



Adviescollege  
toetsing regeldruk

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

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
De heer H.M. de Jonge  
Postbus 20011  
2500 EA DEN HAAG

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

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

**Onze referentie** MvH/RvZ/IdB/bs/ATR3266/2024-U013

**Uw referentie**

T 070 310 86 66

E [info@atr-regeldruk.nl](mailto:info@atr-regeldruk.nl)

[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

Datum 22 februari 2024

Betreft Wijziging Besluit bouwwerken leefomgeving ten behoeve van het verder aanscherpen van de grenswaarde van de milieuprestatie voor woonfuncties en kantoorfuncties en het regelen van grenswaarden van de milieuprestatie voor een aantal andere gebruiksfuncties

Geachte heer De Jonge,

Op 29 januari 2024 is een wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) voor toetsing en advies aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Kern van het wijzigingsbesluit zijn:

1. Aanscherping milieuprestatie-eis voor woonfuncties en kantoorfuncties: de MPG-eis voor woningen was 0,8 en wordt 0,5 (op basis van de huidige versie van de Bepalingsmethode, 1,0 met de herziene versie van de Bepalingsmethode.). Voor kantoorfunctie gaat de MPG-eis van 1,0 naar 0,85 (op basis van de huidige versie van de Bepalingsmethode, 1,55 met de herziene versie van de Bepalingsmethode).
2. Milieuprestatie-eis voor andere gebruiksfuncties (MPG): voor andere gebruiksfuncties (onder andere winkel- en industriefunctie) introduceert het voorstel ook een milieuprestatie-eis.
3. Introductie van aparte eisen voor gebouwen met een kleine vloeroppervlakte en voor bijzondere situaties: Er wordt een afwijkende milieuprestatie-eis vastgesteld voor bepaalde (kleinere) gebouwen in de gebruiksfuncties wonen en kantoren.

Naast voorgenoemde wijzigingen wijst het besluit een herziene versie van de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken aan als gevolg van de herziening die is uitgevoerd voor de onderliggende Europese bepalingmethode (EN15804:A2). De wijzigingen treden op 1 januari 2025 in werking. Het advies richt zich op de wijzigingen genoemd onder 1 t/m 3, omdat hier de meeste regeldrukeffecten uit voortvloeien.

### Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (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 doel van de milieuprestatie-eis is om de milieu impact van gebouwen, over de gehele levenscyclus, te verlagen. De aanscherpingen en uitbreiding van de MPG-eis in het wijzigingsbesluit moeten milieuvriendelijker en meer circulair bouwen verder bevorderen. Dit levert volgens de toelichting 'een bijdrage aan de nationale doelstellingen voor het klimaatbeleid, de reductie van toepassing van primaire grondstoffen en beleid ten aanzien van de reductie van onder andere fijnstof en stikstof'. Het college merkt op dat hiermee een concrete, kwantitatieve doelstelling in de toelichting ontbreekt. Het college erkent dat een kwantificering van de milieuwinst door de aanscherping ex ante lastig uit te voeren is, gezien de MPG-eis bestaat uit diverse milieueffectcategorieën zoals CO<sub>2</sub>, fijnstof, verzuring, vermisting en waterverbruik. Bovendien is daarbij een divers palet aan maatregelen mogelijk om te voldoen aan de aangescherpte MPG-eis. Het college acht het wel van belang dat een toekomstige evaluatie van de maatregelen in beeld brengt wat de aanscherping op heeft geleverd aan milieuwinst ten opzichte van de huidige situatie. Het college adviseert daartoe duidelijke indicatoren te formuleren op basis waarvan deze milieueffecten kunnen worden beoordeeld bij die evaluatie en deze indicatoren in het voorliggende wijzigingsbesluit op te nemen. Evaluatie is ook aangewezen gezien de verwachte verdere aanscherpingen de komende jaren. Informatie uit de evaluatie kan immers worden gebruikt om te bezien of verdere aanscherpingen nuttig c.q. noodzakelijk worden geacht.

#### **1.1 Het college adviseert een evaluatiebepaling in het voorstel op te nemen en daarbij duidelijke indicatoren te formuleren waarmee toekomstige beoordeling van de milieuwinst van de aanscherping wel mogelijk is.**

Het college constateert verder dat randvoorwaardelijk bij de aanscherping van de eisen voor woningen en kantoren was dat deze voldoende ambitieus moet zijn, zonder dat de nieuwe eisen een belemmering vormen voor de woningbouwopgave of zorgen voor een structurele verhoging van de bouwkosten. Het college constateert dat diverse onderzoeken zijn uitgevoerd ter voorbereiding op de aanscherping en uitbreiding van de MPG-eis. Zo heeft het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) een verkenning uitgevoerd naar de gevolgen van een aanscherping van de milieuprestatie naar 0,5 voor de bouwkosten en de woningbouwopgave.<sup>1</sup> De algemene conclusie van het EIB is, dat de aanscherpingen geen significante negatieve effecten hebben op de bouwopgave. De effecten op de bouw- en realisatiekosten schat het EIB eveneens niet significant. zijn. Over de regeldrukeffecten en de verhouding tot de conclusies van het EIB ziet het college aanleiding voor een adviespunt onder toetsvraag 4.

---

<sup>1</sup> Economisch Instituut voor de Bouw, Analyse aanscherping MPG-norm, Verkenning van de gevolgen van het aanscherpen van de MPG-norm, juli 2023.

Bij de introductie van milieuprestatie-eisen voor overige gebruiksfuncties is gekozen voor een minder strenge norm dan bij woningen en kantoren, zodat dit de markt in staat stelt om de komende jaren ervaring op te doen met het berekenen van de milieuprestatie. Ook zal de invoering voor andere gebruiksfuncties zicht geven op de gemiddelde milieu impact per type gebruiksfunctie om de komende jaren de hoogte van een eventueel scherpere eis te kunnen bepalen. Het college ziet op dit onderdeel geen aanleiding voor opmerkingen.

## *2. Minder belastende alternatieven*

Het college merkt op dat er bij de voorbereiding en uitwerking van de aanscherping van de MPG-eis op diverse onderdelen rekening is gehouden met de haalbaarheid en betaalbaarheid. Naar aanleiding van onderzoek wordt een afwijkende milieuprestatie-eis vastgesteld voor bepaalde gebouwen in de gebruiksfuncties wonen en kantoren. Voor woningen geldt dat voor situaties met een kleine gebruiksoppervlakte. Voor kantoren geldt dat voor situaties met een bepaalde verhouding tussen de gebruiksoppervlakte en de oppervlakte van de buitenschil (vloer, gevels, dak). Het doel hiervan dat de benodigde inspanning en kosten om aan de MPG-eis te voldoen voor deze gebouwen, dezelfde is als voor reguliere grondgebonden woningen en kantoren. Dit om negatieve effecten op de bouwkosten en woningbouwopgave te voorkomen. Aan de milieuprestatie-eis voor bouwwerken met een industriefunctie en overige gebruiksfunctie hoeft niet te worden voldaan als de gebruiksoppervlakte kleiner is dan 50 m<sup>2</sup>. Dit zijn vooral kleine gebouwen met een nutsfunctie, zoals distributiegebouwen voor de energievoorziening. De regeldruk die berekeningen voor dergelijke gebouwen met zich meebrengt, staat volgens de toelichting niet in verhouding tot de milieuwinst die hiermee kan worden behaald.

Het onderzoek van EIB benoemt dat vanuit het oogpunt van doelmatigheid het van belang is aandacht te hebben voor gebouwen die momenteel worden ontworpen op basis van de nu geldende normen (maar nog geen vergunning hebben aangevraagd). EIB benoemt dat om te voorkomen dat berekeningen opnieuw moeten worden gemaakt en de oplevering van panden wordt vertraagd omdat reeds ontworpen gebouwen mogelijk niet meer aan toekomstige normen voldoen, een overgangperiode voor langlopende projecten mogelijk uitkomst kan bieden. De toelichting bij het besluit gaat hier niet op in. Het college constateert aanvullend dat ook het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB) volgens de toelichting hier zorgen over heeft geuit. Het OPB benoemt dat lopende projecten waarvan al is begonnen met het ontwerp nog doorgang moeten kunnen vinden. Het OPB wijst erop dat er anders grote lasten kunnen ontstaan om reeds begonnen trajecten te herontwerpen. Het OPB vraagt daarbij de lasten- en regeldruk en de consequenties daarvan voldoende in beeld te brengen (zie ook adviespunt 4.1).

### **2.1 Het college adviseert toe te lichten wat de gevolgen zijn van de aanscherping van de MPG-eis voor lopende projecten en te bezien of een overgangstermijn noodzakelijk is.**

### 3. Werkbaarheid

Het college constateert dat het voorstel in samenspraak met een brede vertegenwoordiging van partijen en deskundigen in de bouw tot stand is gekomen. Een klankbordgroep is frequent om reflectie gevraagd op de uitkomsten van verschillende onderzoeken als voorbereiding op de wijzigingen van de milieuprestatie-eisen. De wijzigingen zijn ook voorgelegd aan het OPB. Uit de toelichting blijkt dat het OPB het van belang acht dat de samenhang met andere bouwvoorschriften goed wordt bewaakt. Aan Nieman Raadgevende Ingenieurs is gevraagd om te onderzoeken tot welke (neven)effecten de aanscherping en verbreding van de MPG-eis heeft op het kunnen voldoen aan de overige nieuwbouwwegels van het Bbl.<sup>2</sup> Op basis van de bevindingen kan worden gesteld dat de aanscherping en verbreding van de MPG-eis niet zal leiden tot conflicten met de overige eisen van het Bbl. Het college merkt op dat één van de aandachtspunten uit het rapport is dat met de aanscherpingen van de MPG-eis de bouwwereld met relatief (nog) onbekende materialen zal gaan ontwerpen en bouwen. Ook zal een zorgvuldige afstemming plaats moet vinden tussen de maatregelen in de BENG-berekening (eisen inzake energieprestatie van nieuwbouw) en de effecten op de MPG-score. Deze twee eisen werken namelijk als communicerende vaten. Volgens het onderzoek komt daardoor naar verwachting de adviescapaciteit in de markt onder druk te staan. Het college constateert dat de toelichting niet ingaat op gesignaleerde knelpunten.

#### **3.1 Het college adviseert in te gaan op voorziene knelpunten in de adviescapaciteit en te onderbouwen op welke wijze deze knelpunten worden weggenomen.**

De kamerbrief van 4 oktober 2023 'Normering Circulair bouwen en standaardisatie uitvraag duurzame woningbouw'<sup>3</sup> benoemt dat partijen aandacht vragen voor de groeiende complexiteit van het ontwerp- en bouwproces door de scherpere milieuprestatie-eis, mede door de relatie met de energieprestatie van gebouwen. Partijen vragen om ondersteuning voor een goede voorbereiding en kennisontwikkeling in de praktijk. De toelichting gaat niet in op hoe in deze ondersteuning zal worden voorzien.

#### **3.2 Het college adviseert toe te lichten hoe de bouwsector wordt ondersteund bij de voorbereiding op de aanscherping van de MPG-eis en kennisontwikkeling in de praktijk.**

### 4. Gevolgen regeldruk

Door Sira Consulting is onderzoek gedaan naar de regeldrukeffecten van de aanscherping van de milieuprestatie voor woonfunctie en kantoorfunctie en introductie van de milieuprestatie voor andere gebruiksfuncties. De toelichting bij het besluit benoemt hierover het volgende:

- Voor woningen is de verwachting dat er hoofdzakelijk kosten in de eerste vijf jaar na inwerkingtreding van het besluit optreden. Zo is er, als gevolg van de aanscherping van de milieuprestatie-eis voor woningen, met name de eerste drie jaar sprake van extra ontwerp-, ontwikkel- en advieskosten, om al vroeg in het ontwerpproces te

<sup>2</sup> Nieman Raadgevende Ingenieurs, Regeleffecttoets aanpassing milieuprestatie gebouwen, 2 november 2023.

<sup>3</sup> Kamerstuk 32852, nr. 265 vergaderjaar 2022-2023.

kunnen zorgen dat aan de milieuprestatie-eis wordt voldaan. Daarnaast zullen er gedurende de eerste vijf jaar hogere bouwkosten worden gemaakt voor zowel grondgebonden woningen als voor appartementen. Deze kosten worden geschat op € 150.987.900 - € 240.690.200 in het eerste jaar (2025), aflopend tot € 29.158.800 - € 46.654.000 in het vijfde jaar (2029).

- Kantoren: Voor kantoren is de verwachting dat de aanscherping van de milieuprestatie-eis haalbaar is zonder extra meerkosten.
- Andere gebruiksfuncties: schatting is dat jaarlijks € 9.933.000,- structurele meerkosten gemaakt worden voor het berekenen van de milieuprestatie-score voor gebouwen met andere gebruiksfuncties, waarvoor een milieuprestatie-eis wordt geïntroduceerd. Voor deze andere gebruiksfuncties zijn op basis van deze voorgenomen eis geen meerkosten voor het ontwerp- en bouwproces voorzien.

Het college constateert dat in de toelichting een kostenschatting ontbreekt van (lang)lopende projecten die eventueel aangepast moeten worden na inwerkingtreding van de scherpere eisen.<sup>4</sup> Een inschatting van deze kosten acht het college wel van belang, onder andere omdat hier ook vanuit het OPB aandacht voor is gevraagd. Dit aandachtspunt hangt samen met het adviespunt inzake de noodzaak voor een eventuele overgangstermijn (adviespunt 2.1). Als de aanpassingskosten van (lang)lopende projecten in beeld zijn, kan er betere onderbouwde besluitvorming plaatsvinden of een overgangstermijn wenselijk c.q. noodzakelijk is.

#### **4.1 Het college adviseert de analyse van de regeldrukeffecten aan te vullen met een schatting van eventuele aanpassingskosten van lopende projecten.**

Het college constateert dat uit de uitgevoerde regeldrukanalyse volgt dat de beraamde bouwkosten (vooral in de eerste jaren) fors toenemen. Er wordt volgens de toelichting 'van uit gegaan dat de markt deze incidentele kosten op kan vangen'. Het college constateert dat deze aanname verder niet inhoudelijk nader gemotiveerd c.q. onderbouwd is. Gezien de toch forse toename van de bouwkosten rijst daarbij de vraag hoe deze zich verhoudt tot de eerdere conclusies van EIB dat de impact op de bouwopgave en -kosten door de aanscherpingen niet significant is. Tot slot is volgens het college ook relevant om specifiek (kwantitatief) te duiden hoe de kostenstijging door voorliggend besluit zich verhoudt tot de toch al forse toename van de bouwkosten in de afgelopen jaren.

#### **4.2 Het college adviseert om de toename van de regeldruk en de conclusie dat deze geen significante effecten hebben op de bouwopgave en de kosten voor nieuwe woningen concreet inzichtelijk te maken, ook in het licht van stijging van de bouwkosten in de afgelopen jaren.**

### Dictum

---

<sup>4</sup> Onderzoek naar de regeldrukeffecten van de wijziging van de bepalingsmethode is uitgevoerd door Cebeon. De toelichting bij het besluit benoemt dat volgens Cebeon de kosten die constructeurs moeten maken vanwege de aanpassing van alle lopende projecten waarvan de vergunning wordt aangevraagd na inwerkingtreding van de scherpere eis moeilijk te ramen zijn.

Gelet op de toetsing is het eindoordeel van ATR bij het voorstel:

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

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en gaat ervan uit dat in het definitieve voorstel wordt toegelicht op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden. Verder verzoekt het u om een eventuele wijziging van het voorstel voor te leggen aan het college, opdat wij kunnen beoordelen of een aanvullende zienswijze noodzakelijk is

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris