



# Eerste Kamer der Staten-Generaal

Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening  
Mevrouw mr. drs. M.C.G. Keijzer  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

Kazernestraat 52  
2514 CV Den Haag  
postbus 20017  
2500 EA Den Haag

telefoon 070 312 92 00  
fax 070 312 93 90

e-mail [postbus@eerstekamer.nl](mailto:postbus@eerstekamer.nl)  
internet [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl)

datum 8 oktober 2024

betreft Ontwerpbesluit tot wijziging van het Bbl

ons kenmerk 175461.02U

Geachte mevrouw Keijzer,

Op 21 juni 2024 heeft de minister van BZK het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl) ten behoeve van het verder aanscherpen van de grenswaarde voor de milieuprestatie van woonfuncties en kantoorfuncties en het regelen van de grenswaarden voor de milieuprestatie voor andere gebruiksfuncties bij de Eerste Kamer voorgehangen. De commissie voor Binnenlandse Zaken heeft in haar vergadering van 10 september 2024 besloten de voorhang te stuiten. Hiertoe heeft de commissie u op 12 september 2024 een brief gestuurd met het verzoek geen onomkeerbare stappen te nemen. Met dit schrijven wensen de leden van de **BBB**-fractie u enkele vragen te stellen over het ontwerpbesluit en de ontwerpregelgeving. De leden van de **CDA**-fractie sluiten zich bij de gestelde vragen aan.

Volgens de internetconsultatie zijn er heel veel reacties binnengekomen waaruit de grote zorgen blijken voor de mogelijke gevolgen van de wet in relatie tot de verschillende bouwwijzen. Uit het merendeel van de reacties blijkt dat er grote vraagtekens worden geplaatst bij de onderbouwing van de bepalingsmethode. Dit is mede een gevolg van het feit dat niet of nauwelijks proefberekeningen zijn uitgevoerd, laat staan dat die maatschappelijk zijn besproken. Ook kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de voornemens in relatie tot de aan de bouwregelgeving ten grondslag liggende vrije in-deelbaarheid en de bij of krachtens de Verordening Bouwproducten (EU nr. 305/2011) gestelde normen. Naar aanleiding van het voorgaande hebben de leden van de fractie van BBB de volgende vragen.

Bij deze internetconsultatie is sprake van een bepalingsmethode die nog niet kenbaar is. De voorhang is van 21 juni 2024. De bijbehorende wijzigingsregeling verwijst naar een bepalingsmethode die pas ruim 6 maanden later door een private partij wordt vastgesteld. Die bepalingsmethode is dus op het moment dat de Eerste Kamer moet oordelen niet kenbaar. Hoe kan de minister daar haar verantwoordelijkheid voor nemen?

Het voorgaande is strijdig met de Aanwijzingen voor de regelgeving. De normale werkwijze is dat voorafgaand aan een voornemen de regelgeving te wijzigen de aan te sturen bepalingsmethode kenbaar is en deze methode mede onderwerp van de consultatie is, waarbij de wetgever deze vooraf heeft beoordeeld. Waarom is hiervoor gekozen? Is dit rechtmatig? Hoe gaat de u ervoor zorgen dat de methode alsnog voorafgaand voldoende is getoetst op uitvoerbaarheid en draagvlak bij de gebruikers?



datum 8 oktober 2024

ons kenmerk 175461.02U

blad 2

De begripsomschrijving constructieonderdeel uit het Bbl luidt: 'constructieonderdeel: onderdeel van een bouwwerk voor het voldoen van het bouwwerk aan de technische eisen van de hoofdstukken 3 tot en met 5;'.

In de toelichting bij het ontwerpregeling staat het volgende: 'Als er méér zonnepanelen zijn toegepast dan volgens artikel 4.149 noodzakelijk zijn om aan de energieprestatie-eisen te voldoen, dan hoeven alleen die zonnepanelen meegerekend te worden die nodig zijn om te voldoen aan artikel 4.149. De 'te veel' aangebrachte zonnepanelen kunnen als afzonderlijke constructieonderdelen beschouwd worden en hoeven niet in de berekening van de milieubelasting opgenomen te worden. Een zonnepaneel onderscheidt zich van de brandscheiding en de ventilator uit bovenstaande voorbeelden, doordat elk zonnepaneel een afzonderlijk te beschouwen onderdeel is. Het gaat dus om de overcapaciteit van een compleet paneel. Wanneer er een paneel is waarvan slechts de halve capaciteit nodig is om aan de energieprestatie-eisen te voldoen, moet dat paneel wel in zijn geheel worden meegerekend.'. Waarom is niet vastgehouden aan de begripsomschrijving van de term bouwwerk in de Omgevingswet namelijk alles dat aard en nagelvast is verbonden is onderdeel van een bouwwerk? Immers gelden voor alle constructieonderdelen die in de toelichting genoemd worden ten minste de brandveiligheidseisen uit de hoofdstukken 3, 4 en 5 van het Bbl. De inhoud van de toelichting over de zonnepanelen en kennelijk ook de niet kenbare bepalingsmethode zijn daarmee strijdig. In hoeverre bent u hiermee bekend? Waarom is gekozen voor verschillen in de begripsomschrijving? Overweegt u de begripsomschrijving alsnog aan te passen?

Aan de bouwregelgeving ligt het beginsel van vrije indeelbaarheid ten grondslag. Dat betekent dat een aanvraag omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit kan worden gedaan voor een casco. Volgens de toelichting bij het ontwerpbesluit en in de toelichting bij de conceptversie van de wijziging van de Omgevingsregeling, zoals kenbaar bij de internetconsultatie, moeten echter alle constructieonderdelen worden beschouwd die nodig zijn om te voldoen aan voorschriften van de hoofdstukken 3 tot en met 5 van het Bbl. Staan de bepalingsmethode en daarmee het ontwerpbesluit op gespannenvoet met het beginsel van vrije indeelbaarheid? De leden vragen zich af of u bekend bent met deze frictie en wat dit betekent voor het voorgenomen voorschrift en de bepalingsmethode?

De leden van de fractie van de BBB hebben ook vraagtekens bij artikel 5.32a, tweede lid, van de voorgenomen wijzigingsregeling en de toelichting daarover in het voorgehangen besluit. De leden constateren dat bij het bepalen van de milieubelasting ook de infrastructuur die nodig is voor de externe levering van elektriciteit, aardgas of warmte wordt meegenomen.

In de Nota van toelichting bij het ontwerpbesluit staat: '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.'

De eigenaar van het bouwwerk heeft geen enkele zeggenschap over de infrastructuur. Die infrastructuur is geen onderdeel van het te beschouwen bouwwerk. Dus hoe kan een eigenaar verantwoordelijk worden gehouden voor iets dat geheel buiten zijn invloedssfeer is gelegen? En wat als de



datum 8 oktober 2024

ons kenmerk 175461.02U

blad 3

infrastructuur wijzigt? Hoe gaat u dit administratief oplossen? Waarom is hiervoor gekozen? Bent u bereid dit te heroverwegen?

De leden vragen af of Artikel 5.32b (soepelere milieuprestatie-eis) uit de voorgenomen wijzigingsregeling net als eerdergenoemd artikel zaken wellicht nodeloos ingewikkeld maakt? Bent u bereid de grenswaarden, onderscheiden naar gebruiksoppervlakte van een woonfunctie en naar de verhouding tussen de verliesoppervlakte van het gebouw gedeeld door de gebruiksoppervlakte bij een kantoorfunctie na aanpassing van de bepalingmethode op grond van de binnengekomen commentaren opnieuw in concept vast te stellen en in een geëigend gremium van mensen uit de praktijk opnieuw te bespreken? De leden vragen zich af hoe er moet worden omgegaan met deze grenswaarden bij situaties met twee of meer gebruiksfuncties in een gebouw. Wat is dan de verliesoppervlakte van het gebouw, bedoeld in onderdeel c. En hoe moet worden omgegaan met gemeenschappelijke delen van een gebouw?

In de herziene versie van de Bepalingmethode worden 19 (!) nieuwe milieucategorieën geïntroduceerd ter vervanging van de huidige 11 milieucategorieën, zo blijkt uit bijlage XVIIA bij artikel 5.31f, onder b, (overzicht van weegfactoren milieuprestatie) en de toelichting. Voor deze 19 nieuwe milieucategorieën zijn in Nederland nieuwe weegfactoren vastgesteld. De herziening van de bepalingmethode met betrekking tot de 19 milieucategorieën en de weegfactoren zijn een noodzakelijk gegeven voor de berekening van de milieuprestatie. De 19 milieucategorieën en weegfactoren zijn voor elke situatie gelijk. Het is niet mogelijk om hiervan af te wijken bij de berekeningen, zo stelt de toelichting. Mede gelet op de randvoorwaarden vanuit Europa hebben de leden hier enkele vragen over. De EN 15804 waarop de bepalingmethode mede is gestoeld, kent geen 19 milieucategorieën, want een aantal daarvan zijn niet normatief. Waarom wordt ervoor gekozen, in tegenstelling tot de rest van Europa, acht facultatieve effect categorieën mee laten wegen bij de aanscherping van de Milieuprestatie Gebouwen (MPG)? Kunt u dit onderbouwen? En is dit niet in strijd met het vrije verkeer van goederen, een van de grondslagen van de EU, omdat producten van buiten Nederland vergezeld zijn van slechts elf milieukeurmerken?

Deze bedoelde acht categorieën zijn facultatief, omdat er nog voldoende wetenschappelijke basis voor ontbreekt. Klopt het dat het effect van de gekozen modellen zou kunnen zijn dat een groot duurzaam beheerd weiland in Europa met kruidenrijk gras en weidevogels, waar wordt ingezet op biodiversiteit, waar CO<sub>2</sub> wordt opgeslagen en zuurstof wordt geproduceerd voor al hetgeen leeft, minder milieuvriendelijk is dan bijvoorbeeld een jaknikker in Groningen waarmee olie gewonnen wordt uit een pijp met een diameter van 10 cm. Alleen omdat gebruikt landoppervlakte negatief meeweegt in de MPG zonder de mogelijkheid om hierbij af te wijken van de berekening? Bent u het met de leden eens dat bovengenoemd voorbeeld aantoont dat we opnieuw dreigen te belanden in een modellenwerkelijkheid? Dit ondanks dat er voor de milieucategorie landgebruik een lagere weegfactor is toegekend dan geadviseerd vanwege onvoldoende robuustheid. Waarom heeft u ervoor gekozen af te wijken van het advies? Geeft dit niet nog meer te denken over de modellen zoals die nu vastliggen? De Nederlandse Vereniging van de Toeleverende Bouwmaterialen Industrie (NVTB) stelt dat dit geen inhoudelijke wijziging is, maar een politiek-beleidsmatige correctie. De set van weegfactoren in de Omgevingsregeling dient een langetermijnwerking te hebben om investeringen en innovaties te kunnen doen voor alle typen bouwmaterialen. Heeft een feitelijke en wetenschappelijke onderbouwing dan niet de voorkeur boven de nu voorgestelde aanpassing? De NVTB beoordeelt dat het lijkt alsof een middel (hout- en biobased bouwproducten) tot doel wordt verheven. Hoe oordeelt u over deze stellingname? Deelt u de twijfels van de NVTB en anderen over de rekenmodellen? De uitvoering wijkt af van de richtlijnen die de EU volgt waar het gaat om de berekening van bijvoorbeeld de milieubelasting van bouwproducten. Waarom is hiervoor gekozen? Welke overwegingen (baten en lasten) liggen hieraan ten grondslag? U schrijft dat het afwijken niet strijdig is, maar ook wanneer het niet strijdig is ligt het dan niet voor de hand dat wanneer de EU haar



datum 8 oktober 2024

ons kenmerk 175461.02U

blad 4

implementatie in de toekomst nader vormgeeft dat het nu afwijken in de toekomst tot strijdigheden gaat leiden?

De categorie naam 'biobased bouwmaterialen' wekt de suggestie dat het materialen van biologische oorsprong zijn terwijl dat slechts in beperkte mate het geval is (wanneer geen kunstmatige meststoffen en bestrijdingsmiddelen zijn gebruikt). Waarom is gekozen voor een dergelijke categorie-naam? Heeft u in uw afweging ook de impact meegenomen die het bevoordelen van biobased bouwmaterialen heeft op de beschikbaarheid van landbouwareaal voor voeding? Zo ja, hoe? Welke impact mag verwacht worden op prijzen voor landbouwgrond en op kosten van voedsel? Waarom heeft u de toegepaste rekenmethodes en de mogelijke uitwerking daarvan niet onderhavig gemaakt aan evaluatie? Kan dat alsnog? Waarom worden facultatieve categorieën toegevoegd? Kunt u de leden enig inzicht geven in het extra rekenwerk dat deze uitbreiding van 11 naar 19 categorieën met zich brengt en in hoeverre de regeldruk hierdoor toeneemt?

Kunt u aangeven door welke onderzoeken uw rekenmethodes worden onderbouwd? In het kader van een gelijk speelveld willen de leden graag weten welke Europese landen deze categorieën ook hanteren. Zijn er landen die deze categorieën niet hanteren? Zo ja hoeveel? Bent u bereid in het kader van een gelijk speelveld in Europa deze acht categorieën uit te stellen of de introductie te heroverwegen? Graag ontvangen de leden een toelichting.

Hoe verhoudt de voorliggende aanhangige regelgeving zich tot de voorliggende vernieuwing van het EU-product classificatie raamwerk voor bouwmaterialen (Construction Products Regulation; CPR) die eerder wordt gepubliceerd en is de beoordeling van de milieulasten voor bouwmaterialen in overeenstemming geschiedt met normen en classificaties aanpalende wetgeving zoals het CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism) en/of het IED (Industrial Emissions Directive)?

De leden hebben vernomen dat de herziening van de CPR nagenoeg is afgerond, wat zal leiden tot aanvullende "Essentiële Kenmerken" rond het aspect "milieu" die in geharmoniseerde normbladen in de nabije toekomst moeten zijn verwerkt. Die afronding vindt nog naar verwachting in Q4 2024 plaats en daarna volgen mandaten aan CEN om de geharmoniseerde Europese normen in lijn te brengen met de nieuwe CPR en evenzo om EN 15804 aan te passen. De huidige werkgroep Dangerous Substances, die al enkele jaren actief is, zal naar verwachting dit jaar omgezet worden naar een Werkgroep onder het CPR-Acquis traject. Die werkgroep zal de randvoorwaarden formuleren tezamen met de CEC voor de te hanteren Europese bepalingmethode onder de nieuwe CPR. Dit zal ook gevolgen hebben voor EN 15804. De verwachting is dat zodra de CPR is afgekondigd er een standstill gaat gelden. De vraag die de leden u hierover willen stellen is of dit er niet toe zou kunnen leiden dat het nu in gang gezette traject voor verandering van de bepalingmethode per 1 januari 2025 strijdig is of wordt met het Europees recht? De leden ontvangen graag een toelichting in hoeverre er rekening is of wordt gehouden met bovengenoemde ontwikkelingen en of dit mogelijk zou kunnen leiden tot uitstel/herziening van het ingezette traject.

U raamt dat de implementatie van voorliggende regelgeving implementatiekosten met zich brengt, maar u bent slechts weinig concreet wat de betekenis daarvan is voor de kostprijs per eenheid gebouw. Kunt u daar duidelijkheid verschaffen, wat is de impact van deze regelgeving op de stichtingskosten per M2 en/of M3 wooneenheid, en of kantoor eenheid? En welke impact heeft dat voor de kosten van de levensduur (LC kosten per m2/ m3) (waarin begrepen ook onderhoud en sloop)?

Tenslotte nog een vraag van wetgevingstechnische aard. Uit alles blijkt dan EN 15804 mede ten grondslag ligt aan dit voorgenomen besluit en de voorgenomen bepalingmethode. Deze norm is echter geen onderdeel van bijlage 2 van de Omgevingsregeling, ook niet na de voorgenomen wijziging daarvan. Hoe moet dit worden gezien in relatie tot artikel 1.4 van de Omgevingsregeling?



*datum* 8 oktober 2024

*ons kenmerk* 175461.02U

*blad* 5

Blijkens dat artikel is dan EN 15804 niet van toepassing, terwijl de bepalingsmethode daar in belangrijke mate op leunt.

De commissie voor Binnenlandse Zaken ziet met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangt deze graag binnen vier weken na dagtekening van deze brief.

Hoogachtend,

I.M. Lagas MDR

Voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken