EG.

EPBD IV

Met de herziening van de Richtlijn voor de energieprestatie van gebouwen (EPBD IV) heeft de Europese Commissie aangekondigd om een Europese rekenmethode te gaan ontwikkelen voor de berekening van de CO₂-emissie die wordt veroorzaakt door gebouwen, de zogeheten Whole-Life-Carbon berekening.²⁵ Dit betreft de CO₂-emissies voor zowel het operationele energiegebruik van gebouwen als de CO₂-emissies veroorzaakt door het materiaalgebruik in de gebouwen. Dit wordt berekend over de hele levenscyclus van een gebouw. Voor materialen betekent het CO₂-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.

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 mogelijk de in het Bbl vastgestelde milieuprestatie-eis en de formules ter berekening van de soepelere milieuprestatie-eis die via de onderliggende wijzigingsregeling een plek krijgen, moeten worden aangepast.

4. Gevolgen van dit besluit

Er is onderzoek uitgevoerd naar de lastendruk van de aanscherping van de milieuprestatie-eis voor woonfuncties en kantoorfuncties en de introductie van milieuprestatie-eisen voor andere gebruiksfuncties.²⁶ 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. Omdat is afgezien van het via dit wijzigingsbesluit aanscherpen van de milieuprestatie-eis voor woonfuncties wordt dat deel van het onderzoek in deze nota van toelichting buiten beschouwing gelaten. Ten aanzien van de lastendruk door de aanscherping van de milieuprestatie-eis voor kantoorfuncties en de introductie van milieuprestatie-eisen voor andere gebruiksfuncties kan worden geconcludeerd dat de lasten- en regeldruk 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 kantoorfuncties. De totale extra lasten zijn geschat op ongeveer € 1.000 in het eerste jaar van de inwerkingtreding (2026) en ongeveer € 500 in het tweede jaar.
- Verder worden er structurele extra lasten verwacht voor het bevoegd gezag als gevolg van de introductie van een milieuprestatie-eis voor andere gebruiksfuncties. Dit betreft een bedrag van jaarlijks € 59.500.

²⁵ Richtlijn (EU) 2024/1275 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende de energieprestatie van gebouwen (herschikking).

²⁶ Sira Consulting, Lasten- en regeldrukeffecten wijziging milieuprestatie-eisen bouwregelgeving, november 2023 en Sira Consulting, Aanvullend onderzoek effecten aanscherping MPG-eis, Onderzoek naar aanpassingskosten en gevolgen kostenstijging, mei 2024.

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

Woonfuncties: Aangezien de eis voor de woonfuncties gelijk blijft, geeft dit geen regeldrukeffecten voor bedrijven.

Kantoorfuncties: Voor kantoorfuncties is de verwachting dat de aangescherpte milieuprestatie-eis van 1,55 haalbaar is zonder structurele meerkosten.

Andere gebruiksfuncties: Voor andere gebruiksfuncties zijn op basis van deze milieuprestatie-eis geen meerkosten voor het ontwerp- en bouwproces voorzien.

Naar verwachting bedragen de structurele meerkosten die gemaakt worden voor het berekenen van de milieubelasting van gebruiksfuncties, anders dan woon- of kantoorfuncties, jaarlijks € 9.933.000.

Effecten van de soepelere milieuprestatie-eis voor woonfuncties en kantoorfuncties: Deze maatregel zal voorkomen dat de milieuprestatie-eis voor bepaalde gebouwen een belemmering zou kunnen vormen voor de kosten en de woningbouwopgave. Bij een gebouw met een kleine vloeroppervlakte neemt de milieubelasting namelijk onevenredig snel toe, omdat de daadwerkelijke milieubelasting wordt berekend per m² vloeroppervlakte. Het huidige proces van het berekenen van de milieuprestatie-eis verandert naar verwachting niet door deze maatregel. Er worden hiervan dan ook geen regeldrukeffecten verwacht.

Aanpassingskosten en overgangstermijn

Er is daarnaast speciale aandacht besteed aan aanpassingskosten voor langer lopende projecten.²⁷ 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. De verwachting is dat partijen vanwege de scherpere milieuprestatie-eis voor kantoorfuncties geen of zeer beperkte aanpassingskosten moeten maken. Partijen hebben in het onderzoek aangegeven deze kosten te kunnen voorkomen of aanzienlijk te verminderen bij een overgangstermijn van een half jaar tot een jaar.

5. Toezicht en handhaving

Het toezicht en de handhaving van de milieuprestatie-eisen uit het Bbl worden 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 milieuprestatie-eisen voor andere gebruiksfuncties. Geconcludeerd wordt dat er eenmalige lasten voortkomen uit kennisname van de wijzigingen. Daarnaast zijn er tijdelijk, extra lasten te verwachten doordat er meer tijd wordt besteed aan de vergunningverlening en het toezicht als gevolg van zowel de introductie van milieuprestatie-eisen voor andere gebruiksfuncties als van de aanscherping van de milieuprestatie-eis voor kantoorfuncties.²⁸ Een nadere uitwerking van de lastendruk is gegeven in de voorgaande paragraaf.

6. Notificatie

Het wijzigingsbesluit 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

²⁷ Sira Consulting, Aanvullend onderzoek effecten aanscherping MPG-eis, Onderzoek naar aanpassingskosten en gevolgen kostenstijging, mei 2024.

²⁸ Sira Consulting, Lasten- en regeldrukeffecten wijziging milieuprestatie-eisen bouwregelgeving, november 2023.

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 wijzigingsbesluit heeft ontvangen. Veel bepalingen van dit wijzigingsbesluit bevatten mogelijk technische voorschriften in de zin van deze richtlijn. Deze voorschriften zijn beoogt om verenigbaar te zijn met het vrije verkeer van goederen; en evenredig en waar nodig voorzien van een gelijkwaardigheidsbepaling met het oog op de wederzijdse erkenning (zie artikel 1.2 van het Bbl).

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).

In de vergadering van 15 december 2023 heeft het OPB overwegend positief geadviseerd over de wijzigingen zoals beschreven in paragraaf 2 van deze nota van toelichting. Tegelijkertijd noemde het OPB in de vergadering een aantal aandachtspunten. Deze aandachtspunten worden hieronder opgesomd. Aan de opmerkingen ten aanzien van het aanscherpen van de milieuprestatie-eis voor woonfuncties zal voorbij worden gegaan, omdat die wijziging niet met dit wijzigingsbesluit wordt doorgevoerd. Ook zal in deze paragraaf niet worden ingegaan op de wijze waarop met de opmerkingen van het OPB is omgegaan. Om dubbeling te voorkomen zal hieraan aandacht worden besteed in paragraaf 7.3 van de nota van toelichting. Voor het vijfde punt wordt verwezen naar de toelichting bij de regeling tot wijziging van de Or.

Het OPB heeft aandacht gevraagd voor:

1. De hoogte van de milieuprestatie-eis voor afwijkende gebouwen zoals gebouwen met kleine vloeroppervlakten, hoogbouw en woonvormen in de zorg.
2. De gevolgen van de aangescherpte milieuprestatie-eis voor kantoorfuncties op een goede omgevingskwaliteit en het uiterlijk van bouwwerken conform artikel 4.19 van de Omgevingswet.
3. De afstemming tussen de ontwikkelingen in de Europese Unie waar het gaat om klimaatbeleid en de regelgeving over bouwproducten. Er moet voor worden gewaakt dat producenten en leveranciers te maken krijgen met dubbele administratieve lasten. In dit kader heeft het OPB ook het belang van tijdig voldoende milieuproductverklaringen in de Nationale Milieudatabase op basis van de herziene bepalingsmethode benadrukt.
4. Het bewaken van de samenhang met andere bouwvoorschriften inclusief decentraal ruimtelijk beleid. Dit geldt in het bijzonder waar het gaat om de productie- en ontwerpfasen van bouwwerken en specifiek ten aanzien van brandveiligheid en energiezuinigheid.
5. Een duidelijke afbakening van de gebouwdelen die mee moeten worden genomen in de milieuprestatieberekening.
6. De haalbaarheid voor uitvoerende partijen. Zij moeten voldoende tijd krijgen om in hun ontwerpen rekening te kunnen houden met de milieuprestatie-eisen, en lopende projecten waarvan de ontwerpfase al is aangevangen moeten nog doorgang kunnen vinden. Met het herontwerpen van reeds gestarte projecten gaan grote lasten gemoeid.
7. De consequenties van de wijzigingen voor sociale huurwoningen.
8. De tijd die uitvoerende partijen moeten krijgen om zich op de wijzigingen voor te bereiden vanwege de uitdagingen die de invoering van deze wijzigingen met zich meebrengen.

7.2. Mkb-toets

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

7.3. Internetconsultatie

De internetconsultatie met betrekking tot dit wijzigingsbesluit vond plaats van 29 januari 2024 tot en met 23 februari 2024. Daaropvolgend vond van 23 februari 2024 tot en met 15 maart 2024 de internetconsultatie plaats van de onderliggende ministeriële regeling tot wijziging van de Or. Hoewel dit wijzigingsbesluit en de wijzigingsregeling separaat zijn geconsulteerd, zijn de reacties op de internetconsultatie gebundeld verwerkt in zowel dit wijzigingsbesluit als de onderliggende wijzigingsregeling. Dit geldt ook voor het verslag van de internetconsultatie.²⁹ Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat in de geconsulteerde versie van dit wijzigingsbesluit niet alleen de aanscherping van de milieuprestatie-eis voor kantoorfuncties was opgenomen. In die versie werd ook de milieuprestatie-eis voor woonfuncties aangescherpt. Omdat die laatste wijziging niet in dit wijzigingsbesluit is opgenomen, zal in deze paragraaf niet meer worden ingegaan op de consultatiereacties op dat punt.

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 aantal partijen (45) anoniem gereageerd.

Een belangrijke lijn die uit de reacties komt, is de steun voor zowel de aanscherping van de milieuprestatie-eis voor kantoorfuncties als voor 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 voldoende voorbereidingstijd moet zijn voor partijen in de bouw. Ze vragen in hun reacties om een periode van minimaal 6 maanden 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 herziene bepalingmethode voor de berekening van de milieuprestatie-eis: de Bepalingmethode Milieuprestatie Bouwwerken.

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.

7.3.1. Informatiebehoefte (De aandachtspunten 2, 4 en 5 van het OPB)

Een groot deel van de reacties had betrekking op behoefte aan nadere informatie. Zo zijn er bijvoorbeeld veel vragen gesteld over de wijze waarop de hoogte van de in het Bbl vastgestelde milieuprestatie-eisen en de in de Or opgenomen formules voor de soepelere milieuprestatie-eis zijn bepaald. Daarnaast zijn er veel vragen gesteld over de manier waarop de regels zouden moeten werken, bijvoorbeeld bij de bepaling van de gebouwonderdelen voor de berekening van de milieuprestatie. Naast de informatie die wordt verstrekt in deze nota van toelichting bij dit wijzigingsbesluit en de toelichting op de onderliggende wijzigingsregeling zal de bouwsector op verschillende manieren worden ondersteund bij de voorbereiding op de wijzigingen en bij kennisontwikkeling hierover 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. In dit informatiemateriaal zal expliciet en uitgebreid aandacht worden besteed aan de manier waarop kan worden bepaald welke

²⁹ Het verslag van de internetconsultatie en de bijbehorende stukken is te vinden op de website [overheid.nl](https://www.internetconsultatie.nl/milieuprestatie/b1), met als vindplaats: <https://www.internetconsultatie.nl/milieuprestatie/b1>.

gebouwonderdelen wel en niet moeten worden meegenomen in de berekening van de milieuprestatie. Er wordt ook gezorgd dat dit wordt uitgelegd vanuit verschillende invalshoeken en vanuit de positie van verschillende partijen in de keten, zoals adviseurs, architecten en bouwers.

Concreet wordt informatiemateriaal ontwikkeld voor de volgende onderwerpen:

- a) de gewogen milieuprestatie-eis voor gebouwen met meerdere gebruiksfuncties (artikel 4.159, vierde lid, Bbl);
- b) de regels voor de bepaling van de soepelere milieuprestatie-eis voor een kleine woonfunctie en voor een kantoorfunctie in niet-compact gebouw (artikel 5.32b, Or); en
- c) de regels voor de bepaling van de gebouwonderdelen die mee moeten worden genomen in de berekening van de milieuprestatie (artikel 5.32a, tweede lid, Or).

Dit informatiemateriaal zal worden uitgewerkt en afgestemd op de behoeften van de verschillende doelgroepen die hiervan gebruik zullen maken. Net als de herziene Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken zal dit informatiemateriaal onder meer te vinden zijn op de website van de stichting NMD.³⁰

Daarnaast wordt er een zogenoemde praktijktoets uitgevoerd waar een consortium van partijen in de ontwerp-, bouw- en technieksector in kaart brengt wat de kansen en oplossingen zijn bij het voldoen aan de milieuprestatie-eisen.

De praktijktoets wordt uitgevoerd door een samenwerkingsverband van ketenpartners uit de ontwerp-, bouw- en technieksector.³¹

De aanleiding voor deze keten-brede praktijktoets is het steeds aan te passen beleid ten behoeve van de verduurzaming van bouwwerken, mede naar aanleiding van Europese ontwikkelingen. Met de praktijktoets wordt gekeken naar de impact van duurzaam bouwen op bijvoorbeeld bouwsnelheid, veiligheid en onderhoud in de dagelijkse praktijk van de verschillende ketenpartners. Dit leidt tot handelingsperspectieven die inzicht geven in de gegevens, kennis, vaardigheden en processen die per ketenpartner nodig zijn om te komen tot een duurzamer bouwwerk. Alle projectresultaten zullen publiekelijk worden gedeeld bestaande uit praktische handelingsperspectieven per ketenpartner. De ketenpartners zoals gedefinieerd in de praktijktoets zijn: opdrachtgevers, ontwerpers, adviseurs, materiaalleveranciers, bouwkundig aannemers, installatietechnisch aannemers en sloopaannemers.

De door het OPB genoemde aandachtspunten van uiterlijk van gebouwen en ruimtelijke kwaliteit zijn onderdeel van de praktijktoets.

7.3.2. Hoogte van de milieuprestatie-eis en invoering milieuprestatie-eis voor andere gebruiksfuncties

Hoewel er steun was voor de aanscherping van de milieuprestatie-eis voor kantoorfuncties, waren er ook vragen over de totstandkoming van de hoogte van de eis en de mate waarin dit transparant en controleerbaar is gebeurd. Meer specifiek werden er vragen gesteld over de gehanteerde referentiegebouwen. 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 typen isolatiemateriaal of bepaalde typen vloeropbouw.

Zowel in de paragrafen 2.1 en 2.1 van deze nota van toelichting als in het verslag van de

³⁰ www.milieudatabase.nl.

³¹ Samenwerkende ketenpartners die deelnemen aan de praktijktoets zijn BNA, TNO, NLingenieurs, Bouwend Nederland, Techniek Nederland, NEPROM, AEDES, VERAS, Lenteakkoord 2.0, DGBC, Nieman, WE Adviseurs, IMD Rotterdam en Cirkelstad.

internetconsultatie is daarom nadere uitleg gegeven over de manier waarop de hoogte van de eisen is bepaald.

7.3.3. Samenhang andere bouwvoorschriften inclusief decentraal ruimtelijk beleid (Aandachtspunt 4 van het OPB)

Zoals in paragraaf 7.1 van deze nota van toelichting aangegeven is door het OPB aandacht gevraagd voor het bewaken van de samenhang met andere bouwvoorschriften inclusief decentraal ruimtelijk beleid. Dit geldt in het bijzonder waar het gaat om de productie- en ontwerpfasen van bouwwerken, en specifiek ten aanzien van brandveiligheid en energiezuinigheid. Er is gevraagd in hoeverre 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.

Er is onderzoek gedaan naar de samenhang met andere bouwvoorschriften.³² Aan de hand van dit onderzoek zijn geen knelpunten gesignaleerd. Op basis van de bevindingen van het onderzoeksrapport wordt gesteld dat de aanscherping en verbreding van de milieuprestatie-eisen niet zal leiden tot het niet meer kunnen voldoen aan de overige eisen van het Bbl. Het onderzoek laat zien dat een aanscherping leidt tot een diversiteit aan ontwerpkeuzen die, in samenhang, het behalen van de nieuwe milieuprestatie-eis mogelijk maken. Omdat de ontwerpalternatieven vaak onderling uitwisselbaar zijn, is niet de verwachting dat bij aanscherping van de milieuprestatie-eis voor kantoorfuncties sprake gaat zijn van onoverkomelijke ontwerp dilemma's.

7.3.4. Introductie milieuprestatie-eis voor andere gebruiksfuncties

Waar het gaat om de introductie van een milieuprestatie-eis voor andere gebruiksfuncties zijn er vragen gesteld over met name de industriefunctie. Er is gevraagd of deze nieuwe milieuprestatie-eisen voldoende toekomstbestendig zijn. Bij industriefuncties 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 industriefuncties 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 kantoorfuncties moet komen voor industriefuncties omdat de hoogte van de het gebouw veel invloed heeft bij industriefuncties.

De industriefunctie is een gebruiksfunctie met een enorme diversiteit. Voor de introductie van de milieuprestatie-eis voor industriefuncties 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 industriefuncties.³³ Van de milieuprestatie-eis voor industriefuncties wordt verwacht dat deze haalbaar is. Om de invloed van de vorm (hoogte, gebruiksoppervlakte, schiloppervlakte) en mogelijke ont koppeling 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 het doel gericht te kunnen sturen op mogelijke toekomstige aanscherpingen.

7.3.5. Groepszorgwoningen en zorgclusterwoningen (Aandachtspunt 1 van het OPB)

Enkele bijzondere woonfuncties betreffen de zogenoemde 'groepszorgwoningen' en 'zorgclusterwoningen'. Hiervoor is een aparte validatie uitgevoerd.³⁴

De validatie voor haalbaarheid van de milieuprestatie-eisen is uitgevoerd voor de oorspronkelijke voorgenomen scherpere eisen voor woonfuncties. Aangezien de eis voor woonfuncties niet scherper wordt gesteld, maar enkel wordt herberekend op basis van de herziene

³² Nieman Raadgevende Ingenieurs B.V., Regeleffecttoets aanpassing milieuprestatie gebouwen, november 2023.

³³ W/E adviseurs, MPG Industriefunctie, Verkenning grenswaarde MPG industriefunctie, november 2023.

³⁴ Nieman Raadgevende Ingenieurs B.V., Onderzoek afwijkende milieuprestatie gebouwen in bouwregelgeving, juni 2024.

Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken, is het aannemelijk dat de eis van 1,6 ook haalbaar is voor groepszorgwoningen en zorgclusterwoningen. Hiermee wordt ook het eerste aandachtspunt van het OPB geadresseerd. In de alinea's hieronder volgt een toelichting op de uitgevoerde validatie.

De validatie is gedaan op basis van de oorspronkelijke scherpere eisen van 1,0 voor andere woonfuncties en 1,2 voor woonfuncties in een woongebouw. In dit wijzigingsbesluit is de milieuprestatie-eis vastgesteld op 1,6 voor zowel andere woonfuncties als voor woonfuncties in een woongebouw.

Voor onder andere groepszorgwoningen is in het Bbl de subgebruiksfunctie 'woonfunctie, GO > 500 m²' opgenomen. Feitelijk worden dit soort woonvormen daarmee beschouwd als een grote grondgebonden woning. Dat betekent dat de gebruiksoppervlakte groter is dan de grens van 80 m² die geldt voor een soepelere eis voor rijwoningen, 2-onder-1-kapwoningen en vrijstaande woningen. Uit de validatie komt naar voren dat ondanks het gegeven dat de soepelere eis voor deze woonfuncties niet van toepassing is, de gestelde milieuprestatie-eis van 1,6 haalbaar is. Hierbij wordt de kanttekening gemaakt dat het aantal beschikbare berekeningen voor de validatie voor deze gebruiksfunctie klein is waardoor het lastig is om een eenduidig beeld te schetsen voor alle groepszorgwoningen.

Voor woonzorggebouwen of een 'groepszorgwoning' (woonfunctie met gebruiksoppervlakte groter dan 500 m²) is een validatie gedaan om vast te stellen of aan de milieuprestatie-eis van 1,6 kan worden voldaan. Dit bleek het geval te zijn. Een zorgclusterwoning wordt beschouwd als woonfunctie, gelegen in een woongebouw.³⁵ Voor zorgclusterwoningen kleiner dan 60 m² geldt ook de soepelere eis, wat ook voor kleine zorgclusterwoningen de eis haalbaar maakt.

7.3.6. Soepelere milieuprestatie-eis (De aandachtspunten 1 en 7 van het OPB)

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 m² en 80 m², en de correctiefactor voor gebouwen met kantoorfuncties 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 deze nota van toelichting. Daarbij is benadrukt dat alleen soepelere eisen voor woonfuncties en kantoorfuncties zijn opgenomen, omdat de milieuprestatie-eisen voor de andere gebruiksfuncties al dermate soepel zijn vastgesteld dat geen soepelere eis nodig 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 (paragraaf 2.3 van de nota van toelichting).

Een deel van het OPB heeft de zorg uitgesproken over de consequenties voor sociale huurwoningen. Dit wordt geadresseerd met de invoering van de soepelere milieuprestatie-eis. Een groot deel van de bouwproductie van woningcorporaties bestaat uit kleine woonfunctie die ook voldoet aan de eis om in aanmerking te komen voor een soepelere milieuprestatie-eis. De soepelere milieuprestatie-eis zal leiden tot minder te treffen maatregelen om aan de eis te voldoen en daarmee tot lagere bouwkosten van woningen.

7.3.7. Aansluiting bij regelgeving in de Europese Unie (Aandachtspunt 3 van het OPB)

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.³⁶

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 en nodig is, zal relevante regelgeving binnen de Europese Unie mee worden genomen in de verdere doorontwikkeling van het stelsel. Dit betreft ook voornoemde richtlijn duurzaamheidsrapportering door ondernemingen. In paragraaf 3 van deze nota van toelichting wordt nader ingegaan op onder meer de verhouding tot de Verordening Bouwproducten en de Richtlijn Energieprestatie Gebouwen.

7.3.8. Herziene bepalingmethode en bijbehorende weegset

Het merendeel van de reacties binnengekomen tijdens de internetconsultatie van zowel dit wijzigingsbesluit als de onderliggende wijzigingsregeling was gericht op de herziene Bepalingmethode Milieuprestatie Bouwwerken. De kern van deze reacties is dat door toedoen van de nieuwe milieucategorieën binnen deze bepalingmethode de milieubelasting van landgebruik van biobased bouwmaterialen zwaarder wordt berekend dan de werkelijke milieubelasting bij duurzaam bosbeheer. Om die reden werd verzocht om een keuze te maken in de milieucategorieën, bestaande uit 13 kern-milieucategorieën en 6 additionele milieucategorieën, en de 6 additionele milieucategorieën niet mee te nemen in de berekening van de milieuprestatie.

Nog tijdens de internetconsultatie is hierover het gesprek gestart met partijen uit de bouwsector. Op basis van nadere analyse is vastgesteld dat de keuze voor uitsluitend de 13 kern-milieucategorieën te veel nadelen gaf ten opzichte van de andere voorgestelde varianten.³⁷ Dit betrof met name het weglaten van de milieucategorieën toxiciteit (kankerverwekkendheid) en fijnstof. In samenspraak met de markt is gekozen voor alle 19 milieucategorieën, aangevuld met enkele rekenkundige correcties voor de berekening van de milieubelasting van de milieucategorieën landgebruik en waterschaarste, en de opname van een lagere weegfactor voor de milieucategorie landgebruik in de weegset opgenomen in de Or.

Deze keuze past het beste bij het doel van de milieuprestatie-eisen, namelijk het verlagen van de integrale milieubelasting van een gebouw. Uit nadere analyse bleek daarnaast dat de neveneffecten van het werken met alleen de 13 kern milieucategorieën in sommige gevallen zelfs leidde tot een minder gunstige score van biobased materialen. Op basis van bovenstaande overwegingen heeft het overgrote deel van de partijen uit de bouwsector aangegeven dat deze keuze een werkbaar alternatief is voor het voorstel zoals dat in internetconsultatie is gebracht.

7.3.9. Voorbereidingstijd en overgangstermijn (De aandachtspunt 6 en 8 van het OPB)

Zowel bij de internetconsultatie als door het OPB is benadrukt dat er voldoende voorbereidingstijd moet zijn voor de partijen in de bouw. Om die reden is ervoor gekozen de inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit te regelen bij koninklijk besluit. Dit biedt de flexibiliteit om ongeacht het moment waarop een wijzigingsbesluit wordt vastgesteld rekening te houden met de voorbereidingstijd die de partijen nodig hebben. Zie in dit verband ook paragraaf 2.7 van deze nota van toelichting.

7.4. Adviescollege toetsing regeldruk

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft op 29 januari 2024 de consultatieversie van dit wijzigingsbesluit ter toetsing voorgelegd aan het Adviescollege toetsing

³⁶ 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.

³⁷ Kamerstukken II 2024/25, 28325, nr. 275.

regeldruk (hierna: ATR of college). Op 22 februari 2024 heeft het ATR advies uitgebracht. Het college adviseert een evaluatiebepaling op te nemen en daarbij duidelijke indicatoren te formuleren waarmee toekomstige beoordeling van de milieuwinst van de aanscherping wel mogelijk is, 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, in te gaan op voorziene knelpunten in de adviescapaciteit en te onderbouwen op welke wijze deze knelpunten worden weggenomen, toe te lichten hoe de bouwsector wordt ondersteund bij de voorbereiding op de aanscherping van de milieuprestatie-eis en kennisontwikkeling in de praktijk, de analyse van de regeldrukeffecten aan te vullen met een schatting van eventuele aanpassingskosten van lopende projecten, en om tot slot 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 de wijzigingen, teweeggebracht door dit wijzigingsbesluit en de onderliggende wijzigingsregeling, te monitoren en te evalueren. Zowel het tijdstip van de inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit als van de onderliggende wijzigingsregeling zullen op een later moment worden vastgesteld bij respectievelijk koninklijk besluit en ministerieel besluit. Dit biedt de mogelijkheid om ervoor te zorgen dat partijen in de bouwsector voldoende voorbereidingstijd krijgen. Dit gebeurt in combinatie met 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 (paragraaf 7.3 van de nota van toelichting) 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.³⁸ De uitkomst daarvan is dat kantoorfuncties in het algemeen redelijk eenvoudig kunnen voldoen aan de scherpere eis en dat daarom naar verwachting geen aanpassingskosten op zullen treden. In paragraaf 4 wordt hier nader op in gegaan.

De knelpunten in de adviescapaciteit zijn in eerste instantie een zaak van de markt zelf. De verwachting is dat dit 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 behulp van het in paragraaf 7.3 van deze nota van toelichting genoemde informatiemateriaal en de uitvoering van een praktijktoets.

7.5. Code Interbestuurlijke Verhoudingen

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

Zowel de VNG als het IPO geven in de eerste plaats aan de wijzigingen te steunen. Wel geeft de VNG aan dat er tot nu toe redelijk makkelijk werd voldaan aan de milieuprestatie-eisen zonder echte gevolgen voor de materialisatie van gebouwen. Met de aanscherping verwacht de VNG meer tijd en menskracht nodig te hebben, omdat de wijzigingen consequenties hebben voor gemeenten. De uitvoering hiervan ligt immers deels bij de decentrale overheden.

Daarnaast hebben zowel de VNG als het IPO zorgen geuit over de herziene bepalingsmethode. In lijn met de reacties op de internetconsultatie hebben zij aandacht gevraagd voor de additionele milieucategorieën die biobased materialen onevenredig zwaar leken te treffen. Zoals aangegeven in paragraaf 7.3.9 van deze nota van toelichting is tijdens de internetconsultatie het gesprek al gestart met betrekking tot de herziene bepalingsmethode en de daarin opgenomen additionele milieucategorieën. Dit heeft geresulteerd in enkele wijzigingen in de rekenmethode zoals opgenomen in de bepalingsmethode en een wijziging in de weegset die met de onderliggende wijzigingsregeling in de Or is opgenomen.

³⁸ Sira Consulting, Aanvullend onderzoek effecten aanscherping MPG-eis, Onderzoek naar aanpassingskosten en gevolgen kostenstijging, mei 2024.

7.6. Voorhang

Artikel 23.5, eerste lid, van de Omgevingswet bepaalt dat de voordracht voor een algemene maatregel van bestuur op grond van paragraaf 4 niet eerder wordt gedaan dan vier weken nadat de wijziging 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 van het Bbl 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 woonfuncties en kantoorfuncties 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. Ten aanzien van de milieuprestatie-eisen voor de woonfuncties en kantoorfuncties moet worden opgemerkt dat deze zijn uitgedrukt in andere getallen dan voorheen. Dit komt in de eerste plaats door een herberekening van deze milieuprestatie-eisen op basis van de herziene Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken. Daarnaast is de eis voor kantoorfuncties aangescherpt met ongeveer 15%. De milieuprestatie-eis voor woonfuncties is ondanks het andere getal qua niveau gelijk gebleven. Tot slot wordt in de gewijzigde tabel verduidelijkt wanneer in plaats van de in de derde kolom vastgestelde milieuprestatie-eis een soepelere eis moet worden berekend voor een woonfunctie of kantoorfunctie, namelijk bij een bepaalde vloeroppervlakte of compactheid van het gebouw. Zie voor een nadere uitleg met betrekking tot deze wijzigingen het algemeen deel van deze nota van toelichting.

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, noch 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 bepalingmethode 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. In het geval van een winkel aan huis is de milieuprestatie-eis die is gesteld voor de winkelfunctie lager dan de eis 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 voor de winkelfunctie 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 m² waar het gaat om een woning in een woongebouw of 80 m² 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 m². In dat geval geldt dus niet de milieuprestatie-eis zoals vastgesteld in tabel 4.158 en wordt ook geen soepelere eis gesteld.

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. Het streven is om dit wijzigingsbesluit een half jaar na de bekendmaking in werking te laten treden. Idealiter wordt hierbij rekening gehouden met de vaste verandermomenten zoals vastgelegd in aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,