Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2023–2024

32 852 Grondstoffenvoorzieningszekerheid

32 847 Integrale visie op de woningmarkt

Nr. 265 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 oktober 2023

In mijn brief van 23 december 2022 en via het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) is uw Kamer geïnformeerd over mijn beleidsagenda voor circulair bouwen.[1] Ik heb uw Kamer daarin toegezegd om een uitwerking van deze beleidsagenda aan te bieden. Met deze brief geef ik, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, invulling aan deze toezegging en werk daarbij uit op welke wijze ik de landelijke wettelijke eisen voor circulair bouwen zal aanscherpen. Daarbij ga ik ook in op de wijze waarop ik, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, voornemens ben om biobased bouwen verder te stimuleren, onder andere door genoemde aanscherping van de landelijke wettelijke eisen en door een opschalingsplan voor biobased bouwen. Dit plan zal later dit najaar worden gelanceerd. Daarnaast ga ik ook in op de noodzaak tot standaardisatie van hetgeen door opdrachtgevers wordt uitgevraagd als het gaat om woningbouw met ambities voor duurzaamheid die hoger zijn dan de huidige wettelijke eisen. Als deze standaardambitieniveaus op grote schaal leidend zijn voor projecten, dat kunnen ze in de toekomst de basis vormen voor aanscherping van wettelijke eisen, omdat een groot deel van de markt zich dan hier naar verwachting op zal richten en er ervaring mee heeft opgedaan.

Haalbaar, betaalbaar en duurzaam

Samen met marktpartijen, corporaties en medeoverheden sta ik voor de realisatie van de maatschappelijke opgave 981.000 woningen te bouwen in de periode tot en met 2030 tegen aanvaardbare kosten[2]. Haalbaar en betaalbaar, en ook toekomstbestendig. Daarom stel ik niet alleen eisen aan de energieprestatie van nieuwe woningen, maar ook milieuprestatie-

[1] Kamerstukken 32 852 en 32 847.

[2] Kamerstuk 32 847, nr. 1071; hierbij werk ik ook aan het beter benutten van de bestaande woningvoorraad – Kamerstuk 32 847, nr. 1038.

kst-32852-265
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2023

eisen. Woningen dienen niet alleen energiezuinig te zijn in gebruik, maar ook duurzaam gebouwd te worden. Het erkennen van de noodzaak hiertoe is de laatste jaren toegenomen en de wettelijke minimumeisen zullen daarom in 2025 scherper worden gesteld en richting 2030 en 2035 stapsgewijs worden aangescherpt. Daarnaast is het nodig de grote lokale variatie in duurzaamheidsambities meer te uniformeren en daarmee kennis en ervaring op te doen over welke aanscherpingen nog reëel zijn in de toekomst, gegeven de verduurzaming van de bouwmaterialenindustrie en het totaalvolume aan duurzamere bouwmaterialen. De huidige grote verscheidenheid in ambities en lokale wensen belemmert de noodzakelijke industrialisatie en realisatie van betaalbare woningbouw[3].

Dat wil ik doen langs de volgende vier wegen:

I Door een ambitieuze en stapsgewijze verhoging van de landelijke wettelijke eisen
II Door het niet in werking treden van de mogelijkheid om lokaal af te wijken van de landelijke wettelijke eisen ten aanzien van energieprestatie en milieuprestatie van gebouwen
III Door het maken van afspraken met belanghebbende partijen om te komen tot standaardisatie van wat door opdrachtgevers wordt gevraagd als het gaat om woningbouw met ambities voor duurzaamheid die hoger zijn dan de huidige wettelijke eisen
IV Stimulering van biobased bouwen en het maken van afspraken over duurzaam materiaalgebruik via een bouwmaterialenakkoord

Deze brief is tot stand gekomen dankzij uitwisseling van kennis en ervaringen van vele partijen en al die inbreng inspireert en enthousiasmeert. Het besef is er ook dat voor sommigen de stappen niet ver genoeg gaan en voor anderen op de rand van het haalbare zitten. In deze brief is de keuze voor het realistische pad toegelicht waarmee de grote woningbouwopgave op betaalbare en duurzame wijze gerealiseerd kan worden.

I. Ambitieuze en stapsgewijze verhoging van de landelijke wettelijke eisen

Deel 1: Aanscherping en uitbreiding van de milieuprestatie-eis

Ik ben voornemens per 1 januari 2025 de milieuprestatie-eis voor nieuwe woningen en nieuwe kantoren aan te scherpen, en een milieuprestatie-eis voor gebouwen met andere gebruiksfuncties te introduceren. Ik zal de concrete wijzigingsvoorstellen hiervoor in het voorjaar van 2024 bij uw Kamer in Voorhang brengen.

Het voornemen is om deze eisen stapsgewijs periodiek verder aan te scherpen, en over de mate van aanscherping zo vroegtijdig mogelijk duidelijkheid te geven. Met marktpartijen zal ik hierover afspraken maken, zodat alle partijen hiermee in komende jaren al ervaring mee kunnen gaan opdoen. Ik kom hier later in de brief op terug.

Onderbouwing en krachtenveld

Voor de onderbouwing van de prestatie-eisen voor 2025 heb ik laten onderzoeken wat de technische mogelijkheden hiervoor zijn: welke materialen en technieken zijn hiervoor beschikbaar en al in ontwikkeling? Vervolgens heb ik de impact ervan op bouwkosten en woningbouwvolume laten verkennen. De inmiddels afgeronde onderzoeken bied ik uw Kamer met deze brief aan. Deze bieden voldoende basis om tot een

[3] Beleidsprogramma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving (overheid.nl) en VRO Programma (overheid.nl).

verantwoord voorstel over de voorgenomen aanscherping in 2025 te komen. Er zijn momenteel nog enkele onderzoeken in uitvoering en voorzien voor een nadere uitwerking van de eisen in specifieke situaties. Die noem ik hierna in de brief.

Voor de bespreking van deze onderzoeken heb ik een breed samengestelde klankbordgroep in het leven geroepen. In deze klankbordgroep zitten belanghebbende partijen uit de bouwsector, deskundigen uit de bouw en koplopers uit de sector op gebied van duurzaamheid. Mijn beleidsvoornemens zijn gebaseerd op zowel de onderzoeken als de besprekingen die hierover in de klankbordgroep zijn gevoerd. Deze brede samenwerking en uitwisseling van kennis en ervaringen tussen diverse private partijen, brancheorganisaties en Rijksoverheid is cruciaal. Een woord van dank hiervoor aan alle partijen is dan ook op zijn plaats.

In het algemeen zie ik brede steun voor een ambitieuze aanscherping van de milieuprestatie-eis. De belanghebbende partijen vragen hierbij wel aandacht voor een aantal aspecten met betrekking tot de invoering van de aangescherpte eis. Hierna ga ik kort in op de meest breed gedeelde aspecten.

Alle partijen noemen het belang van een adequaat toezicht en handhaving. Mijn verwachting is dat met de invoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen hier een eerste stap in de goede richting wordt gegeven.

Ook wordt door de leden van de klankbordgroep aandacht gevraagd voor haalbaarheid van een milieuprestatie-eis voor gebouwen met een kleine vloeroppervlakte en voor bijzondere situaties.[4] Ik ben voornemens hiervoor aparte eisen te stellen. Onder de kop «*Impact milieuprestatie-eisen*» ga ik hier nader op in.

Daarnaast vragen partijen aandacht voor het gegeven dat de scherpere milieuprestatie-eis, mede door de relatie met de energieprestatie van gebouwen, leidt tot groeiende complexiteit van het ontwerp en bouwproces. Partijen vragen om ondersteuning voor een goede voorbereiding en kennisontwikkeling in de praktijk. Ik ben gaarne bereid die ondersteuning te bieden en ben daarover ook in overleg met betrokken partijen.

Eveneens breed gedeeld door de partijen is de behoefte aan een perspectief voor de verdere toekomst. Hier ga ik onder III nader op in.

Scherpere milieuprestatie-eisen voor nieuwe woningen en nieuwe kantoren

Ik heb laten berekenen dat een milieuprestatie-eis voor nieuwe woningen op 0,5 en voor nieuwe kantoren op 0,85 gesteld kan worden. Hiermee geef ik invulling aan mijn toezegging om te onderzoeken of de halvering van de milieuprestatie-eis kan worden versneld van 2030 naar 2025.[5] Deze hoogte van de eisen is berekend met de *huidige* versie van de Bepalingsmethode.

---

[4] De eis wordt uitgedrukt in een milieudruk per m^2 bruto vloeroppervlak. Dat betekent dat de eis voor kleine woningen relatief zwaar is. In absolute zin blijft de milieudruk van kleine woningen lager dan de milieudruk van grotere woningen omdat de hoeveelheid materiaal in kleine woningen veel lager is dan in grotere woningen. Dit geldt ook voor kantoren en voor andere gebruiksfuncties.

[5] Kamerstukken 32 847 en 28 089, nr. 825.

Ik wil de nieuwe eisen op 1 januari 2025 in werking laten treden. Op 1 januari 2025 zal eveneens een herziening van de Bepalingsmethode voor de berekening van de milieuprestatie in werking treden, naar aanleiding van een herziening van de methode op Europees niveau. Daardoor zullen de genoemde getallen waarschijnlijk nog iets wijzigen. Maar dit betekent geen verlaging van de ambitie voor de reductie van de milieudruk. De hoogte van de eis met de herziene versie van de Bepalingsmethode blijft gebaseerd op dezelfde referentiewoningen en materialenpakketten die in de berekeningen met de huidige versie zijn gebruikt. Onder «Deel 2: Maatregelen voor verdergaande sturing op CO_2-reductie» en in bijlage 2 ga ik nader op deze herziening van de Bepalingsmethode in. De komende periode zal de bouwsector breed worden geïnformeerd over de uitkomsten van de herziening. De eerste stappen daartoe vinden plaats in de Juridisch Technische Commissie en daarna het Overlegplatform Bouwregelgeving, die het Ministerie van BZK organiseert.

Voor woningen en kantoren zijn dit ambitieuze eisen. De nu gepresenteerde rekenresultaten laten zien dat de door mij genoemde ambities niet in alle situaties eenvoudig zijn te realiseren, maar wel haalbaar zijn. Later in mijn brief ga ik nader in op specifieke situaties waarin de eis niet altijd haalbaar zal zijn.
In de praktijk zie ik dat een deel van de partijen zelf nu ook al streeft naar een milieuprestatie rond 0,5 voor woningen. Ik verwacht dat meer partijen in navolging van mijn brief zich verder zullen gaan voorbereiden op de scherpere eisen.

Introductie milieuprestatie-eis voor nieuwbouw andere gebruiksfuncties

Ook voor de andere gebruiksfuncties zal per 1 januari 2025 een milieuprestatie-eis worden geïntroduceerd. Dat vergt maatwerk. De groep andere gebruiksfuncties is zeer gevarieerd. Ze omvat onder meer de onderwijsfunctie, zorgfunctie, verblijfsfunctie, winkelfunctie, kantoorfunctie en de industriefunctie.[6]
Het onderzoek hiernaar en het overleg met belanghebbende partijen hierover is op dit moment nog in uitvoering. Ik zal de eisen voor deze gebruiksfuncties bewust minder scherp te stellen dan voor woningen en kantoren. Hiermee geef ik de betrokken partijen de gelegenheid om komende jaren ervaring op te doen. In de toekomst zal ook deze eis verder worden aangescherpt. Ik bied mijn voorstel voor deze eisen aan uw Kamer aan als onderdeel van het concrete wijzigingsvoorstel dat ik in het voorjaar van 2024 bij uw Kamer in Voorhang breng.

Impact milieuprestatie-eisen op woningbouwopgave en bouwkosten

Ik heb de impact van de milieuprestatie-eisen op de woningbouwopgave en de bouwkosten laten verkennen door het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB). In deze verkenning is het EIB uitgegaan van een aanscherping van de milieuprestatie voor nieuwe woningen naar 0,5.

De algemene conclusie van het EIB is, dat de aanscherping van de eis naar 0,5 voor nieuwe woningen geen significante negatieve effecten heeft op de woningbouwopgave. De effecten op de bouw- en realisatiekosten schat het EIB eveneens niet significant, mede in het licht van de actuele ontwikkelingen van de rente en de gestegen kosten voor bouwproducten.

---

[6] De gebruiksfuncties in de bouwregelgeving zijn: woonfunctie, bijeenkomstfunctie, celfunctie, gezondheidszorgfunctie, industriefunctie, kantoorfunctie, logiesfunctie, onderwijsfunctie, sportfunctie, winkelfunctie, overige gebruiksfunctie en bouwwerk geen gebouw zijnde.

Wel geeft het EIB aan dat de realisatie van een milieuprestatie-eis lastig kan zijn voor kleine grondgebonden woningen, kleine appartementen in woongebouwen met meer dan 300 woningen en woongebouwen van meer dan 5 woonlagen in combinatie met kleine woningen. Het EIB schat dat deze woningen 9 tot 18% van het woningbouwvolume betreffen. Met name woningcorporaties bouwen veel kleinere woningen en appartementen. Om de woningbouwproductie voor dit segment niet te belemmeren, onderzoek ik de mogelijkheid voor een aangepaste eis voor woningen in dit segment. In dat onderzoek besteed ik ook aandacht aan situaties waarbij bijvoorbeeld een uitzonderlijke fundering nodig is en naar specifieke gebruiksaspecten, naar aanleiding van signalen hierover uit de klankbordgroep. Ik betrek de belanghebbende partijen in de bouw zoals woningcorporaties, marktpartijen en het Rijksvastgoedbedrijf hierbij. In bijlage 1 bij deze brief licht ik de resultaten van de verkenning van het EIB nader toe. In bijlage 2 ga ik kort nader in op het onderzoek naar een aparte eis voor bijzondere situaties.

Verder proces van implementatie beleidsvoornemens

Op een aantal punten voer ik nog nader onderzoek uit. Dit betreft de volgende onderwerpen: een aparte eis voor gebouwen waarvoor de milieuprestatie-eis niet haalbaar is, de praktijktoets voorbereiding invoering milieuprestatie-eisen en de herziening Bepalingsmethode milieuprestatie. In bijlage 2 bij deze brief licht ik deze nader toe.
Ik zal in het verdere proces van de implementatie ook aandacht besteden aan de relatie tussen de milieuprestatie-eis en het beleid voor meer zonnepanelen op daken. Zonnepanelen leveren een grote bijdrage aan de verduurzaming van de energievoorziening, maar leiden ook tot een opwaartse druk op de milieuprestatiescore. Mijn voornemen is om alleen de milieu-impact mee te nemen van zonnepanelen die dienen voor de realisatie van de energieprestatie-eis (BENG-eis) van het betreffende gebouw.

Deel 2: Maatregelen voor verdergaande sturing op CO_2-reductie

In mijn brief van 23 december 2022 aan uw Kamer heb ik aangekondigd om, in samenhang met de milieuprestatie van gebouwen, normering te introduceren voor de CO_2-emissie die wordt veroorzaakt door de toepassing van bouwmateriaal.[7] Daarbij heb ik ook aangekondigd dat in die eis de CO_2 wordt gewaardeerd van de koolstof die is vastgelegd in biobased materialen.[8]
Ik heb hiervoor als eerste stap een verkenning uit laten voeren. Deze verkenning bied ik uw Kamer bij deze brief aan. Op basis van de resultaten van de verkenning en de gesprekken hierover met de klankbordgroep heb ik besloten de sturing op CO_2 in twee stappen verder aan te scherpen.

In de eerste stap wordt de milieuprestatie-eis aangescherpt en de weegset in de milieuprestatie-bepalingsmethode aangepast waardoor CO_2-emissie zwaarder gaat meewegen in de uitkomst van de milieuprestatie berekening. De indicator CO_2-emissie bepaalt thans ongeveer 45% in de totale milieuprestatie. Het aandeel van de CO_2-emissie stijgt door de aanpassingen tot ongeveer 60%.[9] Dit zal worden gerealiseerd bij de

[7] Kamerstukken 32 852 en 32 847, nr. 223.
[8] Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 1528 (vragen gesteld van het lid Van Eijs); Kamerstuk 32 813, nr. 1012 (motie van het lid Bontenbal c.s.); Kamerstuk 33 576, nr. 291 (motie van het lid Tjeerd de Groot c.s.); Kamerstuk 32 847, nr. 966 (motie van de leden Grinwis en Boulakjar).
[9] Delft, Milieuprijzen als weegfactor in de bepalingsmethode milieuprestatie bouwwerken, CE Delft, december 2020.

geplande herziening van de Bepalingsmethode dit najaar. In overleg met de Staatssecretaris van IenW kies ik voor een monetaire weegset met een CO_2-prijs die in overeenstemming is met de klimaatambities van het kabinet. Deze herziene versie van de Bepalingsmethode en de wettelijke verankering van de nieuwe weegset treedt net als de scherpere milieuprestatie-eis in werking op 1 januari 2025.

In de tweede stap zal ik op termijn een aparte eis invoeren voor de berekening van de CO_2-emissie van gebouwen, over de gehele levenscyclus. Ik sluit hierbij aan op het voornemen van de Europese Commissie voor een dergelijke verplichting in het kader van de Richtlijn Energieprestatie van Gebouwen (EPBD IV: Energy Performance of Buildings Directive IV). In eerste instantie zal dit een verplichting zijn om een berekening uit te voeren, die wordt opgenomen in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Voor de invoering van een Nederlandse CO_2-eis zal ik aansluiten op de uitwerking van voorstellen hiervoor van de Europese Commissie. Daarnaast is er al specifiek nationaal en Europees industriebeleid voor de reductie van de CO_2-emissie voor de bouwmaterialenindustrie (o.a. ETS). In bijlage 3 licht ik dit nader toe.

Het voornoemde voornemen van de Commissie voor verplichting ten aanzien van de berekening van de life-cycle Global Warming Potential (GWP) van een gebouw betreft de broeikasgasemissies veroorzaakt door zowel het energieverbruik als het materiaalgebruik over de hele levensduur van het gebouw: een zogeheten Whole-Life-Carbon-berekening (WLC-berekening). De verwachting is dat de Europese Commissie begin 2024 de EPBD IV publiceert. Vanaf dat moment is duidelijk hoe de Commissie de uitwerking van de WLC-berekening ziet. Op basis daarvan zal ik de uitwerking hiervan voor Nederland ter hand nemen.

Deze Europese eis beperkt de afwegingsruimte voor de introductie van een Nederlandse CO_2-eis in de bouwregelgeving. Daarnaast kwam ook in de klankbordgroep meermaals aan de orde dat het risico bestaat dat stapeling van steeds meer duurzaamheidseisen, die mogelijkerwijs tegengesteld werken, in de uitvoeringspraktijk onwerkbaar wordt.

De Europese bepalingsmethode zal ook bepalen in hoeverre de CO_2 te waarderen is van koolstof die is vastgelegd in biobased materialen.

Daarnaast werkt de Europese Commissie in het kader van de herziening van de Europese Bouwproducten Verordening (CPR) aan een verplichting voor de rapportage van de milieueffecten van bouwproducten. De wijze van rapporteren sluit aan op de systematiek die wij hiervoor in Nederland al gebruiken voor de berekening van de milieuprestatie van bouwwerken. Dit zal naar mijn verwachting in 2024 van kracht worden.

Mijn verwachting is dat de Europese Commissie als vervolgstap nog voor 2030 binnen de Europese Bouwproducten Verordening (CPR) en Kaderrichtlijn Ecodesign, een maximum eis voor «embodied carbon» gaat stellen bij de toelating van een bouwproduct of installatie op de Europese markt. Gezien de eisen aan de interne Europese markt, maakt dit het verder niet mogelijk om nationaal aanvullende CO_2-eisen te stellen op productniveau, omdat dit gezien wordt als een handelsbelemmering. In bijlage 3 bij mijn brief licht ik het Europese klimaatbeleid en de herziening van de Bepalingsmethode nader toe.

II. Niet in werking treden van de mogelijkheid om lokaal af te wijken van de landelijke wettelijke eisen

In het Programma Woningbouw (Kamerstuk 32 847, nr. 878) geef ik aan dat ik circulair en industrieel bouwen wil bevorderen, zowel om de woningbouw te versnellen als voor het verbeteren van de energie- en milieuprestatie van woningen. Van belang daarbij is dat de technische bouwvoorschriften voor woningen in heel Nederland zoveel mogelijk uniform zijn en op een zo'n hoog mogelijk ambitieniveau, zodat niet in afzonderlijke gemeenten technische aanpassingen noodzakelijk zijn van de bouwconcepten. Dit geldt zowel voor de meer traditionele bouwers als voor industriële bouwers. Bij uniforme bouwvoorschriften kan een producent voor zijn industrieel vervaardigde woningconcept de maatvoering, productiewijzen en de toe te passen componenten, bouwdelen en materialen zoveel mogelijk standaardiseren. Die standaardisatie is tevens de basis voor de noodzakelijke (langjarige) afspraken van de woningproducent met ketenpartners en toeleveranciers. Dankzij de vergaande standaardisatie binnen het concept krijgt de toekomstige eigenaar van de geïndustrialiseerd geproduceerde woning diverse ontwerpen en uitvoeringen aangeboden, zonder dat daar hoge meerkosten aan verbonden zijn. Hierbij wordt automatisch (want vooraf doorgerekend) voldaan aan de aangescherpte energie- en milieuprestatie-eisen. Het ontwikkelen van een dergelijk woningconcept, het bouwen van een fabriek en de verdere ontwikkeling van de technologie daarvoor, vergen zeer omvangrijke investeringen. Die zijn alleen rendabel als gedurende langere tijd grote aantallen woningen binnen het vastgestelde concept in een min of meer continue bouwstroom gerealiseerd kunnen worden. Standaardisatie binnen woningconcepten op basis van uniforme bouwvoorschriften leidt (op termijn) tot een betere prijs-kwaliteitverhouding, hogere duurzaamheidsprestaties, een grotere realisatiesnelheid, minder (stikstof)uitstoot op de bouwlocatie, verlaging faalkosten en lagere inzet van arbeidskrachten.

In 2018 is bij het vaststellen van de regels in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) de mogelijkheid opgenomen tot aanscherping van de nieuwbouweis voor de energie- en milieuprestatie van gebouwen, door middel van maatwerkregels door het lokale bevoegde gezag. Op die manier zou met de invoering van de Omgevingswet meer beleidsruimte voor de lokale duurzaamheidsambities van de gemeenten voor de gebouwde omgeving worden gecreëerd. Vóór 2018 gold dat enkel een berekening voor de milieuprestatie van gebouwen hoefde te worden aangeleverd. Nadien is de eis echter landelijk verder aangescherpt van 1 naar 0,8. Ook de energieprestatie-eis is nadien verder aangescherpt en aangepast naar de huidige systematiek voor bijna energieneutrale nieuwbouw van gebouwen (BENG). Bovendien liggen verdere landelijke aanscherpingen in het verschiet, zoals de aanscherping onder (I). Zoals aangekondigd in mijn brief van 12 april 2022 ben ik daarom voornemens deze maatwerkmogelijkheid uit het Bbl te halen[10]. Hiermee blijft, net als nu, de regelgeving in het Bbl leidend voor het vereiste minimumniveau van de energie- en milieuprestatie. De beoogde wijziging van het Bbl is in voorhang geweest in uw Kamer en ligt inmiddels ter advisering voor bij de Raad van State. De wijziging zal naar verwachting per 1 januari 2024, tegelijk met het Bbl, in werking treden.

Er wordt op twee manieren gewerkt aan het beperken van de lokale variatie: bovenstaande in II betreft het niet in werking laten treden van het voornemen om gemeenten de bevoegdheid te geven om scherpere eisen te stellen ten aanzien van milieu- en energieprestatie dan in het Bbl als

[10] Kamerstuk 28 325, nr. 237.

minimumeis is opgenomen. Hieronder in III wordt de route beschreven voor partijen die samen vrijwillig een hoger duurzaamheidsniveau dan het Bbl willen en kunnen realiseren. Doel daarbij is te komen tot een stelsel van eenduidig lokaal uitvragen in Nederland. De daarmee opgedane brede kennis en ervaring maken de beleidsontwikkeling en nieuwe regelgeving, zoals in het Bbl, in de toekomst onderbouwd mogelijk.

III. Afspraken met belanghebbende partijen om te komen tot standaardisatie van wat lokaal wordt uitgevraagd op het gebied van duurzame woningbouw

De veelal landelijk opererende bouwers en ontwikkelaars pleiten voor en vragen aan mij duidelijke lange termijn doelen om gerichter te innoveren en verduurzamen, om de noodzakelijke industrialisatie en realisatie van betaalbare woningbouw te bereiken. De huidige grote mate in lokale variatie en wijze van uitvragen door opdrachtgevers is in dit kader niet efficiënt voor het opschalen van duurzame innovaties, niet efficiënt voor het versnellen van de woningbouwproductie en niet efficiënt voor het stimuleren van grootschalige industrialisatie en kostenreductie. Dit is niet goed werkbaar voor tempo en betaalbaarheid in de woningbouw.

Ik ben daarom in gesprek met de belanghebbende partijen om te komen tot eenduidigheid van waar opdrachtgevers zich op richten in de verdere verduurzaming van de woningbouw, in lijn met en in voorbereiding op nationale beleidsdoelen en Europese ontwikkelingen. Hiermee wordt een duidelijk toekomstbeeld gecreëerd en kunnen alle partijen gezamenlijk en stapsgewijs toegroeien naar scherpere wettelijke normering in de toekomst. Het streven daarbij is om ook aan te sluiten bij bestaande initiatieven en ontwikkelingen.

Ik beoog afspraken te maken over een beperkt aantal duurzaamheidsindicatoren ten aanzien van woningbouw, inclusief omgevingsaspecten, met een duidelijk tijdspad richting 2030 en 2035 en het wenselijke niveau. omgevingsaspecten, met een duidelijk tijdspad richting 2030 en 2035 en het wenselijke niveau. De keuze voor indicatoren zal zich na bewezen effect en mogelijkheden concreet richten op nieuwe of aanscherping van nationale regelgeving, mede gebaseerd op Europese ontwikkelingen.

Gezamenlijk werken aan programmatische innovatie

Onderdeel van de afspraken zal ook zijn hoe een meer programmatische samenwerking vorm te geven, systematisch kennis te delen en ontwikkelingen te monitoren. Hierbij denk ik aan kennisuitwisseling en systematische kennisopbouw zoals ook bij onder andere de City Deal Circulair en Conceptueel Bouwen en het Lenteakkoord 2.0 gebeurt, en het in kaart brengen van belemmeringen en kansen voor duurzaam bouwen.[11]

Uiteraard blijven de wettelijke vereisten het niveau waarop wordt getoetst en gehandhaafd; de afspraken over gestandaardiseerde ambities in de uitvragen, vormen een extra stimulans en blijven vrijwillig voor opdrachtgevers en opdrachtnemers in de bouw[12], die willen innoveren en ervaring op willen doen vooruitlopend op mogelijke verdere aanscherping van eisen in de toekomst. Deze leerperiode komt ook de kwaliteit van beleid en regelgeving ten goede. Op die manier kan immers ook in de praktijk gekeken worden naar de haalbaarheid van voorgenomen aanscherpingen

[11] Mede in dialoog met het Transitieteam Circulaire Bouweconomie.
[12] Aandachtspunt hierbij is artikel 122 Woningwet, toegelicht in de Reiswijzer-Gebiedsontwikkeling-2019-september2019.pdf (pianoo.nl).

in relatie tot de (aanscherpingen van) andere eisen in het Bbl zoals op het gebied van veiligheid, gezondheid en bruikbaarheid.

Ik gebruik het najaar van 2023 en de verscheidene bestuurlijke overleggen om samen tot de precieze invulling van de afspraken te komen.

IV Stimulering van biobased bouwen

Tot slot wil ik ingaan op de voortgang ten aanzien van biobased bouwen. De toepassing van duurzame[13] biogrondstoffen in de bouw is om meerdere redenen belangrijk: het leidt tot CO_2-reductie, draagt bij aan het behalen van circulaire doelen (minder verbruik van primaire niet-hernieuwbare grondstoffen) en het geeft perspectief aan boeren die moeten of willen extensiveren. De markt voor biobased bouwmaterialen komt echter niet vanzelf van de grond. Daarom is in de Voorjaarsnota 2023 (Kamerstuk 36 350, nr. 1) een maatregel opgenomen om de toepassing van biobased bouwmaterialen te versnellen zowel bij woningen en gebouwen als in de infra-sector.[14]

Het kabinet heeft, conform de motie van het lid Grinwis c.s.[15], bij de voorjaarsbesluitvorming € 200 miljoen uit het Klimaatfonds vrijgemaakt voor de normering en stimulering van biobased bouwen: € 25 miljoen als toekenning en € 175 miljoen als reservering[16] Daarbij is aangegeven dat het budget in ieder geval moet worden ingezet voor (1) het opzetten van innovatieve productielijnen voor verwerkers van biobased grondstoffen, (2) de vorming van ketens tussen boeren, verwerkers en bouwers, en (3) het maken van (biobased) productkaarten voor de Nationale Milieudatabase (NMD).

Op dit moment werk ik met de Minister van LNV en de Staatssecretaris van I&W een opschalingsplan uit waarin wordt aangegeven welke activiteiten er worden gefinancierd met de € 25 miljoen (fase 1) en € 175 miljoen (fase 2). De focus hierbij ligt op de grootschalige toepassing van biobased bouwmaterialen gemaakt van vezelgewassen als vlas, hennep, sorghum en miscanthus. In mijn werkbezoeken in de bouwsector zie ik veel energie om hiermee aan de slag te gaan. Dat is een mooi uitgangspunt. Met de teelt van vezelgewassen is in meerdere opzichten veel winst te behalen.

Aanscherping van milieuprestatie-eisen en scherpere sturing op CO_2 essentieel

Bij het ontwikkelen van de markt is de in mijn brief aangekondigde normering – aanscherping en verbreding milieuprestatie-eis en vergaande sturing op CO_2 – essentieel. Dit zorgt immers voor zekerheid in de markt en voor stimulering van de vraag. Daarnaast helpt ook dat we in de

---

[13] Het uitgangspunt van het kabinet is dat alleen duurzame biogrondstoffen een bijdrage aan de transitie naar een circulaire- en klimaatneutrale economie kunnen leveren en dat duurzame biogrondstoffen uiteindelijk zo hoogwaardig mogelijk moeten worden ingezet. Meer informatie is te vinden in de meest recente Kamerbrief hierover: Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 1233.

[14] Kamerstuk 32 813, nr. 1230.

[15] Kamerstuk 36 200 XII, nr. 83.

[16] Dit betekent dat dat het bestedingsplan voor deze maatregel hierop moeten worden aangepast. De voorwaarde van de reservering is dat de uitwerking van de aanpak en de concrete normering moeten leiden tot voldoende zicht op de ontwikkeling tot een gezonde Nederlandse markt vanaf 2030.

subsidieregelingen voor woningeigenaren (ISDE, SVVE, SVOH[17]) een financiële bonus opnemen als er biobased isolatiemaatregelen worden toegepast. Naast deze normering en subsidiëring, wordt de markt voor biobased bouwmaterialen gestimuleerd via het opzetten van ketens van boeren, verwerkers en bouwers. Zij creëren zekerheid over de teelt en afname van vezelgewassen door langjarige afspraken te maken.
Op dit moment wordt deze aanpak in het land al in werking gezet met een startsubsidie die ik heb verstrekt aan de stichting Building Balance. Hiervoor zijn afspraken gemaakt in 13 regionale ketens en doorbraakprojecten. Deze aanpak zal in het opschalingsplan verder worden ontwikkeld. Dit plan zal ik later dit najaar aan u doen toekomen.

Bouwmaterialenakkoord

Tot slot wil ik nog melden dat ik met partijen in de bouw afspraken aan het maken ben[18] over hoe de benodigde verduurzaming in de ketens kan worden gerealiseerd en hoe het Rijk hierin ondersteunt. Dit gaat met name over het stimuleren van de aanbodkant – de benodigde innovaties in bouwmaterialen en bouwwijzen – om als markt te kunnen voldoen aan de voorgenomen aangescherpte landelijke eisen.
Deze brief is tot stand gekomen dankzij de constructieve bijdragen van velen en ik kijk uit naar de gesprekken om te komen tot de afspraken.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge

[17] De Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE), de Subsidie verduurzaming en onderhoud huurwoningen (SVOH) en de Subsidieregeling verduurzaming verenigingen van eigenaars (SVVE).
[18] Kamerstukken 32 852 en 32 847, nr. 223.

BIJLAGE 1:

TOELICHTING OP VERKENNING VAN HET ECONOMISCH INSTITUUT VOOR DE BOUW VAN EEN SCHERPERE MILIEUPRESTATIE-EIS OP VOLUME EN BOUWKOSTEN WONINGBOUW

Volgens het EIB zien bouwers mogelijkheden voor de realisatie van de strengere eis door aanpassingen in te gebruiken bouwmaterialen en in het ontwerp. De mogelijkheden die zij hiervoor noemen, is de vervanging van materialen en producten door duurzamere alternatieven. Daarnaast wordt als mogelijkheid genoemd om met minder materiaalgebruik te bouwen. Dit kan enerzijds door minder materiaal te gebruiken, anderzijds door efficiënt om te gaan materiaalgebruik.[19] Dit gebeurt natuurlijk binnen de mogelijkheden van de bouwvoorschriften.

De toepassing van duurzamere varianten van bouwmaterialen leidt volgens het EIB tot een stijging van de bouwkosten. Anderzijds kan minder materiaalgebruik leiden tot een daling van de bouwkosten.

Het EIB concludeert eveneens dat anders bouwen invloed heeft op zowel de esthetiek als op de functionele eigenschappen van gebouwen. Het noemt als voorbeeld het achterwege laten van tuitgevels, luifels en Franse balkons als mogelijk gevolg omdat ze leiden tot een zwaardere milieu-impact.

Volgens het EIB zal de scherpere eis deels ook leiden tot nauwkeuriger berekenen van de milieuprestatie-score door beter gebruik te maken van de beschikbare data. Zo zal naar verwachting meer worden gewerkt met producten met een lage milieubelasting, die zijn opgenomen in de Nationale Milieudatabase (NMD).

Uit gesprekken die het EIB heeft gevoerd met betrokken partijen, heeft dit geen directe impact op het bouwvolume en de bouwkosten. Dit nauwkeuriger berekenen van de milieuprestatie zal niet leiden tot een verbetering van de milieuprestatie; het zal wel leiden tot een beter inzicht in de werkelijk gerealiseerde milieuprestatie.

Het EIB wijst er op dat het een uitdaging kan zijn om de eis van 0,5 te realiseren voor kleine grondgebonden woningen, bij appartementengebouwen van meer dan 300 woningen en bij gebouwen van meer dan vijf woonlagen in combinatie met kleine woningen. De reden hiervoor is dat voor dergelijke woningen de effecten beperkt zijn van aanpassingen in de vorm, de bouwwijzen en de materiaalkeuze. Dit betreft naar schatting van het EIB 9 tot 18% van de nieuwbouw.

Het EIB stelt dat het in de rede ligt om te onderzoeken op welke manier mogelijke knelpunten kunnen worden weggenomen, bijvoorbeeld door het corrigeren voor vormfactoren of een afzonderlijke eis voor deze woningtypen. Momenteel laat BZK onderzoeken welke mogelijkheden hiervoor bestaan.

Het EIB stelt dat de gesproken ontwerpers en bouwers in het algemeen niet negatief oordelen over een verlaging van de milieuprestatie-eis. De verwachting van het EIB is dat de verlaging een stimulans zal zijn voor innovatie op het gebied van duurzamere materialen en producten in de

[19] Een voorbeeld van minder materiaalgebruik is bijvoorbeeld slanker uitvoeren van niet-dragende constructie-onderdelen als binnenwanden. Een voorbeeld van efficiënter gebruik van materialen is letten op de verhouding tussen de vloeroppervlakte en de gevelopervlakte (de zogeheten vormfactor).

bouw. Dit zal op de langere termijn naar verwachting bijdragen aan duurzamer bouwen.

Hierbij constateert het EIB wel dat het stelsel voor de milieuprestatie verder zal moeten worden ontwikkeld. Het noemt hierbij vraagstukken zoals de huidige beperkte hoeveelheid van milieudata op productniveau, gebrek aan inzicht bij betrokken partijen over welke gebouwonderdelen wel horen bij de berekening van de milieuprestatie en welke niet (de zogenoemde demarcatie van de berekening) en de wisselwerking tussen de milieuprestatie en de energieprestatie van gebouwen. Dergelijke vraagstukken lijken bij de huidige scherpere eis nog geen directe gevolgen te hebben, maar bij verdere aanscherping van de milieuprestatie-eis zullen ze een grotere rol spelen in het ontwerpen en bouwen van woningen.

BZK herkent deze vraagstukken en is ook bezig om deze aan te pakken. Hierbij worden de partijen uit de bouwsector betrokken.

BIJLAGE 2:

NOG LOPENDE ONDERZOEKEN EN PROJECTEN M.B.T. MILIEUPRESTATIE-EIS

Aparte eisen voor bijzondere situaties

Er is een aantal situaties waarin het lastig is om te voldoen aan de eisen van 0,5 voor woningen en 0,85 voor kantoren.
Door zowel belanghebbende partijen als deskundigen en door het EIB in zijn verkenning naar de impact van de scherpere milieuprestatie-eis, is aandacht gevraagd voor de hoogte van de eis voor kleine grondgebonden woningen, appartementengebouwen met meer dan 300 woningen en woongebouwen van meer dan vijf woonlagen in combinatie met kleine woningen en voor gebouwen die anderszins afwijkend zijn van een gemiddeld gebouw.
Bij anderszins afwijkend gaat het om gebouwen met uitzonderlijke fundering, uitzonderlijke constructie-eisen en gebouwen die uit de aard van hun gebruik speciale voorzieningen hebben. Bij dat laatste gaat het bijvoorbeeld om met veel installaties (bijvoorbeeld zwembad en ziekenhuis) en fabrieksgebouwen met speciale voorzieningen voor machines, kranen en productie-installaties. Dergelijke gebouwen hebben hierdoor een milieuprestatiescore per m^2 vloeroppervlakte die hoger is dan de eis die is voorgesteld. Voor dergelijke situaties worden de mogelijkheden onderzocht voor een aparte passende eis.

Praktijktoets voorbereiding invoering milieuprestatie-eisen

Partijen in de klankbordgroep hebben aandacht gevraagd voor een Praktijktoets ten behoeve van een goede voorbereiding van de invoering van de nieuwe eisen voor de uitvoerende partijen in de bouw. Daarbij vragen partijen speciaal aandacht voor het midden- en kleinbedrijf. Een aantal partijen uit de bouw heeft het initiatief genomen om voor deze voorbereiding een Praktijktoets op te zetten en uit te gaan voeren. Deze Praktijktoets moet een handelingsperspectief bieden voor de uitvoerende partijen voor het voldoen aan de nieuwe eisen. Tegelijkertijd zal deze input worden gebruikt in het wetgevingsproces dat hierna wordt gestart, als het gaat om de MKB-toets.

Aanwijzing herziene versie Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken

Op 1 januari 2025 wordt een herziene versie van de Bepalingsmethode in de bouwregelgeving aangewezen voor de berekening van de milieuprestatie. Deze is in lijn met de herziening die is uitgevoerd voor de onderliggende Europese rekenmethode (de zogeheten EN15804). De aanwijzing van deze herziene versie zal beleidsneutraal worden uitgevoerd.

BIJLAGE 3:

TOELICHTING ENKELE MAATREGELEN VERDERGAANDE STURING CO_2-EMISSIE

De volgende maatregelen voor verdergaande sturing op de CO_2-emissie worden hierna nader toegelicht:
1. Nationaal en Europees klimaatbeleid voor de bouwmaterialenindustrie
2. Herziening van de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken

Ad 1 Nationaal en Europees klimaatbeleid voor de bouwmaterialenindustrie

Voor Nederland is het klimaatbeleid uitgewerkt in de Klimaatwet. De Nederlandse bouwmaterialenindustrie moet verduurzamen en zet stappen daartoe. Fitfor55 betekent dat uiteindelijk deze industrie schonere producten levert. Over het tempo waarin dat kan, voert mijn collega van Economische Zaken en Klimaat permanent overleg.

Een aanzienlijk deel van de CO_2-emissies (en ook andere milieu impact) vindt plaats buiten Nederland vanwege de internationale bouwmaterialenmarkt. Andere landen die zich ook hebben gecommitteerd aan het Parijs-Akkoord sturen al op de versnelde terugdringing van CO_2-emissies van hun industrie. Hierop kan vanuit Nederland maar beperkt invloed op worden uitgeoefend. Nederland heeft bijvoorbeeld geen betekenisvolle cement-, zonnepanelen- of houtindustrie, terwijl die bouwmaterialen op grote schaal cruciaal zijn voor de Nederlandse bouwsector. Voor de emissies buiten Nederland zal de aangekondigde Europese sturing tot de nodige CO_2-emissiereductie leiden. Dit betreft de voorgenomen beleidspakketten als het Emission Trading System (ETS), het Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), de Verordening Bouwproducten en de Taxonomie.[20]

Het Nederlandse beleid is gericht op een effectieve uitvoering van het nationale en internationale klimaatbeleid voor de reductie van in CO_2-emissie in de bouwmaterialenindustrie. Hierdoor ontstaat druk op zowel de verhoging van de efficiency van productieprocessen als op het gebruik van meer duurzame energiebronnen in de bouwmaterialenindustrie en daarmee tot een forse bijdrage aan de CO_2-reductie van bouwmaterialen, nationaal en internationaal.

Ad 2 Herziening van de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken

De weging van het aandeel van CO_2-emissie wordt hoger bij de herziening van de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken (in het kort: Bepalingsmethode). De Bepalingsmethode is een rekenmethode gebaseerd op de Europese standaard EN15804. Hiermee worden de emissies berekend van een aantal milieucategorieën over de hele levenscyclus van een bouwwerk, vanaf de winning van de grondstof tot de afvalverwerking of hergebruik/recycling na de sloop. Deze emissies worden per bouwwerk berekend en vervolgens gewogen opgeteld tot de

[20] Het Emission Trade System is het handelssysteem in Europa voor de CO_2-uitstoot van de industrie. ETS stuurt op het niveau van de industrie en zit zo in elkaar dat de Europese industrie gedwongen wordt om geleidelijk naar nul uitstoot in 2057 te gaan.
Het Carbon Border Adjustment Mechanism moet ervoor zorgen dat de ambitieuze klimaatdoelstellingen van de EU niet worden ondermijnd door een verplaatsing van koolstofintensieve producties buiten de EU. De groene EU Taxonomie is een tool die investeringen in duurzame economische activiteiten moet helpen stimuleren.In het kader van de herziening van de Verordening Bouwproducten (CPR) wordt gewerkt aan voorstellen met betrekking tot de milieuprestatie van bouwproducten. Deze voorstellen sluiten vooralsnog aan op de systematiek van de milieuprestatie zoals die in Nederland werkt.

integrale milieuprestatie van een bouwwerk.[21] Deze systematiek van rekenen wordt sinds 2013 toegepast in Nederland.

De huidige versie van de Bepalingsmethode wordt herzien om weer uniform te zijn met de vigerende EN15804.[22] De herziene versie van de Bepalingsmethode bevat 19 milieucategorieën; dit is een uitbreiding van de 11 milieucategorieën in de huidige versie. De 19 milieucategorieën in de herziene versie van de Bepalingsmethode zijn: Klimaatverandering – totaal, Klimaatverandering – fossiel, Klimaatverandering – biogeen, Klimaatverandering – landgebruik en verandering in landgebruik, Ozonlaagaantasting, Verzuring, Vermesting zoetwater, Vermesting zeewater, Vermesting land, Smogvorming, Uitputting van abiotische grondstoffen mineralen en metalen, Uitputting van abiotische grondstoffen fossiele brandstoffen, Watergebruik, Fijnstof emissie, Ioniserende straling, Ecotoxiciteit (zoetwater), Humane toxiciteit carcinogeen, Humane toxiciteit non-carcinogeen, Landgebruik gerelateerde impact / bodemkwaliteit.[23]

[21] Voor woningen en utiliteitsgebouwen noemen we dit de milieuprestatie-score, voor de grond-, weg- en waterbouw noemen we dit de Milieukostenindicator.

[22] De herziene versie van de EN15804 (versie A2) is sinds juli 2019 in Europa goedgekeurd. Omdat de EN15804 niet is geharmoniseerd, is nationale implementatie ervan vrijwillig.

[23] Meer informatie is onder andere te vinden op de website van de stichting Nationale Milieudatabase: www.milieudatabase.nl.