

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mevrouw drs. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/JT/cd/ATR1505//2021-U024

Uw referentie

Datum 4 maart 2021
Betreft Advies wijziging Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) i.v.m. het duurzaam gebruik van daken

Geachte mevrouw Ollongren,

Op 6 januari 2021 is de wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) in verband met duurzaam gebruik van daken voor advies aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Op 22 februari 2021 is het laatste stuk dat behoort bij de adviesaanvraag toegestuurd. De formele adviestermijn is daarmee op dat moment ingegaan.

De wijziging maakt het mogelijk om eigenaren van gebouwen (nieuw en bestaand) met industriefuncties (bijv. distributiecentra) en overige gebruiksfuncties (niet zijnde wonen, zoals garages) te verplichten om hun daken duurzaam te maken. De voorgestelde mogelijkheden vormen maatwerk in de zin dat ze enkel betrekking hebben op de daken van de betreffende bouwwerken. Dit lokale maatwerk moet ervoor zorgen dat een verplichting alleen geldt voor locaties en daken waar het mogelijk en rendabel is. Onderhavig besluit is aanvullend aan regels in de nationale bouwregelgeving. Het Bbl bepaalt niet specifiek welke vorm van duurzaam gebruik afgedwongen kan worden. Gemeenten moeten in de regelgeving gemotiveerd invulling hieraan geven. Wanneer een dak voorzien wordt van zonnepanelen of een groen dak, zijn ook andere onderdelen van de bouwregelgeving van belang. Zo moet de constructie het extra gewicht van de panelen of de vegetatie aankunnen en het nieuwe gebruik moet aan de brandveiligheidseisen blijven voldoen. Om de inbreuk op het eigendomsrecht te rechtvaardigen moeten de maatwerkregels noodzakelijk en proportioneel zijn. De proportionaliteit van de eisen moet geborgd worden door de gemeente die besluit tot het stellen van deze regels.

Toetsingskader

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk van voorgenomen wet- en regelgeving aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Het uitgangspunt van de Omgevingswet is "decentraal tenzij". Distributiecentra en opslagloodsen bieden mogelijkheden om daken te benutten voor duurzame energieopwekking. Daarbij is maatwerk nodig omdat sommige daken gezien de ligging niet geschikt zijn. Lokale overheden kunnen dit maatwerk leveren. Zij hebben die mogelijkheid nu nog niet. Onderhavige wijziging biedt de juridische grondslag voor de maatregelen. Het college acht nut en noodzaak van de maatregelen voldoende onderbouwd.

2. Minder belastende alternatieven

Het college constateert dat het voorstel samen met betrokken partijen tot stand is gekomen. Het gaat daarbij om de bouwende, ontwerpende en toeleverende bedrijven, gebouweigenaren en bevoegde gezagen. Verder is ervoor gekozen om de aanscherping van verplichtingen aan te laten sluiten bij het bestaande uitvoeringssysteem. Het is echter niet duidelijk of er mogelijk minder belastende alternatieven zijn overwogen en waarom niet voor die alternatieven is gekozen. Zo is het bijvoorbeeld niet duidelijk in hoeverre een verbetering van bestaande subsidie-instrumenten een mogelijk alternatief kan zijn. Ook is wellicht een combinatie mogelijk van de voorgestelde wetgeving met die subsidie-instrumenten, waarbij de subsidies een hogere mate van proportionaliteit kunnen bewerkstellingen door het verkorten van de terugverdientijd. Het college geeft ter overweging mee om de samenhang tussen het voorstel en de bestaande subsidieregelingen inzichtelijk te maken.

2.1 Het college adviseert om inzicht te geven in welke alternatieven zijn overwogen en op welke inhoudelijke gronden niet voor die alternatieven is gekozen.

3. Werkbaarheid

De onderhavige wijziging van het Bbl maakt het mogelijk voor gemeenten om in het omgevingsplan maatwerkregels op te stellen voor nieuw te bouwen gebouwen die niet al onder de landelijke energieprestatie-eisen vallen. Voor bestaande gebouwen gaat het om gevallen waarin het proportioneel is om maatwerkvoorschriften op te leggen. Dit betekent dat een verplichting alleen gaat gelden voor die locaties en daken waar het mogelijk en rendabel is. De toelichting geeft voorbeelden van situaties waar het niet proportioneel is om maatregelen aan het dak te eisen, maar een heldere operationalisering van het begrip proportioneel ontbreekt. Hierdoor blijft het onduidelijk in welke situatie een gemeente een verplichting om een dak te verduurzamen kan opleggen. Dit leidt mogelijk tot discussies tussen gebouweigenaar en gemeente en daardoor tot onnodige regeldruk. Bovendien kan het ertoe leiden dat gemeenten bedrijven verplichten tot investeringen die pas op lange termijn zijn terug te verdienen. De onduidelijkheid betekent dat het niet goed mogelijk is om de werkbaarheid en daarmee ook de proportionaliteit van het voorstel te beoordelen.

3.1 Het college adviseert om te operationaliseren wanneer een verplichting tot het nemen van duurzame maatregelen aan het dak proportioneel is.

4. Regeldrukberekening

De beschrijving van de regeldrukgevolgen is veelal beperkt tot de constatering dat de daadwerkelijke regeldruk alleen op het lokale niveau berekend kan worden. Ofschoon dit in principe juist is, acht het college het relevant en mogelijk om op het nationale niveau

indicaties te geven van de mogelijke regeldrukkosten. Dit kan met behulp van een inschatting van het aantal bedrijven en gebouwen waarvoor verplichtingen kunnen gaan gelden. Bovendien kan worden gewerkt met bandbreedte. De regeldrukgevolgen kunnen zo kwalitatief worden beschreven en kwantitatief worden berekend. Het college acht dit extra belangrijk omdat onderhavig besluit in potentie veel regeldruk met zich mee kan brengen. Zo is het mogelijk dat een gebouweigenaar niet akkoord gaat met de invulling van het begrip proportionaliteit door een gemeente. Dit kan uiteindelijk leiden tot een stap naar de rechter. Het college acht het nodig om een berekening van de regeldruk op het niveau van handelingen uit te werken om te kunnen beoordelen of het voorstel proportioneel en werkbaar is.

4.1 Het college adviseert om de mogelijke regeldrukgevolgen op handelingen-niveau te beschrijven en – zo nodig met bandbreedtes – een kwantitatieve berekening te maken van die gevolgen conform de Rijksbrede methodiek.

Dictum

Het college constateert dat het voorstel niet duidelijk maakt in hoeverre mogelijke alternatieven zijn afgewogen. Verder kan het college niet bepalen of de voorgestelde aanpak proportioneel en werkbaar is. Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Het voorstel niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris