



Juridische mogelijkheden en belemmeringen voor een integrale duurzaamheidsprestatie-eis voor gebouwen

Chris Backes, Marlon Boeve en Ida Mae de Waal



Universiteit Utrecht

CENTRE FOR
WATER, OCEANS AND
SUSTAINABILITY LAW

Auteurs: prof. dr. C.W. Backes is hoogleraar omgevingsrecht bij de Universiteit Utrecht, mr.dr. M.N. Boeve is universitair docent omgevingsrecht bij de Universiteit Utrecht, mr. I.M. de Waal is promovendus bij de Universiteit Utrecht. Allen zijn verbonden aan het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability (UCWOSL).

Utrecht, 1 september 2020

ISBN 978-90-393-7332-3

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	4
1. Inleiding.....	7
1.1 Algemeen.....	7
1.2 Vraagstelling en reikwijdte.....	7
1.3 Onderzoeksmethode.....	8
2. De huidige energie- en milieuprestatie-eisen en de integrale duurzaamheidsprestatie-eis	9
2.1 Milieuprestatie-eisen nieuwbouw.....	9
2.2 Energieprestatie-eisen nieuwbouw: van epc naar BENG.....	10
2.3 Toekomst: Omgevingswet, Besluit bouwwerken leefomgeving.....	13
2.4 Milieu- en energieprestatie-eisen bij ingrijpende verbouw.....	14
2.5 Een integrale duurzaamheidsprestatie-eis.....	15
3. Europeesrechtelijke randvoorwaarden.....	18
3.1 Algemeen – De (herziene) Richtlijn 2010/31/EU.....	18
3.2 De energieprestatie: van minimumeisen naar BENG.....	18
3.2.1 Minimumeisen.....	19
3.2.2 De methode voor de berekening van de energieprestatie.....	20
3.2.3 BENG.....	20
3.3 De energiecertificering van gebouwen.....	21
3.4 Additionele nationale (financiële) maatregelen en instrumenten.....	22
3.5 Toekomstige ontwikkeling van een MPG op EU-niveau? Level(s).....	23
3.6 Conclusie.....	24
4. Mogelijkheden om in het nationale recht een duurzaamheidsprestatie-eis vast te leggen	25
4.1 Welke mate van integratie van de milieu- en energieprestatie eisen is mogelijk?.....	25
4.2 Hoe kan een integrale duurzaamheidsprestatie-eis juridisch worden vormgegeven? .	25
<i>Geen DPG, maar een verbeterde MPG.....</i>	25
<i>Aanpassing bepalingsmethode milieuprestatie-eisen.....</i>	26

Samenvatting

De Universiteit Utrecht heeft op verzoek van RVO, in het kader van het Transitieprogramma Circulaire Bouweconomie onderzocht of er juridische belemmeringen zijn voor het stellen van een integrale duurzaamheidsprestatie-eis in de bouwregelgeving. Aanleiding voor het onderzoek is de transitie naar een circulaire bouweconomie, waarbij stimulerende wet- en regelgeving een belangrijk speerpunt van de Transitieagenda Bouw is. De huidige bouwregelgeving kent eisen en bepalingen voor de milieuprestatie van gebouwen (MPG). De circulariteitsprestaties van een gebouw kunnen in deze MPG een plaats vinden. Naast de MPG kent de bouwregelgeving een aparte eis en bepalingsmethode voor de energieprestatie van gebouwen (EPG/BENG). De energie- en milieuprestaties van een gebouw kunnen elkaar echter beïnvloeden en er is dan ook toenemende behoefte aan een integrale benadering waarmee inzichtelijk wordt wat de totale 'duurzaamheidsprestatie' van een gebouw is, zodat de juiste keuzes kunnen worden gemaakt tussen de te treffen maatregelen. Dit rapport laat zowel juridische belemmeringen als mogelijkheden zien voor de integratie van de milieu- en energieprestatie-eisen, als ook wijze waarop een integrale duurzaamheidsprestatie-eis juridisch kan worden vormgegeven.

1. Belemmeringen en mogelijkheden van integratie

Europeesrechtelijke randvoorwaarden voor een integrale duurzaamheidsprestatie-eis

Anders dan de MPG heeft de energieprestatie-eis een Europeesrechtelijke achtergrond. Uit de verplichtingen van richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen (EPBD) vloeien randvoorwaarden voort voor de integratie van de energieprestatie-eis en de MPG in een duurzaamheidsprestatie-eis: 1) de energieprestatie-eis moet worden uitgedrukt in kWh/m² per jaar; 2) er moet worden voldaan aan het vereiste dat minimumeisen aan de energieprestatie worden gesteld, waarbij deze eis uiterlijk 31 december 2020 wijzigt naar de eis dat alle nieuwe gebouwen bijna energieneutraal (BENG) zullen moeten zijn en 3) er dient een verplichting te zijn tot een energieprestatiecertificaat bij oplevering, verkoop of verhuur van een gebouw, waarbij de energieprestatie als (aparte) waarde op het certificaat moet worden weergegeven.

Harmoniserende integratie van de energie- en milieuprestatie-eisen is mogelijk

Er zijn in theorie verschillende manieren van integratie van de energie- en milieuprestatie-eisen tot één duurzaamheidsprestatie-eis. In een eerste variant wordt een integrale benadering bewerkstelligd door de EPG/BENG en de MPG in eerste instantie als aparte waarden voort te laten bestaan, maar vervolgens van eenzelfde uitdrukking te voorzien en als uitgangspunt te nemen voor een totaalwaarde voor duurzaamheid (aangeduid als *harmoniserende integratie*). In een tweede variant verdwijnen EPG/BENG als aparte waarden en is sprake van een volledige integratie waarbij milieu- en energiemaatregelen volledig uitwisselbaar zijn om zo de optimale duurzaamheid van een gebouw te bereiken (aangeduid als *eliminerende integratie*). Op grond van de analyse van de verplichtingen van de EPBD is geconcludeerd dat de tweede variant, eliminerende integratie, niet mogelijk is. Harmoniserende integratie, waarbij de afzonderlijke BENG-eis in stand blijft, is op grond van het Europese recht wel mogelijk. Ook deze vorm van integratie kent belangrijke voordelen ten opzichte van de huidige regeling waarin de eisen alleen afzonderlijk worden berekend en bepaald. Zo hoeft van een bepaalde bouwmaatregel maar één keer het effect te worden

bepaald en is direct inzichtelijk op welke wijze een bouwmaatregel uitwerkt ten aanzien van energieprestatie-eisen enerzijds en de milieuprestatie-eisen anderzijds.

2. Juridische vormgeving integrale duurzaamheidsprestatie-eis

Geen DPG maar een verbeterde 'holistische' MPG

In eerdere onderzoeken werd het begrip duurzaamheidsprestatie-eis (DPG) gehanteerd als duiding voor een integrale duurzaamheidseis. Dit begrip zou wellicht verwarrend kunnen werken, omdat DPG suggereert dat naast EPG/BENG en MPG een nieuwe waarde wordt vastgesteld. Het gaat echter niet om een nieuwe waarde, maar om een verbeterde 'holistische' MPG waarin ook rekening wordt gehouden met het energieverbruik van een gebouw in de gebruiksfase. Voor een harmoniserende integratie van de energie- en milieuprestatie-eisen hoeft dan ook geen nieuwe (duurzaamheids)eis te worden geïntroduceerd in de bouwregelgeving, maar kan de MPG worden uitgebouwd en verbeterd.

Aanpassing bepalingsmethode milieuprestatie-eisen nodig, maar dit vergt geen juridische wijziging

De voorgestelde vorm van harmoniserende integratie vergt een aanpassing van de bepalingsmethode voor de MPG door in deze methode ook het energieverbruik in de gebruiksfase mee te nemen. Hiervoor is geen aanpassing van de nationale bouwregelgeving nodig. Het Bouwbesluit 2012 bepaalt enkel dat de Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW moet worden gebruikt bij de berekening van de MPG, niet hoe de bepalingsmethode wordt ingevuld.

Verskil in toepassingsbereik bepalingsmethoden wegnemen?

Het toepassingsbereik van de EPG/BENG-eisen is ruimer dan van de MPG, o.a. ten aanzien van de gebruiksfuncties waarop de eis van toepassing is. Met het oog op integratie van de eisen zouden de verschillen in toepassingsbereik kunnen worden weggenomen door aanpassing van het Bouwbesluit 2012. Een verruiming van het toepassingsbereik is reeds aangekondigd door de minister van BZK. Het verschil in toepassingsbereik is echter geen absolute belemmering voor integratie van de BENG-eisen in een holistische MPG. Dan zou echter voor bepaalde gebouwen alleen een energieprestatie-eis gelden.

Rol holistische MPG bij aanscherping milieu-of energieprestatie-eis

Een holistische MPG maakt inzichtelijk op welke wijze bijv. een bepaalde bouwmaatregel uitwerkt op de totale milieuprestaties van een gebouw. Deze gegevens kunnen belangrijke input geven bij een eventuele aanscherping van de energie- of milieuprestatie-eis. Onder de Omgevingswet kan deze aanscherping niet alleen op rijksniveau, maar ook op lokaal niveau plaatsvinden door middel van een maatwerkregel in het omgevingsplan. Bij een aanscherping van de energieprestatie-eis of de milieuprestatie-eis zal moeten worden onderbouwd hoe dit uitwerkt voor de andere prestatie-eis. Een integrale bepalingsmethode kan de onderbouwing van een dergelijke aanscherping eenvoudiger maken. Dit vergt geen aanpassing van het toekomstige Bbl, maar het verdient wel aanbeveling hier in de toelichting op het Bbl aandacht aan te besteden.

Alleen berekening of ook meting van milieu- en duurzaamheidsprestaties?

Bij de verdere ontwikkeling van de holistische MPG zal ook aandacht moeten worden besteed aan de vraag of kan worden volstaan met het berekenen van de waarde in de ontwerpfase. Een berekende waarde kan immers aanzienlijk verschillen van de daadwerkelijk gerealiseerde energie- of milieuprestaties. Nu de druk op de bouwsector groter wordt om de milieugevolgen en de CO2 uitstoot (niet alleen op papier) te reduceren, is dit een aandachtspunt.

1. Inleiding

1.1 Algemeen

Het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law van de Universiteit Utrecht (hierna: UCWOSL) is door RVO, in het kader van het Transitieprogramma Circulaire Bouweconomie verzocht om onderzoek te doen naar de juridische mogelijkheden en beperkingen voor het stellen van een integrale duurzaamheidsprestatie-eis voor de woning en utiliteitsbouw. Aanleiding voor het onderzoek is de transitie naar een circulaire bouweconomie, waarbij het wegnemen van belemmeringen in de regelgeving en het stellen van regels die de transitie bevorderen één van de speerpunten van de Transitieagenda is. De huidige bouwregelgeving kent aparte eisen en bepalingsmethoden voor de energieprestatie (EPG) en de milieuprestatie (MPG) van gebouwen. Beide eisen beogen de milieudruk van gebouwen te verminderen. In de MPG kunnen criteria die de mate van circulariteit van gebouwen betreffen een plaats vinden. De EPG ziet alleen op de energieprestatie en is geen graadmeter voor de milieudruk van een gebouw in zijn totaliteit. Verschil tussen beide eisen is voorts dat de MPG vooral betrekking heeft op de milieulast van de bouwmaterialen en de EPG vooral op de milieulast in de gebruiksfase(n). De energieprestatie en de milieu (inclusief circulariteits)prestatie van een gebouw kunnen elkaar echter beïnvloeden. Een keuze die leidt tot een betere energieprestatie, zoals het toepassen van meer isolatie, kan de milieuprestaties juist verslechteren. In de bouwpraktijk is een toenemende behoefte aan een methode die de milieuprestaties van bouw materiaal en het energieverbruik integraal afweegt,¹ zeker nu de eisen ten aanzien van de energieprestaties van nieuwbouw steeds verder worden aangescherpt (de zgn. BENG norm, Bijna Energieneutrale Gebouwen). Het idee is dan om de MPG en EPG/BENG samen te voegen tot één integrale duurzaamheidsprestatie-eis (DPG). In het project TKI Kiem is een dergelijke DPG norm ontwikkeld en toegepast in onderzoek en praktijk.² Dit heeft nog niet geleid tot aanpassingen in de bouwregelgeving. RVO heeft UCWOSL gevraagd een analyse te maken van zowel het Europese als het nationale recht, zodat inzichtelijk wordt of er juridische belemmeringen zijn voor het stellen van een duurzaamheidsprestatie-eis DPG in de bouwregelgeving als vervanger voor de EPG/BENG en MPG. En, indien er belemmeringen zijn, welke oplossingsrichtingen daarvoor mogelijk zijn.

1.2 Vraagstelling en reikwijdte

De volgende vragen worden in het onderzoek beantwoord:

¹ Ook de minister van BZK is ingegaan op de relatie tussen BENG en circulair bouwen. Zij gaf aan dat bij het onderzoek naar het mogelijke niveau van een strengere milieuprestatie-eis in 2021 de uitgangspunten en het verwachte niveau van BENG als basis voor de berekeningen wordt genomen. Ook geeft zij aan dat er onderzoek loopt naar een integrale benadering van de energieprestatie en de milieuprestatie, waar zij een financiële bijdrage aan levert, zie *Kamerstukken II 2019/20*, 32 852, nr. 94, p. 3.

² W/E rapport, TKI Kiem – Kwaliteit door Integrale evaluatie van Energie- en Milieuprestaties van gebouwen. Openbare samenvatting van projectresultaten, Utrecht/Eindhoven 31 mei 2016.

1. In hoeverre bestaan er Europeesrechtelijke belemmeringen voor het stellen van een DPG?
2. In hoeverre bestaan er nationaalrechtelijke belemmeringen voor het stellen van een DPG?
3. Hoe kunnen de eventuele gevonden juridische belemmeringen worden weggenomen?

Afbakening

Het onderzoek heeft betrekking op de woning- en utiliteitsbouw, niet op de GWW-sector. Het onderzoek richt zich op nieuwbouw en ingrijpende renovatie, niet op de bestaande bouwvoorraad.

1.3 Onderzoeksmethode

Het onderzoek betreft in hoofdzaak de bestudering van schriftelijke bronnen (wetgeving, parlementaire geschiedenis, beleidskaders, jurisprudentie, literatuur). Daarnaast is een aantal gesprekken gevoerd met deskundigen uit de praktijk. Gesproken is met dhr. D. Anink van W/E adviseurs, tevens betrokken bij het project TKI Kiem, dhr. S. van Uffelen, directeur Madaster Foundation en dhr. M. van Leeuwen, algemeen directeur/senior adviseur NIBE.

Het onderzoek is afgesloten op 27 januari 2020.

2. De huidige energie- en milieuprestatie-eisen en de integrale duurzaamheidsprestatie-eis

Voor de toetsing van bouwwerken op aspecten als de milieueffecten van te gebruiken materialen en energiezuinigheid is het Bouwbesluit 2012 het belangrijkste juridische kader. In het Bouwbesluit 2012 zijn technische (en andere) voorschriften opgenomen vanuit een oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid of milieu.³ De voorschriften geven de minimumeisen waaraan een bouwwerk moet voldoen.⁴ In hoofdstuk 5 van het Bouwbesluit 2012 zijn de technische bouwvoorschriften vanuit het oogpunt van energiezuinigheid en milieu opgenomen. Alleen de energieprestatie-eisen hebben daarbij een Europeesrechtelijke achtergrond. De milieuprestatie-eisen zijn nationaalrechtelijk bepaald. Het Bouwbesluit 2012 kent geen integrale duurzaamheidsprestatie-eis.

2.1 Milieuprestatie-eisen nieuwbouw

In het Bouwbesluit 2012 zijn specifieke voorschriften opgenomen voor de milieuprestaties van het materiaalgebruik bij de nieuwbouw van woningen en de nieuwbouw van kantoren groter dan 100 m². Ingevolge art. 5.9 Bouwbesluit 2012 geldt voor deze gebouwen een milieuprestatiegrenswaarde van ten hoogste 1, bepaald volgens een specifieke berekeningssystematiek - de Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken. De milieuprestaties worden berekend door middel van een schaduwkostenmethodiek (uitgedrukt in schaduwkosten per vierkante meter bruto oppervlakte).⁵ Om te voldoen aan de grenswaarde wordt de milieuprestatie van het gehele bouwwerk berekend op basis van de milieuprestaties van de verschillende producten en onderdelen waaruit een bouwwerk bestaat. Daarbij wordt uitgegaan van de zogenoemde levenscyclusanalyse, waarbij alle fasen in de levensloop – zoals productie, constructie, recycling, hergebruik en afdanking – van een product worden meegenomen. Om tot de schaduwkosten van een gebouw te komen, worden alle kosten die gemaakt moeten worden om de schade aan het milieu door het materiaalgebruik ongedaan te maken worden opgeteld en gedeeld door de levensduur en oppervlakte van het gebouw. Hoe lager de milieuprestatiescore hoe duurzamer het materiaalgebruik.

In het Bouwbesluit 2012 is enkel bepaald dat de Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW moet worden gebruikt.⁶ Hoe de bepalingmethode wordt ingevuld en met welke factoren daarbij rekening wordt gehouden, is niet juridisch bindend vastgelegd.⁷

³ Art. 2 Woningwet.

⁴ Het Bouwbesluit 2012 is een toetsingskader voor omgevingsvergunningen voor het bouwen (art. 2.10 lid 1 onder a Wabo). Indien de aanvraag en de daarbij overlegde gegevens naar het oordeel van B en W niet aannemelijk maken dat het bouwplan voldoet aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2012 moet de vergunning worden geweigerd.

⁵ Zie o.m. RVO, milieubelasting berekenen: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/wetten-en-regels/nieuwbouw/milieuprestatie-gebouwen>. En ook de nationale milieudatabase, bepalingmethode: <https://milieudatabase.nl/milieuprestatie/bepalingsmethode/>

⁶ In de Regeling Bouwbesluit 2012 wordt in art. 3.1 een specifieke versie van de Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW aangewezen.

⁷ Zie ook C.W. Backes, M.N. Boeve, Van bouwstof tot ruimtelijke ordening. Publiekrechtelijke instrumenten voor circulair bouwen, in: C.W. Backes, M.N. Boeve, R. Koolhoven, D.R. Versteeg, Circulair bouwen, Publicatie van de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 46, 2018, p. 77.

Binnen het wettelijk kader kan de bepalingmethode dus worden aangepast. Steeds moet deze bepalingmethode vervolgens op grond van het Bouwbesluit 2012 worden toegepast. De huidige Bepalingmethode is ontwikkeld door de Stichting Bouwkwaliiteit en is gebaseerd op de NEN-EN 15804:2012 + amendement A1 (2013) (aangeduid als EN 15804).⁸ Wat betreft het energieverbruik moet worden opgemerkt dat in de berekening van de milieuprestatie alleen het materiaalgebonden energieverbruik wordt meegenomen, dat wil zeggen het energieverbruik voor winning, productie, transport en afvalverwerking van de materialen en constructies van een gebouw.⁹ Hoewel NEN-EN 15804 normalerwijze de milieubelasting door het energiegebruik tijdens de gebruiksfase wel meeneemt, is dit deel van EN 15804 expliciet uitgesloten in de bepalingmethode en wordt dus niet meegenomen bij de berekening.¹⁰ Het energiegebruik tijdens de gebruiksfase wordt meegenomen bij de energieprestatieberekening van een gebouw (zie par. 2.2).

Circulariteit als onderdeel van de milieuprestatie-eis

Aanleiding voor dit onderzoek is de transitie naar een circulaire economie en het wegnemen van mogelijke belemmeringen in de regelgeving voor deze transitie. Met het oog hierop is relevant in hoeverre circulariteit wordt meegenomen in de berekening van de MPG, een aparte prestatie-eis voor circulariteit bestaat immers in het huidige recht niet. Uit eerder onderzoek volgt dat circulariteitsaspecten slechts beperkt worden meegenomen in de berekening van de milieuprestatie. Om de transitie naar circulaire bouwwerken te stimuleren zal de bepalingmethode zo moeten worden aangepast dat circulariteit daarin beter wordt meegerekend.¹¹ De minister van BZK ziet de wettelijke milieuprestatie-eis als een goed instrument om circulair bouwen te bevorderen en heeft aangekondigd de ontwikkeling van aanvullende indicatoren voor hoogwaardig hergebruik en recycling voor de MPG te stimuleren en ondersteunen. In 2020 worden resultaten op dit punt verwacht.¹²

2.2 Energieprestatie-eisen nieuwbouw: van epc naar BENG

Ten aanzien van de energieprestatie-eisen van een bouwwerk is in het huidige art. 5.1 Bouwbesluit 2012 bepaald dat een te bouwen bouwwerk energiezuinig is. Deze verplichting is nader gekwantificeerd voor verschillende gebruiksfuncties genoemd in tabel 5.1 door middel van onder meer het voorschrijven van een energieprestatiecoëfficiënt (epc). Het gaat daarbij om functies als wonen, kantoor, gezondheidszorg en sport. De aangewezen functies moeten aan de in de tabel gegeven waarde van de energieprestatie-eis voldoen.¹³ Deze waarde verschilt per functie, zo moet bijvoorbeeld een woonfunctie voldoen aan 0.4 en een sportfunctie aan 0,9 (zie tabel 5.1). De epc moet worden bepaald volgens een aangewezen methode NEN 7120, Energieprestatie van Gebouwen (ook aangeduid als EPG). Naast de epc gelden aanvullende eisen per functie voor thermische isolatie en luchtdoorlatendheid.¹⁴ In

⁸ Stichting Bouwkwaliiteit, Bepalingmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken, versie 3.0 januari 2019, p. 5.

⁹ Zie ook W/E rapport, Onderzoek t.b.v aanscherping MPG-eis. Inzicht in het kwaliteitsniveau bij nieuwbouw anno 2020 van woningen en woon- en kantoorgebouwen, Utrecht 22 juli 2019, p. 12-13.

¹⁰ Stichting Bouwkwaliiteit, Rekenregels en richtlijnen milieuprestatiebepaling. Operationalisering van de Bepalingmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken, versie 1 januari 2019, p. 19.

¹¹ C.W. Backes, M.N. Boeve, Van bouwstof tot ruimtelijke ordening 2018, o.m. p. 109-110.

¹² *Kamerstukken II 2019/20*, 32 852, 94, p. 2.

¹³ Art. 5.2 lid 2 jo. 5.2 lid 1 Bouwbesluit 2012.

¹⁴ Art. 5.3 en 5.4 Bouwbesluit 2012 jo. 5.2 lid 2, tabel 5.1 Bouwbesluit 2012.

sommige gevallen zal met het voldoen aan de epc-eis ook direct al worden voldaan aan deze aanvullende eisen. In andere gevallen is het mogelijk dat wordt voldaan aan de epc-eis, terwijl sprake is van een mindere prestatie op het gebied van thermische isolatie en luchtdoorlatendheid dan is voorgeschreven. De eisen voor thermische isolatie en luchtdoorlatendheid hebben dan een corrigerende werking, waarmee wordt voorkomen dat de energiewinst van een zeer energiezuinige installatie weer wordt ingeleverd door een inferieure thermische isolatie of luchtdoorlatendheid.¹⁵

De epc-eis is nog maar een kort leven beschoren. Uiterlijk 31 december 2020 moeten ter uitvoering van art. 9 van de richtlijn energieprestatie van gebouwen (2010/31/EU) alle nieuwe gebouwen bijna energieneutraal zijn (zie hierna par. 3.2.3).¹⁶ Ter implementatie van deze verplichting is inmiddels het besluit houdende wijziging van het Bouwbesluit 2012 inzake bijna energie-neutrale nieuwbouw gepubliceerd (verder: Besluit BENG).¹⁷ Dit besluit introduceert drie prestatie-indicatoren.¹⁸

- De zogenoemde BENG 1 norm stelt een eis aan de maximale energiebehoefte in kWh per m² gebruiksoppervlak per jaar. De energiebehoefte kan worden ingevuld met fossiele of hernieuwbare energie. Om deze maximale energiebehoefte te bepalen wordt de energiebehoefte voor verwarming en koeling opgeteld. De hoogte van de eis is daarbij mede afhankelijk van de compactheid van het gebouw.¹⁹ De energiebehoefte wordt bepaald via berekeningsmethode NTA 8800.²⁰ De NTA bepalingsmethode ziet op de gebruiksfase van een gebouw waarbij het alleen gaat om gebouwgebonden energiegebruik.²¹ De NTA 8800 is in overeenstemming met de door de Europese richtlijn energieprestatie voor gebouwen voorgeschreven berekeningsmethode.²² De huidige methode NEN 7120 zal vervallen.
- De BENG 2 norm stelt een eis aan het maximale primair fossiel energiegebruik in kWh per m² gebruiksoppervlak per jaar. Dit wordt bepaald door de optelsom van het primaire energiegebruik voor verwarming, koeling, warmtapwaterbereiding en ventilatoren. Indien er zonnepanelen of andere hernieuwbare energiebronnen aanwezig zijn, wordt de daarmee opgewekte energie afgetrokken van het primair energiegebruik.²³
- De BENG 3 eis bepaalt het minimale aandeel hernieuwbare energie in procenten voor de gebruiksfunctie. Van dit minimale aandeel mag worden afgeweken indien als gevolg van locatiegebonden omstandigheden het niet mogelijk is aan die minimumwaarde te voldoen. Blijkens de NvT moet bijvoorbeeld worden gedacht aan

¹⁵ Aldus de NvT Bouwbesluit 2012, *Stb.* 2011, 416, p. 292.

¹⁶ Voor nieuwe gebouwen waarvan de overheid eigenaar is en waarin overheidsinstanties zijn gevestigd, gold al per 1 januari 2019 de verplichting dat deze gebouwen bijna energieneutraal moeten zijn (art. 5.2 lid 6 Bouwbesluit 2012).

¹⁷ *Stb.* 2019, 501. De beoogde inwerkingtreding van deze wijziging is (op verzoek van marktpartijen) uitgesteld naar 1 januari 2021, *Kamerstukken II* 2019/20, 30 196, 695.

¹⁸ Art. 5.2 Bouwbesluit 2012 (nieuw).

¹⁹ De compactheid wordt bepaald door de verhouding van het verliesoppervlak (dwz de hoeveelheid oppervlak waardoor een gebouw warmte kan verliezen bijvoorbeeld via het dak) en het gebruiksoppervlak. Zie NvT bij het besluit BENG, *Stb.* 2019, 501, p. 11.

²⁰ NTA staat voor Nederlandse Technische Afspraak.

²¹ Niet gebouwgebonden energiegebruik zoals het energiegebruik van bijvoorbeeld een tv, koelkast of computer wordt niet meegenomen in de berekening, zie ook NvT bij het besluit BENG, *Stb.* 2019, 501, p. 19.

²² NvT bij het besluit BENG, *Stb.* 2019, 501, p. 10.

²³ NvT bij het besluit BENG, *Stb.* 2019, 501, p. 11.

een stedelijke omgeving waar het toepassen van zonnepanelen door beschaduwning niet zinvol is en ook alternatieven niet goed toepasbaar zijn.²⁴

De eerdergenoemde tabel 5.1 in het Bouwbesluit 2012 wordt hierop aangepast. Per gebruiksfunctie wordt de toepasselijke BENG 1, 2 en 3 norm aangegeven. Om te voldoen aan de eis van bijna energieneutraal moet een bouwplan aan deze eisen voldoen.²⁵ Daarnaast blijven de reeds bestaande aanvullende eisen aan de thermische isolatie en de luchtdoorlatendheid gelden.²⁶ De BENG eisen kennen net als de epc een ruimer toepassingsbereik dan de MPG en zijn op meer gebruiksfuncties van toepassing in vergelijking tot de toepassing van de MPG.²⁷

Een vergelijking van de huidige epc-eis met de nieuwe BENG-eisen is blijkens de NvT bij het Besluit BENG niet eenvoudig te maken. In reactie op de internetconsultatie - waarin verschillende partijen hebben aangegeven dat BENG 2 qua energiezuinigheid vergelijkbaar moet zijn met een epc van 0,4 of 0,2 - wordt in de NvT opgemerkt dat het niet mogelijk is om de epc één op één met BENG 2 te vergelijken, omdat er aan beide verschillende bepalingsmethoden en uitgangspunten voor het berekenen van de energieprestatie van een gebouw aan ten grondslag liggen.²⁸ In de literatuur worden wel (kritische) vergelijkingen gemaakt met de huidige epc-eis. Zo zou volgens Neerhof en Scholten bij toepassing van de BENG-eis in bepaalde gevallen zelfs meer energie gebruikt kunnen worden dan thans bij toepassing van de epc van 0.4.²⁹

Om de energieprestaties van een gebouw aan te kunnen tonen is in het Besluit energieprestaties gebouwen een verplichting ten aanzien van een zogenoemd energielabel opgenomen.³⁰ Hierin is bepaald dat de verkoper bij de oplevering en verkoop van een gebouw een energielabel ter beschikking moet stellen aan de koper met daarin onder meer de resultaten van de energieprestatie van het gebouw.³¹

Aangezien de epc-eis op relatief korte termijn zal worden vervangen door de BENG-eisen zal in het navolgende de nadruk liggen op de integratie tussen de MPG en BENG.

²⁴ NvT bij het besluit BENG, *Stb.* 2019, 501, p. 28.

²⁵ Art. 5.1 lid 1 jo. Art. 5.1 lid 2 jo. 5.2 lid 1 (nieuw) Bouwbesluit 2012.

²⁶ Art. 5.3 en 5.4 jo. tabel 5.1 Bouwbesluit 2012.

²⁷ De BENG eisen zijn van toepassing op de functies wonen, bijeenkomst, cel, gezondheidszorg, industrie, kantoor, logies, onderwijs, sport en winkel (zie tabel 5.1 Bouwbesluit BENG).

²⁸ NvT bij het besluit BENG, *Stb.* 2019, 501, p. 17. Zo worden onder meer warmtebronnen anders gewaardeerd, waardoor volgens de NvT bijvoorbeeld 'eenzelfde all electric woning een lager aandeel primaire fossiel energiegebruik (BENG 2) (heeft) dan wanneer de EPC voor deze woning zou worden berekend.'

²⁹ A.R. Neerhof en N.M.P. Scholten, *Op weg naar een uniformering van bouwtechnische energieprestaties en een integrale benadering?*, TBR 2019/152, par. 3.2.6. Dit zou voortkomen uit het uitgangspunt dat de huidige wijze van bouwen met de huidige mate van energiegebruik leidend is bij BENG.

³⁰ Hiermee wordt de verplichting uit richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen ten aanzien van energiecertificering omgezet (zie par. 3.3)

³¹ Art. 2.1 lid 1 en 4 Besluit energieprestatie gebouwen. Bij de verhuur van een gebouw moet een afschrift van het energielabel ter beschikking worden gesteld aan de nieuwe huurder (art. 2.1 lid 3 Besluit energieprestatie gebouwen).

2.3 Toekomst: Omgevingswet, Besluit bouwwerken leefomgeving

Onder de Omgevingswet blijft de regeling ten aanzien van de energieprestatie-eisen en milieuprestatie-eisen voor gebouwen in grote lijnen gelijk aan de huidige regeling, met het belangrijke verschil dat er voor gemeenten meer ruimte komt om strengere grenswaarden te stellen ten aanzien van de energie- en milieuprestaties van een gebouw. Onder het huidige recht is een aanscherping van deze eisen in gemeentelijke regelgeving niet mogelijk vanwege het uitputtende karakter van het Bouwbesluit 2012. Zo is het vaste jurisprudentie dat een aanscherping van de eisen aan energie-efficiëntie van bouwwerken in het bestemmingsplan niet mogelijk is.³² Alleen door toepassing van experimenteerbepalingen is het onder het huidige recht mogelijk om voor een bepaald gebied of voor een specifiek geval een aangescherpte prestatie-eis vast te stellen. Onder aanscherping verstaan wij hier dan een ambitieuzere eis dan de thans geldende MPG van 1 of een milieuprestatie-eis voor gebouwen met een andere functie, bijvoorbeeld een onderwijsgebouw. Bij de energieprestatie-eis zou het gaan om een aanscherping van de energieprestatie coëfficiënt naar bijvoorbeeld 0.2 voor woonfuncties. Deze experimenteermogelijkheden zijn thans opgenomen in de Woningwet en de Crisis- en herstelwet.³³

In het Besluit bouwwerken leefomgeving (verder: Bbl) is net als onder het huidige recht een milieuprestatiegrenswaarde van ten hoogste 1 opgenomen voor de nieuwbouw van woonfuncties en bepaalde kantoorfuncties.³⁴ Anders dan onder het huidige recht staat het Bbl toe dat op gemeentelijk niveau een strengere waarde wordt gesteld dan deze grenswaarde door middel van het stellen van een maatwerkregel in het omgevingsplan. Maatwerkregels kunnen op grond van art. 4.6, lid 2 Omgevingswet worden gesteld in het omgevingsplan voor zover dat is toegestaan bij amvb. In het Bbl is ervoor gekozen om alleen mogelijk te maken om bij omgevingsplan maatwerkregels te stellen over de aangewezen onderwerpen. In art. 4.7 Bbl is bepaald dat over de artikelen 4.149 (energieprestatie-eisen) en 4.159 (milieuprestatie-eisen) maatwerkregels kunnen worden gesteld, met uitzondering van bepalingen over meet- of rekenmethoden. Voor de milieuprestatie-eis is dit nader gespecificeerd in art. 4.160 Bbl. Hierin is bepaald dat met een maatwerkregel gebieden kunnen worden aangewezen 'waarin de volgens de Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken bepaalde milieuprestatie, bedoeld in art. 4.159 Bbl voor een woonfunctie of kantoorfunctie wordt aangescherpt'. Het omgevingsplan heeft uitdrukkelijk een ruimere reikwijdte dan het huidige bestemmingsplan, in het omgevingsplan dienen immers regels over 'de fysieke leefomgeving' te worden opgenomen. Ook regels over de te stellen milieuprestatiegrenswaarde passen binnen dit criterium. Voor gemeentelijke 'koplopers' biedt het stellen van maatwerkregels over dit onderwerp dan ook de mogelijkheid om verdergaande ambities vorm te geven.

De BENG-eisen voor nieuwbouw zullen in art. 4.149 van het Bbl worden opgenomen en zijn identiek aan de BENG-eisen die met het Besluit BENG in het huidige Bouwbesluit 2012 worden opgenomen.³⁵ Ook ten aanzien van de BENG-eisen zal het mogelijk zijn om op

³² Zie bijv. ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:600.

³³ Zie art. 7a Woningwet en de experimenteerregeling uit art. 2.4 Chwet. Zie hierover uitgebreid C.W. Backes, M.N. Boeve, Van bouwstof tot ruimtelijke ordening, 2018, p. 80-84.

³⁴ Art. 4.158 en 4.159 Bbl.

³⁵ Artikel III onderdeel C Besluit BENG.

gemeentelijk niveau maatwerkregels te stellen. Ook deze maatwerkregels mogen niet de meet- of rekenmethoden betreffen.³⁶ In art. 4.150 Bbl is het stellen van maatwerkregels ten aanzien van de energieprestatie-eisen als volgt gespecificeerd: 'met een maatwerkregel kunnen alleen gebieden of categorieën gebruiksfuncties worden aangewezen waarvoor de in art. 4.149 bedoelde maximumwaarden voor energiebehoefte en primair fossiel energiegebruik en minimumwaarde voor het aandeel hernieuwbare energie worden aangescherpt.' Dit betekent dat in het omgevingsplan scherpere eisen kunnen worden gesteld ten aanzien van de eis van bijna energieneutraal. Een (specifieke) toelichting op deze maatwerkmogelijkheid ten aanzien van de BENG-eisen ontbreekt overigens in de toelichting op het besluit BENG.³⁷

2.4 Milieu- en energieprestatie-eisen bij ingrijpende verbouw

In het huidige recht is de milieuprestatie-eis niet van toepassing op bestaande bouw, ook niet bij (ingrijpende) verbouw. In art. 5.10 Bouwbesluit 2012 is expliciet bepaald dat de milieuprestatiegrenswaarde niet van toepassing is op 'het geheel of gedeeltelijk vernieuwen of veranderen of het vergroten van een bouwwerk'. Dat met deze bepaling een ruim toepassingsbereik is beoogd, blijkt uit de NvT bij het Bouwbesluit 2012 waaruit volgt dat zelfs het tot op de fundering slopen van een bouwwerk en daarna weer herbouwen op die fundering onder deze omschrijving valt.³⁸ Ook bij zeer ingrijpende vernieuwing of renovatie geldt de milieuprestatie-eis dus niet.

Ook de epc en BENG-eisen zoals opgenomen in art. 5.2 Bouwbesluit 2012 (huidig en nieuw) zijn niet van toepassing bij verbouw van een bouwwerk, met uitzondering van de situatie waarin sprake is van het 'geheel vernieuwen' van een bouwwerk.³⁹ Bij herbouw na sloop tot op de fundering zijn de energieprestatie-eisen dus wel van toepassing.⁴⁰ Bij een 'ingrijpende renovatie' als bedoeld in art. 2 van de richtlijn energieprestatie gebouwen gelden de eisen voor thermische isolatie (art. 5.3 Bouwbesluit 2012) en luchtvolumestroom (art. 5.4 Bouwbesluit 2012), waarbij wordt uitgegaan van het rechtens verkregen niveau.⁴¹ Dat betekent dat het kwaliteitsniveau moet worden gehaald dat het resultaat is van toepassing van de technische voorschriften die golden bij de oorspronkelijke realisering van het bouwwerk of latere verbouwingen, tenzij dit niveau lager ligt dan het niveau van de voorschriften voor een bestaand bouwwerk. In dat laatste geval moet uit worden gegaan van het kwaliteitsniveau voor bestaande bouw.⁴² Onder een 'ingrijpende renovatie' in de zin van de richtlijn wordt verstaan 'de renovatie van een gebouw, waarbij a) de totale kosten van de renovatie met betrekking tot de bouwschil of de technische

³⁶ Art. 4.7 Bbl.

³⁷ Verwezen wordt naar de algemene toelichting op de maatwerksystematiek in het algemeen deel van de NvT bij het Bbl.

³⁸ NvT bij het Bouwbesluit 2012, par. 6.2. Zie ook M.N. Boeve, *Bouwen in een circulaire stad*, TO 2017, afl. 4, p. 173.

³⁹ Art. 5.6 jo. art. 1.12 Bouwbesluit 2012.

⁴⁰ NvT bij het Bouwbesluit 2012, *Stb.* 2011, 146, p. 140.

⁴¹ Art. 5.6 lid 4 Bouwbesluit 2012.

⁴² Ook zonder dat sprake is van een ingrijpende renovatie moet bij het vernieuwen of vervangen van bepaalde onderdelen van een gebouw die een belangrijk effect hebben op de energieprestatie (isolatielagen, ramen, deuren en kozijnen) worden voldaan aan de eisen voor thermische isolatie (5.4) en luchtvolumestroom (5.3), waarbij wordt uitgegaan van het rechtens verkregen niveau. (art. 5.6 lid 2 en lid 3 Bouwbesluit 2012).

bouwsystemen hoger zijn dan 25% van de waarde van het gebouw, exclusief de grond, of b) meer dan 25% van de bouwschil een renovatie ondergaat.⁴³ Het is opvallend dat de epc en BENG-eisen niet van toepassing zijn bij ingrijpende renovatie. Het is de vraag of dit in overeenstemming is met de eisen die voortvloeien uit de richtlijn energieprestatie voor gebouwen (zie par. 3.2.1).⁴⁴

Anders dan onder het huidige recht valt onder de omschrijving van nieuwe bouwwerken in het Bbl ook 'het vernieuwen na sloop waarbij alleen de oorspronkelijke fundering resteert' (art. 4.1 lid 2 Bbl). Dit betekent dat de bepalingen over de energieprestatie-eisen en de milieuprestatie-eisen onder het Bbl ook van toepassing zijn bij deze vorm van (zeer) ingrijpende verbouw. In het huidige recht geldt dit alleen voor de energieprestatie-eisen. Voor het overige gelden ten aanzien van verbouw dezelfde regels als onder het huidige recht.⁴⁵

2.5 Een integrale duurzaamheidsprestatie-eis

Energie- en milieuprestaties van een gebouw kunnen elkaar beïnvloeden. Een verbetering van de energieprestatie kan tot gevolg hebben dat de milieuprestatie slechter wordt en andersom. Zo is de milieubelasting van het produceren van zonnepanelen hoog, waardoor de MPG wordt verhoogd. Door de productie van zonne-energie door de zonnepanelen worden daarentegen de energieprestaties verbeterd.⁴⁶ De aanscherping van de energieprestatienormen en de introductie van BENG 3 (een minimaal % hernieuwbare energie) brengen steeds meer bouwkundige voorzieningen en installaties (zoals zonnepanelen, warmtepompen) met zich mee die een grotere bijdrage aan de MPG leveren.⁴⁷ De MPG vormt in die zin een correctie op de energieprestatie-eisen en filtert als het ware technische oplossingen die vanuit energieprestatie zeer efficiënt zijn, maar zeer negatieve milieugevolgen hebben er uit.⁴⁸ De vraag daarbij is wel in hoeverre uiteindelijk een ambitieuze, aangescherpte, MPG haalbaar is indien maatregelen moeten worden getroffen om te voldoen aan de eis van bijna energieneutraal. Uit eerste onderzoek op dit punt blijkt overigens dat ook bij toepassing van de BENG-eisen het merendeel van de woon- en kantoorgebouwen (95 %) aan de huidige MPG van 1 kan voldoen. Ook scores (ruim) onder de 1 blijken haalbaar.⁴⁹

Door de energieprestatie-eisen en milieuprestatie-eisen (inclusief circulariteit) in samenhang te bezien, wordt inzichtelijk wat de totale 'duurzaamheidsprestatie' van een gebouw is.

⁴³ Art. 2, lid 10 richtlijn 2010/31/EU.

⁴⁴ In het bijzonder art. 7 richtlijn energieprestaties gebouwen. Zie ook A.R. Neerhof en N.M.P. Scholten, *Op weg naar uniformering van bouwtechnische energieprestaties en een integrale benadering?*, TBR 2019/152, par. 3.2.6.

⁴⁵ De MPG geldt niet bij verbouw op grond van art. 5.4 Bbl.

⁴⁶ Zie reeds Movares, *Green Deal Milieuprestatieberekening van Gebouwen*, Eindrapportage 2013, p. 18-20.

⁴⁷ W/E adviseurs, *Onderzoek t.b.v. aanscherping MPG-eis. Inzicht in het kwaliteitsniveau bij nieuwbouw anno 2020 van woon- en kantoorgebouwen*, Utrecht, 22 juli 2019, p. 4-5.

⁴⁸ C.W. Backes, M.N. Boeve, *Van bouwstof tot ruimtelijke ordening*, 2018, p. 79.

⁴⁹ W/E rapport, *Onderzoek t.b.v. aanscherping MPG-eis. Inzicht in het kwaliteitsniveau bij nieuwbouw anno 2020 van woningen en woon- en kantoorgebouwen*, Utrecht 22 juli 2019, p. 41-43.

Bovendien zouden de vanuit duurzaamheidsoogpunt gunstigste/beste keuzes kunnen worden gemaakt tussen de te treffen energie- en milieuprestatiemaatregelen.⁵⁰ In het project TKI-Kiem is reeds een methode ontwikkeld om de MPG en EPG te combineren tot een duurzaamheidsprestatie indicator, de Duurzaamheids Prestatie voor Gebouwen (DPG). In het onderzoek wordt benadrukt dat het niet een nieuwe methode betreft die in de plaats moet komen van de bepalingmethoden EPG en de MPG, maar juist de bestaande methodes gebruikt kunnen worden om inzicht te geven in de integrale milieueffecten van de bouwkundige en installatietechnische oplossingen.⁵¹ De MPG-methode, waarbij de milieuprestaties worden berekend conform een schaduwkostenmethode in Euro per m² bruto vloeroppervlakte, wordt hierbij als basis gehanteerd voor de berekening. De EPG-resultaten, waaruit het jaarlijkse energieverbruik van het gebouw in kWh elektriciteit, m³ gas en externe warmte blijkt, zijn het startpunt bij het vaststellen van de milieu-impact als gevolg van het energiegebruik tijdens de gebruiksfase van het gebouw. Deze 'omrekening' wordt aangeduid als EPG*. De DPG kan dan worden berekend via de formule: $DPG = MPG + EPG^*$ en drukt de duurzaamheidsprestaties van het gebouw uit in de schaduwkosten in de eenheid Euro per m² bruto vloeroppervlakte.⁵²

In het TKI Kiem project uit 2016 werd voor de bepaling van de energieprestatie uitgegaan van de 'oude' EPG bepalingmethode NEN 7120. Onderzoek van W/E adviseurs laat zien welke voor een integrale benadering relevante verschillen er zijn tussen de nieuwe BENG bepalingmethode (NTA 8800) en de bepalingmethode voor de milieuprestatie.⁵³ Het wegnemen van de verschillen is een eerste stap richting een meer integrale benadering. De verschillen betreffen onder andere de opdeling van het gebouw naar gebruiks- en nevenfuncties, de weging en toedeling van gemeenschappelijke functies, de voor de vergelijkingseenheid gebruikte gebouwafmetingen (GO en BVO), de systeemgrenzen (kavel, externe levering), de wijze van meten van elementafmetingen en de wijze van bepalen van CO₂-emissies.⁵⁴ Een deel van de verschillen kan worden weggenomen door aanpassing van de bepalingmethoden, bijvoorbeeld door bij beide methoden dezelfde vergelijkingseenheid 'per m² gebruiksoppervlakte' te hanteren.⁵⁵ Daarbij is wel van belang dat de berekeningsmethode voor de energieprestatie (NTA 8800) in belangrijke mate Europeesrechtelijk is vastgelegd (zie par. 3.2.2.). Voor het gelijktrekken van de bepalingmethodes zal dus vooral de nationale bepalingmethode voor de MPG moeten worden aangepast. Voor het wegnemen van andere verschillen zou het Bouwbesluit 2012 moeten worden aangepast. Dit betreft bijvoorbeeld het verschil dat bij de MPG de eisen voor kantoren zijn gekoppeld aan het gebouw en niet, zoals bij BENG en bij de MPG voor

⁵⁰ Zie ook Berenschot, Evaluatie stelsel Nationale Milieudatabase en Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken, Eindrapportage 5 juli 2019, p. 23.

⁵¹ W/E rapport, TKI Kiem – Kwaliteit door Integrale evaluatie van Energie- en Milieuprestaties van gebouwen. Openbare samenvatting van projectresultaten, Utrecht/Eindhoven 31 mei 2016, p. 6.

⁵² W/E rapport, TKI Kiem – Kwaliteit door Integrale evaluatie van Energie- en Milieuprestaties van gebouwen. Openbare samenvatting van projectresultaten, Utrecht/Eindhoven 31 mei 2016, p. 6-9 en ook W/E rapport, Duurzaamheidsprestaties onderwijsgebouwen MJA. Van EPG & MPG naar DPG & Circulair, Utrecht 19 mei 2017, p. 2-4.

⁵³ W/E rapport, Onderzoek t.b.v aanscherping MPG-eis. Inzicht in het kwaliteitsniveau bij nieuwbouw anno 2020 van woningen en woon- en kantoorgebouwen, Utrecht 22 juli 2019.

⁵⁴ Opsomming overgenomen van p. 7 W/E rapport, Onderzoek t.b.v aanscherping MPG-eis. Inzicht in het kwaliteitsniveau bij nieuwbouw anno 2020 van woningen en woon- en kantoorgebouwen, Utrecht 22 juli 2019.

⁵⁵ W/E rapport, Onderzoek t.b.v aanscherping MPG-eis. Inzicht in het kwaliteitsniveau bij nieuwbouw anno 2020 van woningen en woon- en kantoorgebouwen, Utrecht 22 juli 2019, p. 11.

wonen, aan de functie.⁵⁶ Een ander aandachtspunt is dat de materiaalgebonden belasting in de MPG thans op een hoog detailniveau wordt bepaald, terwijl voor de doorvertaling van de BENG-resultaten naar de energie-gerelateerde milieubelasting thans relatief grove kengetallen (impactfactoren) worden gebruikt.⁵⁷

Voordat wordt ingegaan op de vraag in hoeverre er juridische belemmeringen zijn om de afzonderlijke prestatie-eisen voor energie en milieu te vervangen door één duurzaamheidsprestatie-eis is het goed om kort in te gaan op de verschillende manieren waarop zo'n integratie in theorie uitwerking kan krijgen.

1. Een meer integrale benadering kan worden bewerkstelligd door de MPG en de BENG met bijbehorende waarden in eerste instantie als aparte waardes voort te laten bestaan, maar vervolgens deze van eenzelfde uitdrukking te voorzien (zoals een berekening volgens bepaalde schaduwkosten in euro per m² bruto vloeroppervlakte) en als uitgangspunt te nemen voor een totaalwaarde voor duurzaamheid (DPG). De BENG eis in dat geval zou naast de uitdrukking in kWh per m² gebruiksoppervlak per jaar ook worden uitgedrukt in Euro per m² oppervlakte. De MPG en BENG worden dan 'administratief' aan elkaar gekoppeld. Dit zal om een aanpassing van de bepalingmethode vragen. Een dergelijke benadering biedt inzicht in de totale duurzaamheidsprestatie van een gebouw. Van een daadwerkelijke integratie van de eisen in de zin dat energie, milieu en circulariteitsmaatregelen uitwisselbaar zijn, is echter geen sprake. De afzonderlijke waarden blijven immers bestaan (wij duiden dit verder aan als '**harmoniserende integratie**').
2. Een verdergaande integratie van de afzonderlijke prestatie-eisen voor milieu en energie zou kunnen worden vormgegeven door deze eisen geheel op te laten gaan in een integrale duurzaamheidsprestatie-eis. Anders dan bij de wijze van integratie beschreven onder 1 zouden de afzonderlijke methoden BENG en MPG niet meer apart blijven bestaan en worden de verschillende energie-, milieu- en circulariteitsscores als het ware uitwisselbaar. Een bijzonder goede score op één van de duurzaamheidsparameters zou dan een mindere score op een andere parameter kunnen compenseren, waardoor een integrale afweging tussen de toepassing van de verschillende te treffen milieu, energie en circulariteitsmaatregelen kan worden gemaakt (wij duiden dit verder aan als '**eliminerende integratie**').

In hoeverre er juridisch ruimte is om deze verschillende manieren van combineren van de milieu en energieprestatie-eisen vorm te geven, wordt in het navolgende uitgewerkt. Vooral de verplichtingen op grond van de richtlijn betreffende energieprestaties van gebouwen (2010/31/EU) zijn hierbij relevant.

⁵⁶ W/E rapport, Onderzoek t.b.v aanscherping MPG-eis. Inzicht in het kwaliteitsniveau bij nieuwbouw anno 2020 van woningen en woon- en kantoorgebouwen, Utrecht 22 juli 2019, p. 9.

⁵⁷ Dit is een aandachtspunt dat naar voren is gebracht door een van de geraadpleegde deskundigen.

3. Europeesrechtelijke randvoorwaarden

3.1 Algemeen – De (herziene) Richtlijn 2010/31/EU

In 2002 is in het Europese recht voor het eerst een integrale energieprestatie-eis ingevoerd middels Richtlijn 2002/91/EC betreffende de energieprestatie van gebouwen.⁵⁸ Deze richtlijn is in 2010 vervangen door Richtlijn 2010/31/EU, ook wel de ‘Energy Performance of Buildings Directive’ (“**EPBD**”) genoemd.⁵⁹ Het doel van deze richtlijn is het stimuleren van de verbetering van de energieprestatie van gebouwen in de Europese Unie, met inachtneming van zowel de klimatologische en plaatselijke omstandigheden buiten het gebouw als van de eisen voor het binnenklimaat en kostenefficiëntie.⁶⁰ Hiermee beoogt de richtlijn zowel een energie-unie te realiseren, om energiezekerheid en energie-onafhankelijkheid te bereiken, als om de klimaatdoelen van Parijs te bereiken.⁶¹

Deze richtlijn vormt, samen met de ‘Energy efficiency’ Richtlijn⁶² één van de belangrijke juridische instrumenten ter promotie van de energieprestatie van gebouwen en het stimuleren van innovatie in de Europese Unie.⁶³ In 2018 is de EPBD herzien door middel van Richtlijn 2018/844/EU. Middels deze richtlijn zijn niet alleen wijzigingen doorgevoerd, maar zijn ook nieuwe onderdelen geïntroduceerd. Deze zien voornamelijk op voorschriften voor installaties in gebouwen. Nederland heeft, net als alle andere lidstaten, tot 10 maart 2020 om de herzieningsrichtlijn om te zetten in het nationale recht.⁶⁴

3.2 De energieprestatie: van minimumeisen naar BENG

De EPBD bevat voorschriften met betrekking tot het stellen van een integrale energieprestatie-eis voor gebouwen. Momenteel houdt deze eis in dat minimumeisen aan de energieprestatie van gebouwen en gebouwunits worden gesteld, maar uiterlijk 31 december 2020 zal dit wijzigen naar de eis dat alle nieuwe gebouwen bijna energieneutraal zullen moeten zijn.

In onderstaande paragraaf zal allereerst uiteengezet worden op welke wijze de energieprestatie-eis momenteel dient te worden vastgesteld, namelijk door het stellen van minimumeisen. Hierbij zal zowel worden besproken voor welke gebouwen en gebouwunits de energieprestatie-eis dient te worden gesteld, hoe deze dient te worden berekend en op welke wijze minimumeisen aan de energieprestatie-eis dienen te worden gesteld. Vervolgens zal nader worden ingegaan op het vereiste dat alle nieuwe gebouwen uiterlijk 31 december 2020 bijna energieneutraal zullen moeten zijn.

⁵⁸ K. Vringer, M. van Middelkoop & N. Hoogervorst, ‘Energie besparen gaat niet vanzelf’, Den Haag: PBL, 2014, p. 101.

⁵⁹ Wij hanteren de Engelse afkorting ‘EPBD’ omdat deze in de parlementaire stukken en meeste literatuur wordt gebruikt.

⁶⁰ Art. 1 lid 1 Richtlijn 2010/31/EU.

⁶¹ *Kamerstukken II 2018/19, 20196, nr. 651, p. 1.*

⁶² Richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie. Deze richtlijn bevat de Europese doelstelling van een 20% lager energieverbruik in 2020 en bevat verplichtingen zoals het uitvoeren van een energie-audit.

⁶³ <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency/energy-performance-of-buildings/energy-performance-buildings-directive>, geraadpleegd op: 8 november 2019. Zie ook Preambule 17, Richtlijn 2009/28/EG.

⁶⁴ Zie ook onder meer: A.A. Jurgens-Boot, ‘De impact van klimaatregelgeving op vastgoed’, Bb 2019/82.

Indien relevant zal per paragraaf tevens worden besproken welke randvoorwaarden de Europese eisen meebrengen voor een harmoniserende of eliminerende integratie van de energieprestatie-eisen en de milieuprestatie-eisen.

Volledigheidshalve is het voorts van belang om op te merken dat de vereisten in de EPBD minimumvereisten zijn. Dit betekent dat het lidstaten is toegestaan zelf verdergaande maatregelen te treffen of te handhaven. Hierbij is echter wel van belang dat deze maatregelen niet in strijd mogen zijn met het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en tevens gemeld moeten worden aan de Europese Commissie.⁶⁵

3.2.1 Minimumeisen

Momenteel houdt de energieprestatie-eis in dat minimumeisen gesteld worden aan de energieprestatie van een gebouw, oftewel de berekende of gemeten hoeveelheid energie die nodig is om aan de vraag naar energie te voldoen die verband houdt met een normaal gebruik van het gebouw.⁶⁶ De eis geldt voor zowel gebouwen als gebouwunits.⁶⁷ Onder gebouw en gebouwunit dient blijkens de richtlijn te worden verstaan: 'een overdekte constructie met muren waarvoor energie gebruikt wordt om het binnenklimaat te regelen' respectievelijk een 'gedeelte, verdieping of appartement in een gebouw dat is ontworpen of gewijzigd om afzonderlijk te worden gebruikt'.⁶⁸ Hoewel de energieprestatie-eis in beginsel voor alle gebouwen en gebouwunits geldt, kunnen lidstaten voor bepaalde categorieën van gebouwen kiezen of zij wel of geen energieprestatie-eis zullen opleggen. Deze uitzonderingsmogelijkheid betreft onder meer gebouwen die worden gebruikt voor erediensten of religieuze activiteiten en alleenstaande gebouwen met een totale bruikbare vloeroppervlakte van minder dan 50 m².⁶⁹

In de eerste plaats geldt de energieprestatie-eis voor nieuwe gebouwen en gebouwunits.⁷⁰ In de tweede plaats geldt de energieprestatie-eis ook voor bestaande gebouwen, gebouwunits en onderdelen van gebouwen die een ingrijpende renovatie ondergaan, voor zover dit technisch, functioneel en economisch haalbaar is. De eisen kunnen worden toegepast op het gerenoveerde gebouw als geheel en/of op de gerenoveerde onderdelen van het gebouw.⁷¹ In de derde plaats geldt de energieprestatie-eis voor tot de bouwschil behorende onderdelen van gebouwen die, na te zijn vernieuwd of vervangen, een significant effect hebben op de energieprestatie van de bouwschil⁷² en tot slot voor technische bouwsystemen wanneer ze worden geïnstalleerd, vervangen of verbeterd⁷³.

Kortgezegd dient voor bovenstaande gebouwen en gebouwunits een energieprestatie-eis te worden vastgesteld. In onderstaande paragraaf zal nader worden ingegaan hoe deze dient te worden berekend.

⁶⁵ Art. 1 lid 3 Richtlijn 2010/31/EU.

⁶⁶ Art. 2 lid 4 Richtlijn 2018/844.

⁶⁷ Art. 1 lid 2 sub a en artikel 4 lid 1 Richtlijn 2010/31/EU.

⁶⁸ Art. 2 lid 1 en lid 8 Richtlijn 2010/31/EU.

⁶⁹ Art. 4 lid 2 Richtlijn 2010/31/EU.

⁷⁰ Art. 1 lid 2 sub b en artikel 6 Richtlijn 2010/31/EU.

⁷¹ Art. 1 lid 2 sub c onder i en artikel 7 eerste en tweede alinea Richtlijn 2010/31/EU.

⁷² Art. 1 lid 2 sub c onder ii Richtlijn 2010/31/EU. Onder bouwschil dient te worden verstaan: "de geïntegreerde onderdelen die de binnenruimte van een gebouw scheiden van de buitenwereld". Zie: art. 2 lid 7 Richtlijn 2010/31/EU. Zie verder ook: Art. 7 derde alinea Richtlijn 2010/31/EU.

⁷³ Art. 1 lid 2 sub c onder iii Richtlijn 2010/31/EU.

3.2.2 De methode voor de berekening van de energieprestatie

De EPBD bevat een bepaling met betrekking tot de toe te passen methodologie voor de berekening van de energieprestatie van gebouwen.⁷⁴ Op grond van deze bepaling dienen lidstaten de energieprestatie van gebouwen te berekenen middels een methodologie die overeenkomt met het algemeen, gemeenschappelijk kader uit de richtlijn. Hoewel lidstaten dus op nationaal, of zelfs regionaal, niveau hun eigen methodologie kunnen vaststellen, dient deze methodologie te voldoen aan de eisen zoals gesteld in Bijlage I van de EPBD.⁷⁵

Deze eisen houden onder meer in dat de energieprestatie van een gebouw dient te worden berekend op basis van de jaarlijkse energie die benodigd is om te voldoen aan de behoeften die gepaard gaan met normaal gebruik van het gebouw evenals de energie die benodigd is voor het in stand houden van de temperatuur van het gebouw en het voorzien in de huishoudelijke warmwaterbehoefte.⁷⁶ Daarnaast dient de berekende energieprestatie transparant te worden weergegeven en een energieprestatie-indicator te bevatten. Met Richtlijn 2018/844 is hieraan toegevoegd dat de energieprestatie tevens dient te worden uitgedrukt in een numerieke indicator van het primaire energieverbruik, uitgedrukt in kWh/(m² per jaar).⁷⁷ Tot slot staat in de EPBD opgenomen welke aspecten van het gebouw in de berekening van de energieprestatie betrokken dienen te worden.⁷⁸ Hierbij kan gedacht worden aan kenmerken van zowel het gebouw zelf als van de omgeving van het gebouw.⁷⁹ Kortom, het bepalen van de energieprestatie houdt in dat wordt vastgesteld hoeveel energie is vereist voor het normaal gebruik van een gebouw.⁸⁰

3.2.3 BENG

Uiterlijk 31 december 2020 zullen alle nieuwe gebouwen bijna energieneutraal dienen te zijn.⁸¹ Voor gebouwen waarin overheidsinstanties zijn gehuisvest die tevens eigenaar zijn van die gebouwen, geldt deze verplichting al sinds 31 december 2018.⁸² Onder bijna-energieneutrale gebouwen dient blijkens de EPBD te worden verstaan een gebouw met een zeer hoge energieprestatie, vastgesteld middels de bepalingmethode als bedoeld in de richtlijn. Daarnaast vereist een bijna-energieneutraal gebouw een 'dichtbij nul liggende of zeer lage hoeveelheid energie'. Deze energie dient vervolgens niet alleen in zeer aanzienlijke mate geleverd te worden uit hernieuwbare bronnen, maar ook ter plaatse of dichtbij uit hernieuwbare bronnen geproduceerde energie te bevatten.⁸³

Om te komen tot een toename van het aantal bijna-energieneutrale gebouwen, dienen lidstaten onder meer nationale plannen op te stellen. Een dergelijk nationaal plan dient in de

⁷⁴ Art. 3 Richtlijn 2010/31/EU.

⁷⁵ Preambule 9 en artikel 3 lid 2 Richtlijn 2010/31/EU.

⁷⁶ Bijlage I lid 1 Richtlijn 2010/31/EU.

⁷⁷ Bijlage I lid 2 Richtlijn 2010/31/EU. Zie ook: Kamerstukken II 2018/19, 3938 Aanhangsel van de handelingen, p. 7.

⁷⁸ Bijlage I lid 3 Richtlijn 2010/31/EU.

⁷⁹ A.R. Neerhof & N.P.M. Scholten, 'Op weg naar uniformering van bouwtechnische energieprestaties en een integrale benadering?', TBR 2019/152.

⁸⁰ A.R. Neerhof & N.P.M. Scholten, 'Op weg naar uniformering van bouwtechnische energieprestaties en een integrale benadering?', TBR 2019/152.

⁸¹ Art. 9 lid 1 sub a Richtlijn 2010/31/EU. De richtlijn omvat geen expliciete BENG-eis ten aanzien van 'ingrijpende renovatie', wel is de verplichting van art. 7 van toepassing waarin kort gezegd is bepaald dat bij ingrijpende renovatie de minimumenergieprestatie-eis geldt, voor zover dit technisch, functioneel en economisch haalbaar is (zie par. 3.2.1).

⁸² Art. 9 lid 1 sub b Richtlijn 2010/31/EU.

⁸³ Art. 2 lid 2 Richtlijn 2010/31/EU.

eerste plaats de te hanteren definitie van een bijna-energie neutraal gebouw te bevatten. Daarnaast dient het plan een numerieke indicator van het primaire energieverbruik te bevatten. Dit energieverbruik dient te worden uitgedrukt in kWh/m² per jaar.⁸⁴ Een nationaal plan dient eveneens tussentijdse streefcijfers ter verbetering van de energieprestatie van nieuwe gebouwen te bevatten.⁸⁵ Tot slot dient het plan informatie te bevatten over het beleid van de betreffende lidstaat over de uitvoering van de transitie met betrekking tot BENG. Wat betreft de uitvoering van hun beleid kunnen lidstaten zelf nadere (financiële) maatregelen met betrekking tot de bevordering van bijna-energie neutrale gebouwen.⁸⁶ Deze maatregelen kunnen onder meer zien op het feit dat bij BENG de benodigde hoeveelheid energie in zeer aanzienlijke mate geleverd dient te worden uit hernieuwbare bronnen.⁸⁷

In de EPBD is niet opgenomen wat de energieprestatie-eis van gebouwen vanaf 31 december 2020 dient te zijn. In de richtlijn is namelijk slechts opgenomen dat de hoeveelheid energie dichtbij nul dient te liggen of een zeer lage hoeveelheid dient te betreffen. Het is aan de lidstaten om te bepalen wat een 'zeer hoge energieprestatie' daadwerkelijk zal zijn.⁸⁸ Bij de overweging van wat nationaal 'bijna-energie neutraal' is spelen overwegingen van kostenoptimaliteit en kosteneffectiviteit een rol,⁸⁹ maar dit kan nationaal worden ingevuld.⁹⁰

3.3 De energiecificering van gebouwen

Naast voorschriften die direct betrekking hebben op de energieprestatie-eis voor gebouwen, bevat de EPBD ook andere voorschriften ten aanzien van de energieprestatie-eis, waaronder voorschriften met betrekking tot de energiecificering van gebouwen.⁹¹

Een energieprestatiecertificaat is een erkend certificaat waarin het resultaat van de berekening van de energieprestatie van het gebouw is opgenomen, welke is berekend volgens

⁸⁴ Art. 9 lid 3 sub a Richtlijn 2010/31/EU

⁸⁵ Art. 9 lid 3 sub b Richtlijn 2010/31/EU

⁸⁶ Art. 9 lid 3 sub c Richtlijn 2010/31/EU juncto artikel 13 lid 4 Richtlijn 2009/28/EG.

⁸⁷ Met betrekking tot de hoeveelheid energie die in 'zeer aanzienlijke mate' geleverd dient te worden uit hernieuwbare bronnen, is in de eerste plaats van belang dat het de verantwoordelijkheid van de lidstaten zelf is om te vast te stellen wat de aanbevolen aanzienlijke bijdrage van dergelijke energie dient te zijn. In de tweede plaats dienen maatregelen met betrekking tot dergelijke energie uit hernieuwbare bron vastgesteld te worden overeenkomstig artikel 13 lid 4 Richtlijn 2009/28/EG. Op grond van deze bepaling dienen lidstaten passende maatregelen op te nemen in hun bouwvoorschriften en –regels om het aandeel van energie uit hernieuwbare bronnen in de bouwsector te vergroten. Bij het vaststellen van dergelijke maatregelen kunnen lidstaten rekening houden met nationale maatregelen die onder meer verband houden met aanzienlijke verbeteringen van de energie-efficiëntie. Zie ook: Preambule 48 Richtlijn 2010/31/EU; Aanbeveling 2016/1318, onder 2.1.3.

⁸⁸ Aanbeveling 2016/1318, onder 2.1. Hierbij is echter wel van belang dat het BENG-niveau niet minder streng mag zijn dan de energieprestatie-eis die geldt voor 2021 en op grond van artikel 5 Richtlijn 2010/31/EU is berekend, zie: Aanbeveling 2016/1318, onder 4.1.

⁸⁹ Art. 4 lid 1 richtlijn 2010/31/EU.

⁹⁰ Daarbij moet wel een door de Europese Commissie vastgesteld vergelijkend methodologisch kader worden gehanteerd. Art. 5 lid 1 juncto Bijlage III Richtlijn 2010/31/EU. Zie nader over het vergelijkend methodologisch kader: Verordening 244/2012 tot aanvulling van Richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende de energieprestatie van gebouwen middels het vaststellen van een vergelijkend methodologisch kader voor het berekenen van kostenoptimale niveaus van minimumenergieprestatie-eisen voor gebouwen en onderdelen van gebouwen en Richtsnoeren bij Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 244/2012 van de Commissie van 16 januari 2012 tot aanvulling van Richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad.

⁹¹ Art. 1 lid 2, onder e Richtlijn 2010/31/EU.

een goedgekeurde bepalingsmethode.⁹² Doordat het energieprestatiecertificaat naast de energieprestatie van het gebouw onder meer ook referentiewaarden, zoals de minimumeisen inzake de energieprestatie, dient te bevatten, kunnen eigenaars of huurders van het gebouw de energieprestatie van het gebouw vergelijken en beoordelen.⁹³ Tot slot dient het energieprestatiecertificaat aanbevelingen voor kostenoptimale of kostenefficiënte verbetering van de energieprestatie te bevatten alsmede een verwijzing naar meer informatie voor de eigenaar of huurder van een gebouw.⁹⁴

De verplichting om een geldig energieprestatiecertificaat te hebben, ontstaat op het moment dat een gebouw wordt opgeleverd, verkocht of verhuurd.⁹⁵ Zo dient de energieprestatie uit het energiecertificaat als energie-indicator⁹⁶ te worden vermeld in advertenties in commerciële media, voor zover het een gebouw met een energieprestatiecertificaat betreft.⁹⁷ In het kader van onderhavig onderzoek is van belang dat het energieprestatiecertificaat naast onder meer de energieprestatie en referentiewaarden, zoals bovengenoemde minimumeisen, ook extra informatie kan bevatten. Dit betekent dat het mogelijk zou zijn dat in Nederland het energieprestatiecertificaat ook de duurzaamheidsprestatie van een gebouw zou kunnen bevatten.⁹⁸ Echter, aangezien de EPBD duidelijke eisen stelt met betrekking tot de inhoud en de presentatie van het energieprestatiecertificaat, dient een energieprestatiecertificaat waarin een duurzaamheidsprestatie is opgenomen, hoe dan ook de energieprestatie van een gebouw als aparte waarde in de door de richtlijn bepaalde wijze weer te geven.

3.4 Additionele nationale (financiële) maatregelen en instrumenten

Zoals in de inleiding reeds naar voren is gekomen, biedt de EPBD lidstaten de mogelijkheid om verdergaande maatregelen ('andere instrumenten') te treffen dan de maatregelen die op grond van de richtlijn vereist zijn. Daarnaast bestaat voor lidstaten de mogelijkheid om, met het oog op het bevorderen van de doelstellingen van de richtlijn, op nationaal niveau (financiële) maatregelen te treffen.⁹⁹ De gedachte achter deze mogelijkheid is het feit dat op deze wijze passende en, in het licht van de nationale omstandigheden van een lidstaat, meest geschikte maatregelen kunnen worden getroffen voor het bevorderen van de energieprestatie van gebouwen alsmede het stimuleren van de overgang naar BENG.¹⁰⁰ Denkbaar is om het instellen van een DPG op te vatten als een instrument met betrekking tot de EPG dat te maken heeft met de nationale omstandigheid dat in Nederland een MPG verplicht is. Dan zou de DPG eventueel kunnen worden aangemerkt als een 'ander instrument'. Echter, uit art. 10 EPBD volgt dat dit 'andere instrument' (in casu de DPG) aangemerkt moet kunnen worden als een nationaal instrument dat beoogt 'de

⁹² Art. 2 lid 12 Richtlijn 2010/31/EU.

⁹³ Art. 11 lid 1 Richtlijn 2010/31/EU. Daarnaast dient een energieprestatiecertificaat ook aanbevelingen voor kostenoptimale of kostenefficiënte verbetering van de energieprestatie van het betreffende gebouw te bevatten. Zie: artikel 11 lid 2 Richtlijn 2010/31/EU.

⁹⁴ Art. 11 lid 2 en 4 Richtlijn 2010/31/EU. Zie ook: Kamerstukken II 2018/19, 3938 Aangangsels van de handelingen, p. 7.

⁹⁵ Stb. 2014, 294, p. 7.

⁹⁶ Dit houdt in dat de energieprestatie wordt weergegeven in bepaalde labelklassen, zoals labelklasse A of B enzovoorts. Zie: Stb. 2014, 294, p. 14.

⁹⁷ Art. 12 lid 4 Richtlijn 2010/31/EU. Zie ook: Stb. 2014, 294, p. 8.

⁹⁸ Art. 11 lid 1 tweede alinea Richtlijn 2010/31/EU.

⁹⁹ Art. 10 lid 1 en lid 2 Richtlijn 2010/31/EU.

¹⁰⁰ Art. 10 lid 1 Richtlijn 2010/31/EU.

energieprestatie van gebouwen en de overgang naar bijna-energie neutrale gebouwen te stimuleren'.¹⁰¹ De DPG kan ons inziens niet aangemerkt worden als een instrument op grond van artikel 10 van de richtlijn. Het belang van de DPG is niet om bijna-energie neutrale gebouwen te stimuleren, maar om zo duurzaam mogelijke gebouwen te stimuleren. In voorkomende gevallen kunnen beide doelen met elkaar strijdig zijn en kan het streven naar een zo duurzaam mogelijk gebouw bepaalde maatregelen die genomen worden om gebouwen bijna-energie neutraal te maken juist uitsluiten of belemmeren. Het instellen van een DPG heeft dus een ander doel dan omschreven in art. 10 EPBD, zijnde het stimuleren van de energieprestatie van gebouwen. Dat beide doelen vaak parallel lopen en maatregelen vaak beide doelen kunnen dienen, maakt dit niet anders.

Indien de DPG, anders dan wij hier betogen, toch als maatregel als bedoeld in artikel 10 van de EPBD aangemerkt zou worden, zou bovendien de Europese Commissie een oordeel moeten afgeven of de DPG doeltreffend bijdraagt aan de uitvoering van de richtlijn.¹⁰²

3.5 Toekomstige ontwikkeling van een MPG op EU-niveau? Level(s)

Voor zover wij hebben kunnen nagaan zijn er thans geen voornemens om een MPG of een vergelijkbare norm op EU-niveau te introduceren. Er zijn wel enkele andere EU-landen (Denemarken, Duitsland, België, Frankrijk, Finland) die werken aan de introductie van een dergelijke waarde of dat al hebben gedaan, al dan niet op vrijwillige basis. Op EU-niveau is wel Level(s) geïntroduceerd.¹⁰³ Daarbij gaat het om de introductie van een EU-wijde methodiek (taal) om de milieuprestaties van gebouwen uit te kunnen drukken. Thans is Level(s) in een beginstadium. Tot 2019 waren 136 gebouwen in 21 staten bij wijze van proef met Level(s) doorgerekend.¹⁰⁴ In de nabije toekomst is niet te verwachten dat deze ontwikkeling leidt tot juridische randvoorwaarden voor de discussie over een mogelijke integratie van EPG/BENG en MPG in Nederland.

Hetzelfde geldt voor de verdere uitwerking van de fundamentele eisen aan bouwwerken met het oog op duurzaamheid zoals bedoeld in Bijlage I sub 7 van de EU-Verordening Bouwproducten (Verordening 305/2011/EU). Op grond van deze bepaling (in het Engels genoemd BWR (Basic Work Requirement) 7) moeten bouwproducten aldus zijn vorm gegeven dat uiteindelijk het bouwwerk:

‘zodanig kan worden ontworpen, uitgevoerd en gesloopt, dat duurzaam gebruik wordt gemaakt van natuurlijke hulpbronnen en met name het volgende wordt gewaarborgd:

- a) het hergebruik of de recycleerbaarheid van het bouwwerk en de materialen en delen ervan na de sloop;
- b) de duurzaamheid van het bouwwerk;
- c) het gebruik van milieuvriendelijke grondstoffen en secundaire materialen in het bouwwerk’

Deze doeleinden zijn echter nog steeds niet in concrete eisen aan bouwproducten verwerkt en geconcretiseerd. Als echter uitvoering zou worden gegeven aan de opdracht om uniforme

¹⁰¹ Art. 10 lid 2 Richtlijn 2010/31/EU.

¹⁰² Art. 10 lid 3 Richtlijn 2010/31/EU.

¹⁰³ Zie <https://ec.europa.eu/environment/eussd/buildings.htm>.

¹⁰⁴ Europese Commissie, Taking action on the total impact of the construction sector, EU 2019, https://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/LEVELS_REPORT_en.pdf, p. 7.

Europese methodieken vast te leggen die voorschrijven hoe moet worden vastgesteld dat aan de fundamentele eisen van bijlage I is voldaan,¹⁰⁵ dan ligt het op termijn vervolgens ook voor de hand dat de EU-breed vastgelegde methoden voor de berekening van de duurzaamheid van bepaalde bouwproducten ook een rol zullen gaan spelen bij de berekening van de MPG. Ook hier geldt dat, voor zover wij kunnen voorzien, in de nabije toekomst niet te verwachten is dat deze ontwikkeling leidt tot juridische randvoorwaarden voor de discussie over de mogelijke integratie van EPG/BENG en MPG in Nederland.

Wel is het verstandig om bij elke verdere ontwikkeling van de normstelling met betrekking tot de MPG deze ontwikkelingen rond Level(s) op EU-niveau en een mogelijke concrete uitwerking van BWR 7 voor bepaalde bouwproducten mede in beschouwing te nemen.

3.6 Conclusie

Samenvattend kan worden gesteld dat de verplichtingen die voortvloeien uit het Europese recht betreffende de energieprestatie van gebouwen verscheidene randvoorwaarden bevatten voor een integratie van de energieprestatie-eis en de MPG in een DPG.

Een eerste randvoorwaarde ziet op het feit dat ook indien de energieprestatie-eis in de DPG zal worden opgenomen, voor de berekening van de energieprestatie voldaan zal moeten worden aan de methodologische eisen op grond van de EPBD. Voor de totstandkoming van een integrale DPG is hierbij van specifiek belang dat op grond van deze methodologische vereisten de energieprestatie dient te worden uitgedrukt in kWh/(m² per jaar).

Een tweede randvoorwaarde bestaat uit het feit dat op grond van de methodologische vereisten uit de EPBD momenteel minimumeisen aan de energieprestatie van gebouwen dienen te worden gesteld en na 31 december 2020 aan de hand van deze vereisten zal moeten worden vastgesteld wat een 'zeer hoge energieprestatie' voor BENG zal inhouden. Gebouwen moeten vervolgens hoe dan ook aan deze energieprestatie-eisen voldoen. Voor de Nederlandse overheid bestaat enige (beperkte) ruimte om de hoogte van de energieprestatie van BENG dusdanig vast te stellen, dat deze eis niet conflicteert met een (strengere) DPG. Het is immers aan de lidstaten om te bepalen wat een 'zeer hoge energieprestatie' daadwerkelijk zal inhouden, waarbij enige flexibiliteit bestaat ten aanzien van de kostenoptimalisatieberekening van BENG. De wijze waarop de kostenoptimalisatie niveaus van de energieprestatie moet worden berekend is daarbij wel Europees vastgelegd. Tot op enige hoogte kan er dus bij het vaststellen van de nationale energieprestatie-eisen rekening worden gehouden met een sturing op de MPG.

Tot slot dient nog te worden opgemerkt dat ook het uit de EPBD voortvloeiende vereiste betreffende de energiecertificering van gebouwen een randvoorwaarde bevat. Hoewel een energieprestatiecertificaat op grond van de richtlijn extra informatie kan bevatten, zoals bijvoorbeeld een DPG, stelt de richtlijn tegelijkertijd duidelijke eisen aan de inhoud en de presentatie van dit energieprestatiecertificaat. De energieprestatie moet als aparte waarde worden uitgedrukt en kan dus niet opgaan in een waarde voor duurzaamheid.

¹⁰⁵ Deze opdracht is verwoord in overweging 57 van de aanhef van de Verordening Bouwproducten.

4. Mogelijkheden om in het nationale recht een duurzaamheidsprestatie-eis vast te leggen

4.1 Welke mate van integratie van de milieu- en energieprestatie eisen is mogelijk?

In par. 2.5 van hoofdstuk 2 zijn twee varianten beschreven van integratie van de energie- en milieuprestatie eisen tot één duurzaamheidsprestatie-eis. In de eerste variant, harmoniserende integratie, blijven BENG en de MPG als afzonderlijke waarden van belang, terwijl in de tweede variant, eliminerende integratie, BENG en MPG als aparte waarden verdwijnen en sprake is van een volledige integratie waarbij milieu en energiemaatregelen volledig uitwisselbaar zijn om zo de optimale duurzaamheid van een gebouw te bereiken. Op grond van de analyse van de verplichtingen die voortvloeien uit de EPBD moet worden geconcludeerd dat de tweede variant, een eliminerende integratie van de energieprestatie-eisen in een DPG niet mogelijk zal zijn. Dit zou immers betekenen dat een goede score op bijvoorbeeld circulariteit een minder goede score op de energieprestatie compenseert. Dat zou in strijd zijn met de verplichting uit de EPBD om te komen tot een energieprestatie van bijna nul. Bovendien moet de energieprestatie van een gebouw als afzonderlijke waarde worden uitgedrukt in kWh per m² per jaar en is afzonderlijke energiecertificering een vereiste.

Daarentegen zal de eerste variant, een harmoniserende integratie, waarbij de BENG-eisen als uitgangspunt worden genomen, op grond van het Europese recht wel mogelijk zijn. De Europeesrechtelijke randvoorwaarden kunnen dan in acht worden genomen, aangezien het in stand blijven van de afzonderlijke BENG-eis ertoe zal leiden dat aan alle vereisten van de EPBD voldaan kan worden voldaan.

Ook deze vorm van integratie van de energie- en milieuprestatie eisen kent belangrijke voordelen ten opzichte van de huidige regeling waarin de eisen afzonderlijk worden berekend en bepaald. Daarbij is van belang dat er een integrale (bepalings)methode kan worden gehanteerd, waarbij de BENG-prestaties worden gekoppeld aan de MPG-prestaties¹⁰⁶ Door deze koppeling wordt het energieverbruik van het gebouw tijdens de gebruiksfase in de MPG meegenomen.

Voordelen van een harmoniserende integratie zijn dat van een afzonderlijke bouwmaatregel maar één keer het effect hoeft te worden bepaald en dat direct inzichtelijk is welke bouwmaatregel op welke wijze uitwerkt ten aanzien van energieprestatie-eisen enerzijds en de milieuprestatie-eisen anderzijds.

4.2 Hoe kan een integrale duurzaamheidsprestatie-eis juridisch worden vormgegeven?

Geen DPG, maar een verbeterde MPG

De voorgestane integratie leidt er toe dat de BENG-eis enerzijds als aparte eis blijft bestaan en ook apart wordt berekend (dat is immers een Europeesrechtelijke randvoorwaarde),

¹⁰⁶ Vergelijk de TKI-Kiem methode.

maar anderzijds en daarenboven met de MPG-eisen wordt samengebracht in een duurzaamheidsprestatie-eis.

Vervolgens kan de vraag worden gesteld of gesproken zou moeten worden van een 'DPG' of een (aangepaste en verruimde) 'MPG'. Ons inziens zou het in eerdere onderzoeken gehanteerde begrip 'DPG' wellicht verwarrend kunnen werken. DPG suggereert dat naast een EPG en een MPG een nieuwe waarde wordt vastgesteld. Het gaat echter niet om een nieuwe waarde, maar om een verbetering van de, op zich al holistisch beoogde MPG. De MPG hoeft dus niet te vervallen of op te gaan in de DPG, maar het holistisch karakter van de MPG zou worden verbeterd door daarin ook rekening te houden met het energieverbruik van een gebouw in de gebruiksfase. Dat draagt bij aan een zo omvattend en holistisch mogelijke bepaling van de milieugevolgen van een gebouw. Een dergelijke optie van harmoniserende integratie komt dus concreet op het volgende neer: de BENG-vereisten blijven afzonderlijk bestaan en de energieprestatie van een gebouw wordt als aparte waarde berekend en uitgedrukt. Tegelijk wordt echter de energieprestatie geïntegreerd in de bepalingsmethode voor de berekening van de MPG. Een dergelijke verruiming van de MPG is, zoals hierna zal blijken, juridisch overigens eenvoudiger te realiseren dan de introductie van een nieuwe (duurzaamheids)eis die in de plaats zou komen van de MPG.

Aanpassing bepalingsmethode milieuprestatie-eisen

De hiervoor voorgestelde vorm van harmoniserende integratie vergt wel een aanpassing van de bepalingsmethode voor de MPG. In de huidige milieuprestatieberekening wordt het energieverbruik in de gebruiksfase immers expliciet uitgesloten, alleen het materiaalgebonden energieverbruik wordt meegenomen in de berekening. Het energieverbruik in de gebruiksfase wordt in de energieprestatieberekening meegenomen (zie par. 2.1 en 2.2). Een aanpassing zou betekenen dat het energieverbruik in de gebruiksfase dan op twee manieren in beeld komt. Als eerste als onderdeel van de energieprestatie, zoals dat in de huidige situatie gebeurt. En als tweede in de milieuprestatie, dit in de vorm van de milieubelasting in de gebruiksfase.

Voor de aanpassing van de bepalingsmethode MPG en het daarin meenemen van het energieverbruik in de gebruiksfase is geen wijziging van de Nederlandse regelgeving nodig. In het Bouwbesluit 2012 is immers enkel bepaald dat de Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW moet worden gebruikt, niet hoe de bepalingsmethode wordt ingevuld (zie par. 2.1). Europeesrechtelijke belemmeringen lijken er voor een dergelijke wijziging niet te zijn, mits daarnaast wordt voldaan aan de afzonderlijke BENG-eisen (zoals thans opgenomen in het besluit BENG tot wijziging van het Bouwbesluit 2012).

Verschillen in toepassingsbereik wegnemen?

De vraag is in hoeverre aanpassing van het Bouwbesluit 2012 (en in de toekomst het Bbl) nodig is om relevante verschillen tussen het toepassingsbereik van BENG en MPG weg te nemen.

Zoals in hoofdstuk 2 is gebleken, is het toepassingsbereik van BENG ruimer dan van de MPG. De MPG is immers alleen van toepassing op woongebouwen en kantoren van een bepaalde omvang, terwijl de BENG-eisen op bijna alle gebouwfuncties van toepassing zijn.¹⁰⁷ Met het

¹⁰⁷ Waarbij ook de vraag moet worden gesteld of de (minimum)energieprestatie-eisen niet ook moeten gelden bij 'ingrijpende verbouw' op grond van de EPBD (zie 2.4).

oog op de integratie zou het wellicht wenselijk zijn het toepassingsbereik van de MPG uit te breiden. Daartoe zou het Bouwbesluit 2012 moeten worden aangepast. De minister van BZK heeft reeds aangekondigd het toepassingsbereik van de MPG te verruimen.¹⁰⁸ Daarbij is het van belang deze verruiming gelijk te laten lopen met de aangewezen gebruiksfuncties voor de energieprestatie-eisen. Het verschil in toepassingsbereik is echter geen absolute belemmering voor integratie van de BENG-eisen in de holistische MPG. Dan zou echter voor bepaalde gebouwen alleen een energieprestatie-eis gelden. Mocht het, om welke redenen dan ook, niet lukken om het verschil in toepassingsbereik weg te nemen door uitbreiding van het toepassingsbereik van de MPG, dan kan de milieuprestatie van niet onder de MPG vallende gebouwen nog wel een rol spelen bij de toepassing van subsidieregelingen (zoals MIA en VAMIL) en in het kader van aanbestedingen.

Aanscherping van de energieprestatie en/of milieuprestatie-eis

Een belangrijk voordeel van een integrale, geheel holistische MPG is dat inzichtelijk wordt op welke wijze bijvoorbeeld een bepaalde energiemaatregel uitwerkt op de totale milieuprestaties van een gebouw. Deze gegevens kunnen een belangrijke input geven bij een eventuele aanscherping van de energieprestatie-eis of de milieuprestatie-eis.

Uit eerder onderzoek blijkt dat de huidige milieuprestatiegrenswaarde weinig ambitieus is en daarmee ook weinig stimulerend voor innovatieve oplossingen voor circulair bouwen. Het merendeel van de nieuw te bouwen woon- en kantoorgebouwen blijkt reeds zonder extra maatregelen aan de norm te voldoen en is zelfs al beduidend minder milieubelastend. De minister van BZK heeft inmiddels aangekondigd de milieuprestatie-eis stapsgewijs aan te scherpen.¹⁰⁹ In 2021 zou er een eerste aanscherping moeten worden doorgevoerd (naar een eis van 0.8) om uiterlijk in 2030 een halvering van de eis te bereiken.¹¹⁰ De minister geeft daarbij aan dat bij het onderzoek naar het niveau van een strengere milieuprestatie-eis in 2021 de uitgangspunten en het verwachte niveau van BENG als basis van de berekening zijn genomen.¹¹¹

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen niet alleen op rijksniveau de energieprestatie-eisen en/of de milieuprestatie-eis worden aangescherpt, maar ook op lokaal niveau. Onder het huidige recht zijn de mogelijkheden tot lokale of regionale aanscherping van de energieprestatie-eisen en milieuprestatie-eisen vanwege het uitputtende karakter van het Bouwbesluit 2012 niet mogelijk, anders dan bij wijze van experiment.¹¹² Onder de Omgevingswet is lokale aanscherping van de energieprestatie-eis en/of de milieuprestatie-eis echter wel mogelijk door middel van het stellen van een maatwerkregel in het omgevingsplan (zie par. 2.3). Bij een aanscherping van de BENG eisen of de MPG zal moeten worden onderbouwd hoe dit uitwerkt voor de andere prestatie-eis. De integratie van BENG in de integrale MPG zal deze onderbouwing eenvoudiger maken. Door een integrale bepalingsmethode te hanteren wordt immers duidelijk of en zo ja, hoe vergaand een aanscherping mogelijk is gelet op de andere duurzaamheidsparameters. Dit

¹⁰⁸ *Kamerstukken II 2019/20*, 32 852, 94, p. 3.

¹⁰⁹ *Kamerstukken II 2019/20*, 32 852, nr. 94, p. 2-3 en *Kamerstukken II 2019/20*, 32 852, 111, p. 5.

¹¹⁰ De eerste aanscherping van de MPG zal onderdeel zijn van een wijzigingsvoorstel van het toekomstige Bbl, dat naar verwachting begin 2020 in internetconsultatie zal gaan, *Kamerstukken II 2019/20*, 32 852, 111, p. 5.

¹¹¹ *Kamerstukken II 2019/20*, 32 852, nr. 111, p.7.

¹¹² Op basis van de Crisis- en herstelwet of op basis van de experimenteerbepaling uit art. 7a Woningwet. Zie hierover uitgebreid C.W. Backes, M.N. Boeve, Van bouwstof tot ruimtelijke ordening 2018, p. 80-84.

vergt geen aanpassing van het Bbl, maar het verdient wel aanbeveling om in de toelichting op het Bbl hier expliciet aandacht aan te besteden.

Alleen berekening of meting van milieu- en duurzaamheidsprestatie?

Een andere vraag die bij de verdere ontwikkeling van de MPG en een mogelijke integratie met de EPG/BENG speelt, is of op den duur kan worden volstaan met het berekenen van dergelijke waarden in de ontwerpfase. Een berekende milieu- of energieprestatie kan immers aanzienlijk verschillen van de uiteindelijk daadwerkelijk gerealiseerde milieu- en/of energieprestatie. Naarmate de druk op de bouwsector groter wordt om de milieugevolgen en de CO₂-uitstoot daadwerkelijk (en niet alleen op papier) te reduceren zal deze vraag prominenter naar voren komen. Bij de verdere ontwikkeling van de normstelling zal ook daarmee rekening moeten worden gehouden.