

Vergaderjaar 2024–2025

28 325

Bouwregelgeving

Nr. 275

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 3 oktober 2024

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening over de brief van 21 juni 2024 over voorhang ontwerpbesluit tot wijziging van het Bbl t.b.v. 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 (Kamerstuk 28 325, nr. 274).

De vragen en opmerkingen zijn op 5 juli 2024 aan de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening voorgelegd. Bij brief van 3 oktober 2024 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
De Vree

Adjunct-griffier van de commissie,
Morrin

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de Minister

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA zijn positief over de hogere milieuprestatie-eisen die voorgesteld worden. In het ontwerpbesluit lijkt een goede balans te zijn gevonden. Er rest deze leden nog een enkele vraag.

1.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat de Minister in de brief stelt dat extra duurzaamheidseisen van gemeenten en provincies de standaardisatie en industrialisatie van de bouw in de weg zit. Deze leden vinden het belangrijk om de bouw te versnellen, maar ook dat er ambitieuze milieudoelen worden gesteld. Het feit dat decentrale overheden het nodig vinden om extra eisen te stellen geeft ogenschijnlijk aan dat de richtlijnen van het Rijk nog niet ambitieus genoeg zijn. Zij vragen de Minister of zij denkt dat met de voorgestelde richtlijnen in het ontwerpbesluit minder gemeenten additionele eisen zullen stellen in het bouwbesluit. Welke afspraken heeft de Minister hierover heeft gemaakt met gemeenten en provincies?

Antwoord 1

In het Besluit Bouwwerken Leefomgeving (Bbl) zijn alle minimumeisen opgenomen, die landelijk gelden voor alle bouwwerken. Die minimumeisen zien op veiligheid, bruikbaarheid, gezondheid en duurzaamheid van bouwwerken. Ik hecht aan eenduidigheid als het gaat om bijvoorbeeld definities en bepalingsmethoden om het (industriële) doorbouwen te ondersteunen, en ook daarvoor biedt het Bbl de basis.

Het is een misverstand dat decentrale overheden een bevoegdheid hebben om hiervoor extra eisen te stellen aan bouwwerken¹. In die gevallen waarin dat toch gebeurt, kan een opdrachtgever van nieuwe bouwwerken de gang naar de rechter succesvol benutten. Alleen als een ontwikkelaar of aannemer op vrijwillige basis meer wil aanbieden dan de minimumeisen voorschrijven, staat hem dat vrij. Medeoverheden moeten er in ieder geval op letten dat de 2/3 betaalbaarheid van de woningbouwopgave hiermee niet in het gedrang komt. Ze mogen in ieder geval geen dwingende invloed uitoefenen op hogere kwaliteitsniveaus dan het Bbl voorschrijft. Het is wenselijk dat indien opdrachtgevers, aannemers en ontwikkelaars vrijwillig inzetten op hogere kwaliteitsniveaus dan het Bbl voorschrijft, ook gestandaardiseerd wordt. Het is waardevol dat de kennisontwikkeling en innovaties in de markt gericht zijn op toekomstige regelgeving, zoals inmiddels aangekondigd in Europese richtlijnen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de NSC-fractie

De leden van de NSC-fractie hebben kennisgenomen van de Voorhang ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna Bbl) t.b.v. 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. Deze leden hebben hierover een aantal vragen.

¹ Artikel 23.7 Omgevingswet

2.

De leden van de NSC-fractie lezen in artikel 4.159 milieuprestaties het begrip «verliesoppervlakte». Wat is de definitie van het begrip «verliesoppervlakte» volgens de Minister?

Antwoord 2

In het gewijzigde artikel 4.159 Bbl wordt het begrip «verliesoppervlakte» gebruikt. De term verliesoppervlakte wordt vervolgens in bijlage I van het Bbl gedefinieerd als: het totaal van de oppervlakten van alle uitwendige scheidingsconstructies van een bouwwerk. Hiermee wordt bedoeld de totale oppervlakte van alle buitenmuren, daken en de vloer van een gebouw die aan de buitenlucht grenzen.

3.

De leden van de NSC-fractie lezen in artikel 4.159 milieuprestaties over «schaduwkosten» en hoe hier gewerkt wordt met een prijspeil uit 2019. Is volgens de Minister een peildatum die vijf á zes jaar voor de geplande ingangsdatum van de wet ligt gebruikelijk? Zo niet, kan de Minister verklaren waarom niet?

Antwoord 3

Deze peildatum is voor dit ontwerpbesluit gebruikelijk omdat 1) dit ten tijde van het onderzoek de meest recente milieuprijzen waren uit het Handboek Milieuprijzen² en 2) de schaduwkosten alleen worden gebruikt om onderling milieueffecten te wegen en geen werking hebben voor de werkelijk kosten die samenhangen met de uiteindelijke milieuprestatie van een gebouw. Daarom hoeven de schaduwkosten niet steeds te worden aangepast. Een uitzondering kan worden gemaakt voor de CO₂-schaduwkosten, die verondersteld worden met 3,5% per jaar te stijgen in verband met het (voorgenomen) klimaatbeleid (tweegradenscenario)³.

Bepaling haalbare milieuprestatie-eisen

4.

De leden van de NSC-fractie lezen dat om een gebouw duurzaam te maken er vaak meer materialen nodig zijn, zoals zonnepanelen en installaties of isolatie en dergelijke. Voorziet volgens de Minister de milieuprestatie-eis ook in situaties (mogelijk in de toekomst) waarbij juist minder materialen gebruikt worden? Kan de Minister het antwoord toelichten?

Antwoord 4

Ja, het milieuprestatie-instrument is immers bedoeld om de milieu-impact van bouwwerken en de daarbij gebruikte bouwmaterialen te begrenzen. Wanneer er minder materialen worden gebruikt dan zal dit in vrijwel alle gevallen een gunstig effect hebben op de milieu-impact van het gebouw. Van alle gebruikte materialen in een bouwwerk worden namelijk de milieueffecten berekend van wieg tot graf: de zgn. LCA-methode, Levenscyclus Analyse Methodiek (LCS)methodiek), dat wil zeggen van grondstofwinning, productie, transport, gebruiksfase, sloop, afvalverwerking en mogelijk hergebruik. De milieuprestatie-eis zorgt ervoor dat

² Het Handboek Milieuprijzen geeft voor een groot aantal milieugevaarlijke stoffen kengetallen voor waardering voor emissies naar lucht, water en bodem

³ Conform de uitwerking van de aanbevelingen van de werkgroep Discontovoet in Aalbers et al., (2016) (Milieuprijzen als weegfactor in de bepalingmethode milieuprestatie bouwwerken - CE Delft)

ontwerpers en bouwers bij het voldoen aan de andere prestaties uit de bouwregelgeving, zoals die van de energieprestatie, ook bewust naar de materiaalkant kijken.

5.

De leden van de NSC-fractie lezen over «merk ongebonden generieke milieuverklaringen». Wat zijn «merk ongebonden generieke milieuverklaringen» volgens de Minister en hoe verschillen deze van de «branche-gemiddelde milieuverklaringen»?

Antwoord 5

In de Nationale Milieudatabase (NMD), die beheerd wordt door stichting Nationale Milieudatabase, worden drie categorieën milieuverklaringen met milieudata onderscheiden, te weten:

Categorie 1: dit zijn getoetste, merk gebonden data. Ze zijn eigendom van de fabrikant;

Categorie 2: dit zijn getoetste, branche/sector gebonden data. Ze zijn eigendom van de branche;

Categorie 3: dit zijn ongetoetste, generieke data.

De categorie 3-data vormen een terugvaloptie voor als er nog geen Categorie 1 of Categorie 2 milieuverklaringen van dit product bestaan.

De Categorie 3 data zijn minder specifiek, daarom zit er een ophoogfactor op van 30% in termen van milieueffect. Deze ophoging geeft ook een prikkel aan fabrikanten om hun eigen productkaarten in de NMD op te laten nemen, voor zover ze gunstiger scoren. In die gevallen zullen ze dan ook de voorkeur krijgen bij de berekening van de milieuprestatie gebouwen. Dit mag alleen onder de voorwaarde dat ze daadwerkelijk worden toegepast in het bouwwerk.

6.

De leden van de NSC-fractie zijn benieuwd wat volgens de Minister de verwachting is voor de haalbaarheid van de milieuprestatie-eisen die nu soepeler gesteld zijn voor kleinere woningen (met name appartementen) als de bouwkosten en rentekosten onverhoopt weer stijgen.

Antwoord 6

Als gevolg van een soepelere eis kunnen kleinere woningen voldoen aan een op maat gesneden milieuprestatie-eis, in verband met het kunnen realiseren van kleinere woningen. Bij kleinere woningen is er immers relatief meer materiaal nodig (vloeren, wanden, dak, installaties e.d.) ten opzichte van de bruto vloeroppervlakte van de woning dan bij grotere woningen.

Introdunctie milieuprestatie-eisen andere gebruiksfunctie

7.

De leden van de NSC-fractie lezen dat gesteld wordt dat er nog geen ervaring is met het werken met milieuprestatie-eisen met betrekking tot «andere gebruiksfuncties». Hoeveel jaar verwacht de Minister nodig te hebben om hier eerst ervaring mee op te doen alvorens tot eisen te komen?

Antwoord 7

Een periode van vijf jaar is gebruikelijk als het om nieuwe bouwwerken gaat. Dit ontleen ik aan de introductieperiode voorafgaand aan het vaststellen van de grenswaarde voor de milieuprestatie gebouwen in 2018.

8.

De leden van de NSC-fractie vragen zich af waarom bij de woonfunctie uitgegaan wordt van het gebruiksoppervlak terwijl bij de kantoorfunctie wordt uitgegaan van de verhouding gebruiksoppervlak/schiloppervlak. Kan de Minister dit verklaren?

Antwoord 8

Bij de kantoorfuncties blijkt dat de spreiding in gebruiksoppervlakte erg groot is. Een soepelere milieuprestatie-eis koppelen aan de gebruiksoppervlakte is daarmee niet haalbaar. Naast een spreiding in gebruiksoppervlakte is bij kantoorfunctie de gebouwhoogte of verdiepingshoogte variabel. Ook deze hoogte kent in de praktijk een grote spreiding, in tegenstelling tot woonfuncties die over het algemeen eenzelfde verdiepingshoogte hebben. Vanwege de vorm van kantoorfuncties (hoogte, gebruiksoppervlakte, schiloppervlakte) is de compactheidsfactor voor dit type functies beter bruikbaar voor de berekening van de milieuprestatie dan een koppeling aan de gebruiksoppervlakte⁴.

Minimum gebruiksoppervlakte voor milieuprestatie-eis

9.

De leden van de NSC-fractie lezen dat bouwwerken met een industrie-functie of een overige gebruiksfunctie, als zij kleiner dan 50 m² zijn, niet hoeven te voldoen aan milieuprestatie-eisen. Omdat het hier nutsvoorzieningen, fietsenstallingen en schuurtjes kan betreffen waar voor een deel voertuigen/hulpmiddelen met een accu gestald kunnen worden, is de vraag of de brandveiligheid van deze ruimten en het gebruik van benodigde materialen niet ook in beeld zou moeten zijn. Welke risico's brengt het volgens de Minister met zich mee om deze eisen buiten beschouwing te laten?

Antwoord 9

Voor deze bouwwerken blijven de brandveiligheidseisen uit het BBL, zoals deze nu ook al gelden, gewoon van kracht. Er ontstaan dus geen extra risico's als het gaat om brandveiligheid. Het Bbl regelt o.a. dat de elektrische installatie van het gebouw veilig moet zijn en dat er beperkingen gelden aan het brandgedrag van zowel het binnen- als het buitenoppervlak van de gevel. Bergingen voor bijvoorbeeld scootmobielen en elektrische fietsen in of direct tegen een woongebouw moeten in een ander brandcompartiment worden geplaatst dan de woningen.

Nieuwe Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken

10.

De leden van de NSC-fractie lezen dat aangegeven wordt dat de herziene Europese standaard (vertaald via de herziening van de Nederlandse bepalingmethode) over de hele levensduur van een bouwproduct strekt. Hoe wordt volgens de Minister in dit licht van een materiaal bepaald of die hergebruikt kan worden en zijn ontwikkelingen hierin voorzien? Immers, wat nu nog niet hergebruikt kan worden kan wellicht na een innovatie wel hergebruikt worden.

Antwoord 10

⁴ Onderzoek afwijkende milieuprestatie gebouwen in bouwregelgeving (Nieman, 2024)

Met betrekking tot de waardering van hergebruik bij het bepalen van de milieuprestatie is de nieuwe Bepalingsmethode geactualiseerd in lijn met de Europese bepalingmethode EN-15804.

Verder moeten bouwmaterialen en bouwproducten bij hergebruik voldoen aan de eisen zoals gesteld in het Bbl. Afhankelijk van de toepassing kunnen er op bouwwerk niveau eisen van toepassing zijn met betrekking tot brandveiligheid, constructieve veiligheid, energieprestatie e.d.

Om aan te kunnen tonen dat deze her te gebruiken (innovatieve) materialen en producten voldoen aan bovengenoemde eisen heeft Cirkelstad⁵ een «Beslisboom Hoogwaardig Hergebruik Bouwproducten» opgesteld.⁶

Verhouding tot ander recht

11.

De leden van de NSC-fractie merken op dat wetgeving op het vlak van duurzaamheid en circulariteit constant in beweging is. Kan de Minister aangeven welke herzieningen, nieuwe wetgeving, of dergelijke wij de komende vier jaar tegemoet kunnen zien? Kan de Minister een kalender overleggen zodat de Kamer tijdig en optimaal beïnvloedingsinstrumenten kan inzetten?

Antwoord 11

Als het gaat om duurzaamheid in de zin van milieuprestatie van bouwproducten, gebouwgebonden installaties en milieuprestatie gebouwen, waarbij laatstgenoemde een optelling is van de eerste twee, zijn de belangrijkste Europese ontwikkelingen de komende 4 jaar als volgt: ESPR: de Ecodesign for Sustainable Products Regulation (ESPR), die op 18 juli 2024 van kracht werd, is een Europese Verordening die toeziet op productie en gebruik van meer ecologisch duurzame en circulaire producten. De doelstelling van deze Verordening is o.a. het verbeteren van de circulariteit van producten, energieprestaties en andere milieuaspecten. De ESPR vervangt de vorige Ecodesign-richtlijn en stelt een kader vast voor het vaststellen van duurzaamheidseisen voor verschillende productcategorieën.

Onder de ESPR vallen zeer veel productgroepen, waaronder ook bouwtechnische installaties als C.V.-ketels, warmtepompen en airco's. Naast het energiezuiniger maken van producten onder de huidige Ecodesign Richtlijn, zal de nieuwe ESPR dus ook de duurzaamheid van deze producten adresseren, o.a. volgens een LCA-methodiek, met daarin – net als voor de milieuprestatie gebouwen – ook 19-milieu indicatoren, alsmede repareerbaarheid en hergebruik. De komende jaren zal de Commissie dit voor diverse productgroepen verder uitrollen.

De herziene CPR: in de 2^e helft van 2025 zal de herziene Europese Verordening Bouwproducten (CPR) van kracht gaan. Naast de hoofddoelstelling vanuit de huidige CPR, namelijk de interne markt en het wegnemen van handelsbelemmeringen, wordt onder de herziene CPR ook het declareren van milieuprestaties van bouwproducten verplicht voor fabrikanten die een bouwproduct op de Europese markt brengen.

De systematiek die voor bouwproducten wordt voorgeschreven sluit aan bij de milieuprestatie-systematiek die we in Nederland op gebouwniveau hanteren.

⁵ <https://www.cirkelstad.nl/>

⁶ <https://www.cirkelstad.nl/wp3/wp-content/uploads/2021/06/Het-rapport-Beslisboom-Hergebruik-gebouwproducten.pdf>

De verplichting om milieuprestaties van bouwproducten te declareren, zal de komende jaren per bouwproductgroep door de Europese Commissie verder uitgerold worden.

EPBD-IV: De Energy Performance of Buildings Directive (EPBD), ook bekend als de Richtlijn energieprestatie van gebouwen, heeft tot doel de energieprestatie van gebouwen in de Europese Unie te verbeteren. Daar waar de eerste EPBD-richtlijn meer dan 20 jaar geleden het licht zag met als doelstelling om minder afhankelijk te worden van fossiele energie van vreemde mogendheden, heeft EPBD-IV niet alleen energie-efficiëntie tot doel, maar ook het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen.

Voor laatstgenoemde doelstelling voorziet EPBD-IV in een verplichting om een zgn. Whole Life Cycle (WLC)-berekening te maken, oftewel een berekening over de gehele levenscyclus van het gebouw: zowel van het energiegebruik als van de gebruikte materialen, zoals Nederland nu – wat materiaal gebruik betreft – met de milieuprestatie-berekening doet. Concluderend: de milieuprestatie-berekening in het Bbl sluit aan bij de Europese verplichtingen die – op productniveau – volgen uit de ESPR en de herziene CPR. Ook sluit de milieuprestatie-berekening aan op de WLC-berekening die op bouwwerkniveau vanaf 2028 verplicht wordt onder EPBD-IV.

Daarbij is een belangrijk punt dat lidstaten op termijn op grond van de EPBD-IV, de WLC-prestatie-eis (grenswaarde) op bouwwerkniveau nationaal dienen te bepalen, waarvoor de ervaringen met de milieuprestatie-berekeningen – volgens de herziene bepalingsmethode – essentiële informatie zal bieden.

Gevolgen van dit besluit

12.

De leden van de NSC-fractie lezen dat er gesproken wordt over hogere bouwkosten de komende vijf jaar. Omdat vooral goedkope en betaalbare woningen gebouwd moeten worden tot 2031 is de vraag wat het verwachte effect is op de bouwproductie en de haalbaarheid van de bouwaantallen uit de Woondeals. Kan de Minister aangeven of er middelen zijn in de begroting die erin voorzien om stagnatie van bouw door deze hogere bouwkosten te dempen? Zo ja, welke middelen en zijn deze toereikend?

Antwoord 12

Over de bouwkosten is allereerst in algemene zin op te merken dat er sprake is van autonome ontwikkelingen die leiden tot hogere kosten, zoals loonkosten en inflatie. Daarnaast is het van maatschappelijk belang dat 2/3 betaalbaar wordt gebouwd. Terughoudendheid met het toevoegen van een kostenverhogende aangescherpte eis, is geboden in het licht van de woningbouwopgave en de betaalbaarheid daarbinnen.

Over de bouwkosten is te melden dat over het algemeen de verwachting is dat 80% van de grondgebonden nieuwbouwwoningen aan de voorgestelde aangescherpte milieuprestatie-eis kan voldoen zonder extra kosten te maken. Voor 20% van de nieuwbouw (gerekend is door Sira⁷ met 74.100 totaal) zou er ingeval van aanscherping van de eis sprake zijn van tijdelijk extra kosten, voor zowel grondgebonden woningen als voor appartementen. Deze uitkomsten maken het voor mij noodzakelijk om deze aanscherping goed te wegen.

⁷ Lasten- en regeldrukeffecten wijziging milieuprestatie-eisen bouwregelgeving (Sira, 2023), Aanvullend onderzoek effecten aanscherping MPG-eis (Sira, 2024)

Voor het totaal van deze woningen en appartementen zou het gaan tijdelijke kosten die variëren van minimaal € 150.987.900 tot maximaal € 240.690.200 in het eerste jaar (2025), aflopend tot minimaal € 29.158.800 en maximaal € 46.654.000 in het vijfde jaar (2029).

De verwachting die uit de onderzoeken blijkt is dat door de aanscherping van de eis de vraag naar duurzame producten zal toenemen, waardoor er opgeschaald wordt en de kosten naar verwachting zullen afnemen.

Respondenten verwachten dan ook dat de meerkosten gedurende een periode van vijf jaar zullen afnemen tot het huidige prijsniveau. Dit is de verwachte geleidelijke afname van de meerkosten gedurende vijf jaar.

De inschatting voor extra kosten zijn voor een groot deel te wijten aan het gebruik van andere, duurzamere materialen. Echter uit het vervolgonderzoek kwam tevens naar voren dat de prijzen van bouwmaterialen die zorgen voor een gunstigere milieuprestatie-score aantrekkelijker zijn geworden ten opzicht van «lineaire» bouwproducten in de loop der tijd. Bovendien gaat er een standaardiserend en daarmee mogelijk kostenverlagend effect uit van een scherpere nationale norm.

In de Rijksbegroting zijn geen extra middelen gereserveerd voor de kosten die samenhangen met de aanscherping van de milieuprestatie-eis gebouwen.

13.

De leden van de NSC-fractie vragen zich af of de Minister kan aangeven of er middelen zijn voorzien in het Klimaatfonds voor circulaire materialengebruik?

Antwoord 13

Ja, onder andere voor de Nationale aanpak biobased bouwen: daarvoor is € 200 miljoen gereserveerd vanuit het Klimaatfonds. Hiervan is € 25 miljoen toegekend in 2023 en nog eens € 63,7 miljoen in 2024. De overige € 111,3 miljoen moet nog worden toegekend in de volgende besluitvormingsronde. Verder zijn er middelen toegekend in het kader van de zogenaamde circulaire klimaatmaatregelen, specifiek om bedrijven te ondersteunen bij de versnelde transitie naar een circulaire plastic keten. Hiervoor is in totaal € 267 miljoen uit het Klimaatfonds toegekend, deels in de vorm van een reservering⁸.

14.

De leden van de NSC-fractie lezen dat er gesproken wordt over hogere ontwerp-, ontwikkel-, en advieskosten gedurende de eerste drie jaar. Kan de Minister antwoord geven op de volgende vragen: kunnen de sectoren deze extra kosten dragen? Is er voldoende capaciteit aanwezig? Zo niet, hoe wordt voorkomen dat schaarste van capaciteit/deskundigheid leidt tot vertraging van de bouw? Op welke manier kan kennis gedeeld worden in regio's om concurrentie op schaarse kennis te voorkomen?

Antwoord 14

Voor deze vraag verwijs ik naar mijn aanbiedingsbrief bij deze antwoorden op de schriftelijke inbreng. Ik wil eerst met de sector in overleg of de aanscherping een belemmering vormt voor de woningbouwopgave en de betaalbaarheid daarbinnen.

15.

De leden van de NSC-fractie lezen dat ongeveer 1.116 milieuverklaringen vervroegd moeten worden afgeschreven. Aangegeven wordt dat geen kosteninschatting gegeven kan worden in verband met onvoldoende data.

⁸ Kamerstuk, vergaderjaar 2022–2023, 32 813, nr. 1292

Kan de Minister aangeven hoe dit probleem in de toekomst voorkomen wordt, aangezien wijzigingen ook in de toekomst te verwachten zijn waardoor milieuverklaringen (deels) wederom vervroegd afgeschreven moeten worden?

Antwoord 15

Het vervroegd afschrijven vergt een nuancering. Een deel van de 1.116 milieuverklaringen zal namelijk al vóór 1-1-2025 vervallen om andere redenen. Denk hierbij aan verwijdering van milieuverklaringen vanwege bedrijfsoverwegingen van een producent. De overgang naar een nieuwe dataset op basis van de herziene Europese norm (15804+A2:2019) is ook een reden voor vervroegd afschrijven. Hier is vroegtijdig op geanticipeerd en er is een vergoedingsregeling gestart door de Stichting NMD (Nationale Milieudatabase, beheerder van de bepalingmethode) om de eigenaren van milieuverklaringen te stimuleren om hun data te updaten en in overeenstemming te brengen met de nieuwe dataset A2. Deze «Versnellingsactie» werd ingezet voor bedrijven en brancheorganisaties die hun milieudata op dataset A1 hadden gebaseerd en van wie de milieuverklaringen nog binnen de geldigheidsstermijn van vijf jaar vielen. Wanneer er in de toekomst een herziening komt van de Europese norm kan er weer een dergelijke versnellingsactie worden ingezet. Er is nog een nuance te maken als we spreken over vervroegd afschrijven en de bijbehorende kosten. Een milieuverklaring is een uitkomst van een uitgebreide levenscyclusanalyse (LCA)-studie waarmee de milieueffecten van producten en diensten gedurende hun gehele levenscyclus inzichtelijk worden gemaakt. Een LCA laat de totale milieu-impact over de gehele levenscyclus van het product zien; van grondstofwinning en productie tot gebruik en verwerking aan het einde van de levensduur. De LCA-studie die als basis dient voor een milieuverklaring is een van de grootste kostenposten van het ontwikkelen van de milieuverklaring. Met de herziene bepalingmethode kan de betreffende LCA-studie in veel gevallen volledig ongewijzigd blijven, wat betekent dat er enkel een omrekening plaatsvindt in de uiteindelijke weging van de milieueffecten met betrekking tot de herziene bepalingmethode.

16.

De leden van de NSC-fractie vragen zich af waarom er geen mkb-toets is uitgevoerd. Kan dit alsnog worden uitgevoerd?

Antwoord 16

Er is geen mkb-toets uitgevoerd omdat zich geen mkb-bedrijven hebben aangemeld. Het ministerie heeft aan de relevante brancheorganisaties die deelnemen aan het Overleg Platform Bouwregelgeving en de Juridisch-Technische Commissie gevraagd mkb-ers aan te dragen voor de mkb-toets. Ook is dit gevraagd aan VNO-NCW. Ondanks herhaalde oproepen heeft uiteindelijk slechts één mkb-bedrijf zich aangemeld voor de mkb-toets. In overleg met het Ministerie van EZK was besloten om de mkb-toets bilateraal te houden met deze individuele mkb-er. Op een later moment heeft echter ook deze mkb-er afgezien van deelname aan de mkb-toets met als reden dat ze voornamelijk benieuwd waren naar het proces en de reacties van andere partijen. Omdat er geen animo blijkt onder mkb-bedrijven voor deze mkb-toets, ligt het alsnog uitvoeren hiervan niet in de rede. Wel heb ik inmiddels subsidie verstrekt aan de BNA (Branchevereniging Nederlandse Architectenbureaus) voor het uitvoeren van een brede praktijktoets, waar diverse partijen in de bouwsector in participeren.

17. De leden van de NSC-fractie vragen zich af waarom het herziene besluit direct van toepassing wordt op lopende projecten. Kan de Minister aangeven of dit wel/niet leidt tot vertraging in het bouwproces en hoe dit

voorkomen kan worden. Kan de Minister aangeven wat consequenties zijn voor het buiten beschouwing laten van lopende projecten?

Antwoord 17

Het herziene besluit wordt niet van toepassing op projecten, waarvoor al een vergunning is afgegeven of een bouwmelding is gedaan. Voor projecten die vóór de datum van inwerkingtreding van de nieuwe regels voor de milieuprestatie een vergunningaanvraag of een bouwmelding bij bouwen onder kwaliteitsborging doen, blijven namelijk de regels gelden die op het moment van de vergunningsaanvraag of bouwmelding van toepassing zijn.

Uit onderzoeken⁹ komen geen signalen naar voren dat dit ontwerpbesluit invloed heeft op de snelheid van het bouwproces bij lopende projecten. Wel laat onderzoek zien dat er bij onvoldoende voorbereidingstijd voor lopende bouwprojecten, naar verwachting aanpassingskosten nodig zijn, maar dat er bij een overgangsperiode van een half jaar tot een jaar de aanpassingskosten beperkt tot nihil zullen zijn.

Tegelijkertijd kan het voorkomen dat projecten langjarig in voorbereiding zijn, maar de vergunningaanvraag of bouwmelding nog niet is gedaan om bepaalde redenen. Voor dat soort lopende projecten zal de inwerkingtredingsdatum bepalend zijn of sprake is van de dan inmiddels aangescherpte regelgeving.

18. De leden van de NSC-fractie vragen zich af hoe bepaald is dat de aanpassingskosten door de gekozen overgangsperiode van een jaar nihil zijn. Kan de Minister hier enkele rekenvoorbeelden over delen?

Antwoord 18

Op basis van interviews met ontwikkelaars en bouwers is de inschatting gemaakt dat de aanpassingskosten voor herontwerp, -ontwikkeling en advies bij een overgangsperiode van een half jaar ongeveer € 1.500,- tot € 2.000,- per woning bedragen. Aanpassingskosten komen op nihil uit ingeval gekozen zou worden voor een overgangsperiode van een jaar. Dit komt doordat partijen dan nog tijdelijk onder de oude regelgeving hun omgevingsvergunning kunnen aanvragen en het project niet aan de aangescherpte eis hoeft te voldoen.

Het is daarnaast van belang om te beseffen dat het voor veel partijen tijdens de interviews nog onduidelijk was wat de invloed van een soepelere eis zou zijn voor kleinere woningen, het type woning dat met name last zou ondervinden van de aanpassingskosten bij een scherpere eis. Als gevolg van een soepelere eis kunnen kleinere woningen blijven voldoen aan de milieuprestatie-eis.

Internetconsultatie

19.

De leden van de NSC-fractie vragen zich af op welke termijn beleidsmonitoring en evaluatie uitgevoerd zullen worden. Kan de Minister deze vraag beantwoorden en aangeven hoe de Kamer hierbij meegenomen wordt?

Antwoord 19

De Strategische Evaluatie Agenda SEA¹⁰ schrijft voor dat ten minste eens in de 4–7 jaar per thema een periodieke rapportage moet worden gepubliceerd. Voor de milieuprestatie kennen we sinds 2018 een grenswaarde. Dit zou betekenen dat uiterlijk 2025 een periodieke

⁹ Analyse aanscherping MPG-norm (EIB, 2023), Lasten- en regeldrukeffecten wijziging milieuprestatie-eisen bouwregelgeving (Sira, 2023), Aanvullend onderzoek effecten aanscherping MPG-eis (Sira, 2024)

¹⁰ Evaluatiestelsel | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid (rijksfinancien.nl)

rapportage moet worden gepubliceerd. Daarom wordt een evaluatie voorbereid voor de beleidsmaatregel milieuprestatie gebouwen voor de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) van 2025, onder het onderwerp Bouwkwaliteit. Deze wordt zoals gebruikelijk in het kader van de begrotingscyclus te zijner tijd aan de Kamer voorgelegd.

20. De leden van de NSC-fractie vragen zich af of de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) concreet hebben aangegeven gerust te zijn op een haalbare implementatie (inclusief handhaving) door de gemeenten. Kan de Minister dit bevestigen?

Antwoord 20

Zowel de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) hebben gereageerd op het ontwerpbesluit in het kader van de code interbestuurlijke verhoudingen. Ze reageerden positief op het voorstel tot aanscherping en uitbreiding van de milieuprestatie-eis. Over handhaving zijn geen opmerkingen gemaakt.

Voor gemeenten verandert weinig door het aanscherpen van de milieuprestatie-eis en bepalingsmethode als het om woningen en kantoren gaat. Bij vergunningaanvragen of in haar toezichtstaak dient het bevoegd gezag te toetsen of aan de landelijk geldende wetgeving is voldaan. Deze taak hebben gemeenten al sinds 2013 als het om de milieuprestatie van gebouwen gaat. Door de uitbreiding van de eisen naar andere typen bouwwerken in het ontwerpbesluit en de soepelere eis za in de aanlooperperiode en het eerste jaar zal het bevoegd gezag geconfronteerd worden met enkele aanpassingen in de reguliere werkzaamheden.

21. De leden van de NSC-fractie lezen: «De periode tot medio 2025 zullen we gebruiken om samen met deze partijen inzichtelijk te maken welke randvoorwaarden nodig zijn om de verduurzaming te versnellen.» Kan de Minister aangeven en onderbouwen of, wanneer je nu pas de randvoorwaarden gaat bedenken, het optuigen van een systeem niet te vroeg is?

Antwoord 21

Met het nog te sluiten Bouwmaterialenakkoord wordt geen systeem opgetuigd, maar wordt door het Rijk die ketens gefaciliteerd die verduurzaming van hun keten/product versneld willen aanpakken. Deze ketens willen dit omdat ze zien dat er ontwikkelingen en eisen op hen afkomen vanuit Europa, die ook al zijn geland of zullen landen in de nationale regelgeving. In dit kader is met randvoorwaarden bedoeld het met elkaar samenwerken om barrières weg te nemen die het behalen van de doelen van de marktpartijen belemmeren.

Algemeen

22.

De leden van de NSC-fractie vragen zich af of er sprake is van een nationale kop op Europese regelgeving. Zo ja, wat is hier de reden van? Wat zijn consequenties van een zuivere implementatie zonder nationale kop? Kan de Minister deze vragen beantwoorden?

Antwoord 22

Omdat op Europees niveau tot dusver geen (milieu-) eisen zijn gesteld aan gebouwen, is de Nederlandse wetgeving op dit punt als zodanig geen nationale kop. Omdat de nationale eisen van lidstaten aan gebouwen verschillen is er op een Europees niveau geen gelijk speelveld. De MPG is een nationaal beleidsinstrument dat sinds 2013 een plek heeft in de bouwregelgeving.

In de recent vastgestelde EPBDIV is voor het eerst de eerdergenoemde Whole Life Carbon-verplichting per 2028 opgenomen. Deze verplichting ziet op de berekening van de CO₂-emissies op gebouwniveau, voor zowel materiaal- als energiegebonden emissies. Vanaf 2030 moet iedere lidstaat een grenswaarde bepalen, waaraan de emissies van een nieuw bouwwerk maximaal mogen voldoen. De grenswaarde of CO₂-norm zal de komende jaren samen met de bouwsector worden ontwikkeld gegeven de woningbouwopgave en betaalbaarheid, zodat in 2030 de markt voorbereid is op de nieuwe regelgeving op dit punt. In ieder geval stelt de Europese Richtlijn geen grenswaarde vast, maar laat dat aan de lidstaten zelf. Dit Whole Life Carbon-instrument wordt gebaseerd op dezelfde Europese bepalingmethode als de MPG, maar ziet slechts op CO₂-emissies in tegenstelling tot de milieuprestatie gebouwen waarvoor meer milieucategorieën worden meegenomen.

23.

De leden van de NSC-fractie vragen zich af of het met deze wijziging wel of niet mogelijk is dat gemeenten lokaal extra eisen stellen boven op de Bbl. Waarom wel of niet? Indien wel, wat zijn hier dan effecten van op zowel verduurzaming als nieuwbouw? Heeft de Minister hier rekenvoorbeelden bij? Kan de Minister ook aangeven voor wiens rekening de extra kosten zijn?

Antwoord 23

Nee, dit blijft juridisch niet mogelijk. Wat landelijk is geregeld aan eisen in het Bbl is de (minimum) eis waar op gebouwd mag worden en waar op wordt gehandhaafd door het bevoegd gezag. Zie ook het antwoord op de vraag 1.

24.

De leden van de NSC-fractie vragen zich af of de referentiewoningen op basis waarvan grenswaarden bepaald zijn ook representatief voor recent gerealiseerde gebouwen zijn. Kan de Minister deze vraag beantwoorden?

Antwoord 24

Ja, deze referentiewoningen zijn representatief voor recent gerealiseerde gebouwen en zijn getoetst aan de hand van recent geregistreerde gegevens in EP-online¹¹. Daarbij is geconcludeerd dat de referentiegebouwen voldoende dekkend zijn voor de huidige nieuwbouwmarkt. Daarnaast zijn deze referentiegebouwen dezelfde referentiegebouwen, die ook in gebruik zijn voor de recente periodieke kostenoptimalisatiestudie BENG (ook wel: KOS-BENG¹²).

25.

De leden van de NSC-fractie vragen of de Minister kan uitleggen wat de stand van zaken is van het opzetten van de productielijnen voor circulaire materialen.

Antwoord 25

Het opzetten van productielijnen voor circulaire materialen is een onderdeel van de Nationale Aanpak Biobased Bouwen (NABB). Op 8 november 2023 heeft het kabinet de NABB gelanceerd¹³. De kern van

¹¹ Referentiegebouwen BENG.pdf (rvo.nl)

¹² Elke vijf jaar moeten de verschillende Europese lidstaten de energieprestatie eisen van gebouwen evalueren en hierover verslag uitbrengen aan de Europese Commissie. De BENG eisen voor nieuwe gebouwen zijn in de periode 2018–2019 voor het eerst beoordeeld in een kostenoptimaliteitsstudie (KOS)

¹³ Aanbiedingsbrief bij Nationale Aanpak Biobased Bouwen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

deze aanpak is het opzetten van ketens van boeren, verwerkers en partijen uit de bouwsector. De boeren dragen bij via de teelt van biograndstoffen (o.a. vlas, vezelhennep en miscanthus). Daarnaast moeten er verwerkers komen, die productielijnen hebben om deze biograndstoffen ook tot bouw materiaal om te vormen. Uiteindelijk zullen de materialen worden toegepast in gebouwen en infrastructurele bouwwerken. Het opzetten van productielijnen voor circulaire materialen is dus één onderdeel van de keten, namelijk de verwerking. Op dit moment zijn twee instrumenten in de maak om de verwerking van biograndstoffen te stimuleren. Ten eerste wordt op termijn een leningsfaciliteit gelanceerd waarmee potentiële verwerkers hun faciliteiten voor een deel kunnen financieren. Ten tweede is een regeling voor stimulering van de teelt in ontwikkeling, waarmee boeren extra inkomsten kunnen genereren als hun teelt wordt verwerkt tot bouwproducten en daarmee langdurig koolstof wordt vastgelegd. Naar verwachting worden deze instrumenten nog in 2024 gelanceerd.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de Voorhang ontwerpbesluit tot wijziging van het Bbl t.b.v. 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. Deze leden onderschrijven het belang van het aanscherpen van de grenswaarde voor milieuprestaties voor woonfuncties, kantoorfuncties en andere gebruiksfuncties. Wel hebben zij nog enkele vragen.

26.

De leden van de D66-fractie merken op dat de Minister de relatief sterkere stijging van de milieubelasting van biobased materialen ten opzichte van reguliere bouwmaterialen als gevolg van de invoering van de nieuwe bepalingsmethode heeft geadresseerd. Als oplossing, is er gekozen voor «variant 1» waarbij er een andere weging geldt voor alleen de milieucategorie landgebruik. Deze leden vragen zich af welke neveneffecten deze keuze heeft, specifiek op de weging van reguliere bouwmaterialen. Zij vragen zich af of met de keuze van variant 1 ook de CO₂-opslag van biobased materialen voldoende meegewogen wordt, en als dat niet het geval is, welke mogelijkheden de Minister ziet om dit alsnog voor elkaar te krijgen. Verder vragen zij zich af waarom er niet gekozen is voor de derde variant, zoals veel experts opperden.

Antwoord 26

Er is niet gekozen voor de derde variant omdat deze variant bij nadere beschouwing – in samenspraak met de markt – te veel nadelen gaf ten opzichte van de andere voorgestelde varianten. Met name het negeren daarbij van de milieucategorieën toxiciteit (kankerverwekkendheid) en fijnstof was daarbij aan de orde.

In samenspraak met de markt is uiteindelijk gekozen voor variant 2 – en niet variant 1 zoals in de vraag wordt verondersteld – omdat de neveneffecten bij deze variant, specifiek op de weging van reguliere bouwmaterialen onderling, en op het gebied van vermeden milieu impact het best past bij de functie waarvoor het milieuprestatie instrument dient, namelijk het verlagen van de integrale milieudruk. Uit nadere analyse bleek daarnaast ook dat de neveneffecten van variant 3 in sommige gevallen zelfs leidde tot een minder gunstige score van biobased materialen.

Op basis van bovenstaande overwegingen geeft het overgrote deel van de partijen uit de bouwsector aan dat de variant zoals deze in voorhang is

gebracht een werkbaar alternatief is voor het voorstel zoals deze in internetconsultatie is gebracht.

De CO₂-opslag van biobased materialen wordt in elke variant en ook in de gekozen variant meegenomen met de vanaf 2028 geldende plicht om integraal over de hele levenscyclus van een gebouw de CO₂-emissies van het materiaalgebruik en het energiegebruik te berekenen (de zgn. Whole Life Carbon-berekening). Deze plicht volgt uit de Europese Richtlijn EPBDIV¹⁴.

27.

De leden van de D66-fractie merken op dat circulariteit geen onderdeel lijkt te zijn van de milieuprestatie-eisen. Deze leden vragen zich af waarom hiervoor is gekozen, terwijl tegelijkertijd duidelijk benoemd wordt dat er stevige ambities liggen op de normering voor circulair bouwen. Zij vragen zich dan ook af hoe het aanscherpen van de grenswaarde voor milieuprestatie-eisen voor gebouwen gaat helpen om circulaire bouwmaterialen te bevorderen.

Antwoord 27

Milieuprestatie en circulariteit zijn nauw met elkaar verbonden, vooral in de bouwsector. De relatie tot elkaar is als volgt: de milieuprestatie gebouwen (MPG) is een berekeningsmethode die de milieueffecten van materialen en processen in de bouw over de gehele levenscyclus berekent. Circulariteit richt zich op recycling en het hergebruik van materialen en producten om afval te minimaliseren en de levensduur van primaire grondstoffen te verlengen. Circulaire bouwmaterialen zorgen over de hele levenscyclus van het gebouw voor een lagere milieu-impact van het betreffende product: er zijn immers minder nieuwe producten nodig, dus ook minder primaire grondstoffen, productie etc. Een aanscherping van de milieuprestatie gebouwen leidt ertoe dat een bouwer, maar ook een ontwerper meer dan nu het geval is, moet letten op de toe te passen materialen of producten. Daarbij wordt de milieuprestatie-eis eerder gehaald als materialen met een lagere milieuscore worden toegepast. Dat kan door een reeds gebruikt bouw materiaal geheel of gedeeltelijk opnieuw te gebruiken: circulariteit, waarmee zoals al aangegeven, de milieu-impact van o.a. primaire grondstoffen en productie van bouwmaterialen worden uitgespaard.

Ook kan de keuze worden gemaakt om hernieuwbare grondstoffen te gebruiken die (snel) aangroeien in de natuur. Bijvoorbeeld biobased materialen, zoals vezelgewassen die toepasbaar zijn in de bouw, bijvoorbeeld als isolatiemateriaal. Maar bijvoorbeeld ook klei is als grondstof voor metselwerk en dakpannen, dankzij sedimentatie, een hernieuwbaar materiaal. Waarbij voor hernieuwbare grondstoffen geldt dat deze – in tegenstelling tot producten die in zijn geheel worden hergebruikt – wel een milieu-impact hebben, o.a. als gevolg van grondstofwinning en productie. Ook kan bijvoorbeeld worden gekozen voor de meer milieuvriendelijke innovatieve variant van gangbare materialen, zoals beton met een bindmiddel dat met minder CO₂-uitstoot en energie kan worden geproduceerd dan cement.

28.

De leden van de D66-fractie vragen zich af hoe de Minister eventuele bovenwettelijke eisen boven op het Bouwbesluit door gemeenten en provincies waardeert. Deze leden merken op dat deze bovenwettelijke eisen standaardisatie in de bouw belemmeren. Hoe kijkt de Minister hiernaar?

Antwoord 28

¹⁴ Energy Performance Building Directive

Gemeenten en provincies mogen geen bovenwettelijke eisen stellen. Zie ook antwoord 1.

29.

De leden van de D66-fractie vragen zich af hoe de Minister nieuwe innovatieve materialen gaat stimuleren. Deze leden merken op dat het voor marktpartijen door de hoge kosten vaak niet interessant is om hiermee aan de slag te gaan, omdat deze nieuwe innovatieve materialen opgenomen moeten worden in de Nationale Milieudatabase. Hoe kan de Minister deze en andere drempels, zoals testen op constructie- en brandveiligheid, wegnemen en het gebruik van nieuwe innovatieve materialen stimuleren?

Antwoord 29

Dit doe ik met het Groeifondsprogramma Toekomstbestendige Leefomgeving¹⁵ waarin partijen met elkaar innoveren en een continue stroom van (ver)nieuwe(nde) technologieën, producten, diensten en aanbestedingsvormen produceert, waaronder een gezamenlijke testfaciliteit op constructie- en brandveiligheid. Deze testfaciliteit wordt ook gebruikt in het kader van de Nationale aanpak biobased bouwen.

30.

De leden van de D66-fractie vragen zich tenslotte af hoe de Minister de effecten van de implementatie van deze nieuwe methodiek gaat monitoren. Hoe gaat de Minister ervoor zorgen dat de markt goed ondersteunt wordt en voor hen helder is wat de veranderende Milieuprestatie Gebouwen (MPG) voor deze partijen betekent?

Antwoord 30

De komende periode wordt de bouwsector op verschillende manieren ondersteund door het ontwikkelen van informatiemateriaal voor bouwende partijen dat de inhoud van het wijzigingsbesluit en de onderliggende wijzigingsregeling op een toegankelijke manier presenteert voor verschillende doelgroepen in de bouw. Daarnaast vindt er een zogenaamde praktijktoets plaats onder leiding van de Branchevereniging Nederlandse Architectenbureaus. Een consortium van partijen in de ontwerp, bouw- en technieksector brengt in kaart wat de praktische knelpunten, kansen en oplossingen zijn bij het voldoen aan de milieuprestatie-eisen. Het onderwerp wordt toegelicht vanuit de positie van verschillende partijen in de keten, zoals adviseurs, architecten en bouwers. De kern van de praktijktoets bestaat uit een ontwerpend onderzoek in multidisciplinaire teams.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Bbl t.b.v. 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. Deze leden zijn verheugd te lezen dat de Minister opnieuw in gesprek is gegaan met de bouwsector om tot een MPG te komen en een aangescherpt Bbl dat niet inzet op verdere verduurzaming van de gebouwde omgeving, en daarbij toepassing van natuurlijke materialen en hout stimuleert. Tegelijk merken deze leden op dat de voorgestelde wijziging fors afwijkt van het voorstel dat de leden Grinwis c.s. in hun aangehouden motie hebben gedaan (Kamerstuk 31 209, nr. 252). Zij hebben daarom nog enkele vragen.

¹⁵ Toekomstbestendige leefomgeving | Overzicht lopende projecten | Nationaal Groeifonds

31.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de Minister nader toe te lichten welke aanvullende milieudata worden opgenomen voor landgebruik en waterschaarste om tot een meer correcte bepaling van de milieuprestatie van duurzaam geteelde biogrondstoffen waarmee biobased bouwproducten worden geproduceerd, te komen.

Antwoord 31

Op basis van een onderzoek van Nabuurs et al. 2019 is er gekozen voor een modellering van bosmanagement categorieën naar intensieve en extensieve bosbouw¹⁶. Op basis van de marktverdeling per profiel is een aanpassing gemaakt van de verhouding intensief en extensief voor verschillende houtproducten in de achterliggende database. Dit houdt in dat er voor de producten met een veel groter aandeel extensieve bosbouw wordt gerekend, wat leidt tot een verlaging van de gemodelleerde milieu-impact.

Voor de impactcategorie waterschaarste werden voor sommige materialen opvallend hoge bijdragen gevonden. De oorzaak hiervan is gevonden in de karakterisatiefactoren. Karakterisatiefactoren zijn getallen die aangeven hoeveel een bepaalde stof (bijv. 1 kg CO₂) bijdraagt aan een milieueffect (bijv. klimaatverandering). De karakterisatiefactor voor waterschaarste is echter regio specifiek. Het gemiddelde voor de regio Europa is bepaald op 42,95 m³/m³, als een soort gewogen worst-case benadering. Dit is niet representatief voor diverse materialen en daarom is hier een aanpassing gemaakt naar een specifieke karakterisatie. Voor deze materialen, die veelal dicht bij huis worden gewonnen, wordt uitgegaan van de waterschaarste karakterisatiefactor voor Nederland. Dit is 1,17 m³ waterschaarste / m³ watergebruik. Deze waarde is vergelijkbaar met omringende landen (Noorwegen: 0,634 m³/m³; BE en DE: 1,37 m³/m³).

32.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de regering de milieucategorie «landgebruik» aangepast heeft ten opzichte van het voorstel in de internetconsultatie door als uitgangspunt de lage weging uit de scenario-analyse van CE-Delft¹⁷ te nemen voor de berekening van de MPG. In de internetconsultatie was nog het midden-scenario als uitgangspunt genomen. De Minister zegt daarover: «Deze aanpassing is vanuit het oogpunt van mate van zekerheid over de robuustheid van de beschikbare milieudata voor landgebruik reëler.» Deze leden vragen de Minister dit nader toe te lichten.

Antwoord 32

Het argument om af te wijken van de oorspronkelijk geadviseerde weegfactor voor landgebruik is:

- 1) dat de rekenmethodiek voor de milieubelasting van landgebruik als dermate niet-robust wordt gezien, dat toepassing daarvan met zorg moet gebeuren;
- 2) daarnaast was het tijdens het vaststellen van de weegfactoren, voor de milieucategorie landgebruik niet mogelijk om een weging vast te stellen binnen de waardering van het Handboek Milieuprijzen. Er is daarom een waardering vastgesteld aan de hand van de beschikbare literatuur over waardering van de PEF¹⁸-impactcategorieën;
- 3) De betreffende literatuur gaf ook aan dat een beoordeling voor de weging van landgebruik lastig was.

¹⁶ Nadere analyse implementatie bepalingsmethode versie A2 (LBP Sight, 2024)

¹⁷ Milieuprijzen als weegfactor in de bepalingsmethode milieuprestatie bouwwerken - CE Delft

¹⁸ De PEF-berekeningsmethode is een methode voor het meten van de milieuprestaties van een product gedurende de gehele levenscyclus

Bovenstaande overwegingen hebben geleid tot het kiezen voor het lage scenario uit de eerdergenoemde studie van CE-Delft.

33.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de Minister de toepassing van de additionele criteria «toxiciteit en «fijnstofvorming» wenselijk acht. Deze leden onderschrijven dit. Bouwmaterialen zouden inderdaad geen nadelige gevolgen voor de gezondheid van bewoners en omwonenden moeten hebben. Het gevolg hiervan is dat de additionele criteria, behoudens een aanscherping van de categorie «landgebruik», alsnog van toepassing worden verklaard. Er zit dus veel licht tussen de aangehouden motie en de voorliggende wijziging. De begeleidende brief beschrijft slechts op hoofdlijnen de noodzaak om alle criteria van toepassing te verklaren. Daarom vragen zij de regering explicieter toe te lichten per additioneel criterium wat de noodzaak en reden van toepassen van elk van de additionele criteria is.

Antwoord 33

Allereerst is het van belang om te verduidelijken dat de term «additioneel» binnen de context van de herziene bepalingsmethode niet betekent dat het «optionele» of niet belangrijke categorieën zijn. In deze context wordt met «additioneel» bedoeld dat dit additionele categorieën zijn ten opzichte van de eerdere versie van de Europese bepalingsmethode (de zgn. A1-versie). Nederland heeft bij de introductie van de milieuprestatie voor gebouwen in 2013 aansluiting gezocht bij de onderliggende Europese standaard EN 15804+A1, voor de berekening van milieubelasting van bouwproducten. Het doel van deze standaard is eenduidigheid en controleerbaarheid in de milieueclaims en kent vele toepassingen, o.a. in textiel en voeding. De ontwikkeling van klimaat- en milieubeleid binnen de Europese Unie heeft geleid tot doorontwikkeling van die standaard naar de versie EN 15804+A2. In 2019 is deze na uitvoerige studie, consultatie en stemmingen volgens de vaste CEN-normalisatieprocedures vastgesteld.¹⁹ In die herziene bepalingsmethode versie A2 zijn de 19 milieucategorieën opgenomen in plaats van 11 in de versie A1. De 19 milieucategorieën zijn onderverdeeld in 13 kerncategorieën en 6 additionele categorieën. In die additionele categorieën zitten naast toxiciteit o.a. fijnstof en landgebruik.

Gelet op het doel van het milieuprestatie instrument in het Bbl, dat is bedoeld om integraal de milieubelasting te beperken en het voorkomen van afwenteling van milieueffecten op de samenleving, is het van belang te voorkomen dat er door het schrappen van milieueffecten een afwenteling plaatsvindt naar andere milieueffecten. Ook de bouwsector vindt dit en heeft aangegeven dat de variant met alle 19 categorieën werkbaar is. Daarnaast zal, op het moment dat Nederland niet alle criteria van toepassing laat verklaren, er een ongelijk speelveld (op Europees niveau) ontstaan omdat Nederland dan als enige land afwijkt van de Europees geharmoniseerde norm die sinds 2019 gebruikt wordt door bedrijven op de Europese markt.

34.

De leden van de ChristenUnie-fractie zien met interesse uit naar de resultaten die het onderzoek naar de ongewenste toepassing van module D in de MPG gaan opleveren. Deze leden vragen de Minister waarom dit onderzoek tot 2027 moet duren en of versnelling mogelijk is.

Antwoord 34

De stichting NMD (Nationale Milieudatabase, de beheerder van de bepalingsmethode) heeft recentelijk een analyse uitgevoerd naar module

¹⁹ CEN = Comité Européen de Normalisation, de Europese normcommissie

D en zal naar aanleiding hiervan een wijziging van de Nederlandse Bepalingsmethode in een openbare consultatie voorleggen. De analyse en het tekstvoorstel betreft een wijziging van de declaratie in module D. Daarnaast wordt dit onderzoek gekoppeld aan het traject voor de vaststelling van de berekeningsmethode voor de Whole Life Carbon-systematiek vanaf 2027, als uitwerking van de EPBD IV. Overigens zal een dit onderzoek al voor 2027 starten vanwege de benodigde tijd voor uitwerking van de vormgeving van de regelgeving.

35.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat er op het gebied van biobased bouwen Europese regelgeving wordt voorbereid waarop de markt voorbereid moet zijn, met name de invoering van de Whole Life Carbon norm. Deze leden vragen of in navolging van Denemarken niet eerder begonnen kan worden met een methode en rapportageverplichting zodat de markt zich kan voorbereiden op deze regelgeving en niet verrast wordt met een plotseling in te voeren norm.

Antwoord 35

Dankzij de bestaande milieuprestatie-berekening is Nederland al goed voorbereid op de Whole Life Carbon (WLC)-berekening: de database van bouwproducten die we nu in Nederland gebruiken voor de milieuprestatie-berekening zal ook gebruikt worden om de WLC-berekening te maken. En ook de rekensoftware – die op basis van de productdata uit de database de milieuprestatie-berekening maakt op bouwwerkniveau – zal gebruikt worden voor de WLC-berekening.

De Whole Life Cycle Carbon (WLC) berekening is een verplichting die volgt uit de Europese EPBD-IV Richtlijn. Met de WLC-berekening worden de broeikasgasemissies gedurende de gehele levenscyclus van een gebouw berekend, zowel van alle gebruikte bouwmaterialen als van de gebruiksfase van het gebouw. Het is vanaf 2028 verplicht om deze berekeningsplicht in onze nationale bouwregelgeving op te nemen. De WLC-berekening is niet specifiek voor biobased bouwen bedoeld, maar wordt net als de milieuprestatie-berekening gebruikt om de milieu-impact van alle gebruikte bouwmaterialen in beeld te brengen. De WLC-berekening en de milieuprestatie-berekening zijn wat rekensystematiek betreft grotendeels identiek, met het verschil dat de milieuprestatie gebouwen 19 milieu-indicatoren mee weegt en de WLC-berekening alleen over de broeikasgasemissies gaat (CO₂eq).

36.

Afrondend vragen de leden van de ChristenUnie-fractie naar de uitvoering van de motie Grinwis c.s. (Kamerstuk 31 209 nr. 253). Deze leden vragen naar de stand van zaken van het opstellen van een uniforme bepalingmethode waarin de som van Global Warming Potential-indicatoren op gebouwniveau wordt gerapporteerd, en of de Minister erop koerst om deze eveneens per 1 juli 2025 in werking te laten treden.

Antwoord 36

Met de motie Grinwis c.s.²⁰ wordt de regering verzocht – overwegende dat het technisch goed mogelijk is om uit de milieuprestatie-berekening de CO₂-emissies die vrijkomen bij de productie van bouwmaterialen te rapporteren – een uniforme bepalingmethode op te stellen waarin de som van Global Warming Potential-indicatoren op gebouwniveau wordt gerapporteerd, inclusief de biogene opslag van CO₂ door de groei van biobased bouwmaterialen. De productiefase van bouwmaterialen, de zogenoemde module A, is onderdeel van de Whole Life Carbon-

²⁰ Kamerstuk 31 209, nr. 253

berekening die begin 2028 van kracht zal worden. Hiermee wordt vanaf dat moment invulling gegeven aan de motie Grinwis.

Uitvoering motie Welzijn c.s.

Tot slot wil ik uw Kamer informeren over de uitvoering van motie Welzijn c.s., waarin wordt gevraagd om in gesprek te gaan met de Nederlandse Arbeidsinspectie om te onderzoeken of zij al voldoende is toegespitst op fabrieksmatige bouw.²¹

De Arbeidsinspectie heeft het volgende laten weten. De Arbeidsinspectie draagt bij aan eerlijk, gezond en veilig werk en aan bestaanszekerheid voor iedereen.²² Zij doet dit o.a. door toezicht te houden op de naleving van arbeidswetgeving. De Inspectie houdt risicogericht toezicht door actieve inspectieprojecten en door registratie, beoordeling en opvolging van meldingen en verzoeken. Welke risico's zij aanpakt, baseert de Inspectie op een gedegen informatiepositie en risicoanalyses. De keuzes van interventies en de intensiteit van de inzet worden op maat gesneden en zijn gericht op maatschappelijk effect. Een van de programma's van de Arbeidsinspectie is gericht op goed werkgeverschap in ketens en sectoren. In sectoren zoals de bouw worden veel van de arbeidsomstandigheden bepaald door keuzes hoger in de productie-, handels- of dienstverleningsketens. De Arbeidsinspectie richt zich daarom naast werkgevers ook op hun opdrachtgevers, zoals in het recente verleden de woningcorporaties bij de bouw, verbouw en renovatie van hun woningen.²³ Het programma speelt in op actuele ontwikkelingen die gevolgen kunnen hebben voor eerlijk, gezond en veilig werk. Ook de European Labour Authority (ELA) besteedt aandacht aan de bouwsector: in 2023 en 2024 loopt een EU-brede communicatiecampagne gericht op gedetacheerde werknemers in deze sector.

²¹ Kamerstuk, vergaderjaar 2023–2024, 31 209, nr. 257

²² Zie Meerjarenplan 2023–2026 van de Arbeidsinspectie: Meerjarenplan 2023-2026 | Jaarplan | Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)

²³ Zie p. 31 van de Jaarverslag 2022 van de Arbeidsinspectie: Jaarverslag 2022 | Jaarverslag | Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)