

Aan de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
Mevrouw E.F. Boekholt-O'Sullivan
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/ATR4495/2026-U089

Uw referentie

Datum

29 mei 2026

Onderwerp

Wijziging Besluit bouwwerken leefomgeving i.v.m. implementatie EPBD IV richtlijn (tweede tranche)

Geachte mevrouw Boekholt-O'Sullivan,

Op 29 april 2026 is de voorgenomen *Wijziging Besluit bouwwerken leefomgeving in verband met implementatie EPBD IV richtlijn (tweede tranche)* voor advies voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). De herziene Richtlijn energieprestatie gebouwen (EPBD IV) maakt deel uit van het Fit-for55-pakket. Dit pakket geeft invulling aan het juridisch bindende Europese broeikasgasreductiedoel van tenminste netto 55% in 2030 ten opzichte van 1990 en klimaatneutraliteit in 2050, zoals vastgelegd in de Europese Klimaatwet. De gebouwde omgeving is verantwoordelijk voor ongeveer 40 procent van het energiegebruik en 36 procent van de CO₂-uitstoot in de EU. Nederland is als lidstaat van de EU verplicht de EPBD IV te implementeren in nationale regelgeving.

Het voorgenomen besluit vormt de tweede tranche van de implementatie (later volgt nog een wijziging van de omgevingsregeling). Het besluit bevat de volgende onderwerpen:

1. Nieuwe gebouwen in eigendom van overheidsinstanties moeten vanaf 1 januari 2028 emissievrij zijn. Dit betekent dat een gebouw met een zeer hoge energieprestatie (dat geen of zeer weinig energie nodig heeft) ter plaatse geen koolstofemissies uit fossiele brandstoffen en geen of zeer weinig broeikasgasemissies produceert. De energie die nodig is, moet zoveel mogelijk hernieuwbaar zijn. De vier aspecten zijn samen het "ZEB-niveau" voor een gebouw. ZEB staat voor Zero Emission Building. Op het energielabel van nieuwe overheidsgebouwen die voldoen aan alle vier aspecten van ZEB, wordt de aanduiding A0 toegevoegd.
2. Voor alle nieuwe gebouwen met een bruikbaar vloeroppervlakte van meer dan 1.000 m² waarvoor op of na 1 januari 2028 een omgevingsvergunning voor het bouwen wordt aangevraagd, moet de wlc-gwp berekend worden en op het energielabel worden gezet.
3. Aanpassing van een aantal eisen in verband met kostenoptimale niveaus voor isolatie en enkele redactionele aanpassingen.

Het advies gaat in op onderdeel 2, omdat met name daar regeldrukeffecten uit voortvloeien.

Contact:

Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen 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?

Bevindingen

1. Nut en noodzaak

De maatregelen uit de EPBD IV hebben als doel de energie-efficiëntie van gebouwen te verbeteren en de broeikasgasemissies van gebouwen te verminderen om tegen 2050 tot een emissievrij gebouwenbestand te komen. Hierbij wordt onder andere rekening gehouden met plaatselijke omstandigheden, eisen voor binnenmilieukwaliteit en kosteneffectiviteit.

De implementatie van de EPBD IV in nationale regelgeving is een wettelijke verplichting. Nut en noodzaak van de herziene richtlijn en de verschillende onderdelen zijn bepaald bij de totstandkoming daarvan. Het college ziet geen aanleiding voor adviespunten over nut en noodzaak.

2. Minder belastende alternatieven

Uit de EPBD IV volgt dat lidstaten verplicht zijn een systematiek in te voeren voor het berekenen van het aardopwarmingsvermogen over de gehele levenscyclus van gebouwen (de zogenaamd. *Whole Life Cycle Global Warming Potential*, wlc-gwp). De implementatie in nationale regelgeving vindt gefaseerd plaats. Per 1 januari 2028 geldt een rekenverplichting voor gebouwen met een gebruiksoppervlakte van meer dan 1.000 m² waarvoor een energielabel verplicht is. De berekende WLC-GWP-score moet vervolgens op het energielabel worden vermeld (onderdeel van voorliggend besluit). Op dat moment gelden nog geen grenswaarden of minimeisen voor de uitkomst van de berekening. Vanaf 1 januari 2030 worden grenswaarden ingevoerd voor alle nieuwe gebouwen. De vastlegging van deze grenswaarden volgt nog in latere regelgeving. Daarnaast verplicht artikel 5, lid 7, van de EPBD IV lidstaten om uiterlijk op 1 januari 2027 een Routekaart wlc-gwp vast te stellen. Deze routekaart beschrijft hoe het aardopwarmingsvermogen van nieuwbouw zich ontwikkelt richting klimaatneutraliteit in 2050. Ook bevat de routekaart voorstellen voor grenswaarden en streefwaarden voor de wlc-gwp voor de periode 2030–2050. De rekenverplichting voor gebouwen van meer dan 1000 m² en de gefaseerde invoering van de wlc-gwp-verplichtingen volgen rechtstreeks uit de EPBD IV. Het college ziet in dat kader geen aandachtspunten voor minder belastende alternatieven. Wel zijn er aandachtspunten voor de verdere nationale uitwerking en de werkbaarheid (zie toetsvraag 3).

3. Werkbaarheid

De Nota van Toelichting benoemt dat de voorgenomen wijzigingen in dit besluit zijn voorgelegd aan de Juridisch-Technische Commissie (JTC) en aan het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB). Een grote diversiteit aan partijen neemt deel aan deze beide overlegplatforms: de ontwerpende, toeleverende en uitvoerende bouw, vertegenwoordigers van de gebruikers en eigenaren van gebouwen en andere belangenorganisaties. Met betrekking tot de rekenplicht wlc-gwp is door de JTC verduidelijking gevraagd met betrekking de afbakening van de rekenplicht,

onder andere of de rekenplicht geldt voor woongebouwen. De toelichting benoemt dat de rekenplicht is gekoppeld aan de labelplicht en daarom niet geldt voor woongebouwen. Woongebouwen krijgen in Nederland volgens de toelichting geen energielabel. Dit lijkt echter niet in alle gevallen zo te zijn. Dit dient nader te worden verduidelijkt.

3.1 Het college adviseert te verduidelijken voor welke gebouwen de rekenplicht per 2028 zal gelden.

Hoewel het college onderkent dat het voorliggende voorstel niet voorziet in een (grondslag voor) de routekaart, grenswaarden en de bepalingmethode wlc-gwp, ziet het aanleiding om reeds nu al enkele aandachtspunten te benoemen bij de verdere uitwerking van de wlc-gwp. De Nota van Toelichting kwalificeert de routekaart als een 'beleidsvoorstel voor discussie'. Tegelijkertijd zal deze routekaart de basis vormen voor de grenswaarden die vanaf 2030 in regelgeving worden vastgelegd. Dit roept vragen op over de precieze juridische status en de (definitieve) vaststelling van de routekaart. Voor gebouweigenaren, ontwikkelaars en andere partijen is het van belang dat tijdig duidelijkheid bestaat over de juridische status en (definitieve) vaststelling van de routekaart en de daarin opgenomen onderdelen, zodat onzekerheid in de bouwpraktijk wordt beperkt.

3.2 Het college adviseert om in de Nota van Toelichting helderheid te bieden over de juridische status van de routekaart en de (definitieve) vaststelling ervan.

Een aandachtspunt betreft ook de te publiceren bepalingmethode van de Stichting Nationale Milieudatabase (NMD), de verhouding daarvan tot Europese harmonisatie en de daarbij relevante gegevens en achtergrondatabases. De Bepalingmethode wlc-gwp Gebouwen wordt in de zomer van 2026 door de Stichting NMD gepubliceerd. Deze versie wordt vervolgens in de 2e tranche van de wijziging van de Omgevingsregeling aangewezen als de bepalingmethode waarmee de rekenplicht moet worden uitgevoerd.

Voor de wlc-gwp spelen de milieuverklaringen voor bouwproducten een belangrijke rol. Bij de vaststelling van deze milieuverklaringen kan gebruik worden gemaakt van verschillende achtergrondatabases. Dit is mogelijk binnen de kaders van de Europese Bouwproductenverordening (CPR). De realisatie en het beheer van deze databases wordt door private partijen uitgevoerd. Voor de werkbaarheid en het doelbereik van de wlc-gwp zijn de verschillen tussen de achtergrondatabases een aandachtspunt. De wlc-gwp kan voor een bepaald bouwproduct namelijk hoger of lager uitvallen naar gelang de achtergrondatabase die gebruikt wordt bij de berekening. Hoewel dit binnen de huidige wettelijke kaders is toegestaan, kan dit resulteren in moeilijk vergelijkbare data en daarmee mogelijke knelpunten. Harmonisatie van deze achtergrondatabases is dan ook van belang om ongewenste verschillen en knelpunten voor de uitvoering te voorkomen.

3.3 Het college adviseert om (in Europees verband) de achtergrondatabases te harmoniseren.

Het college concludeert – mede op basis van consultatie-reacties van de uitvoeringspraktijk – dat op onderdelen nog onduidelijkheid bestaat over de verdere uitwerking van de wlc-gwp. Onduidelijk is bijvoorbeeld bij welke aspecten keuzeruimte bestaat, en welke elementen volledig uniform of geharmoniseerd zijn geregeld. Keuzeruimte lijkt aanwezig bij bijvoorbeeld de (latere) vaststelling van grenswaarden. De bepalingmethode van de wlc-gwp daarentegen is volgens uw ministerie uniform en laat geen ruimte voor verschillen of lidstaat-specifieke keuzes. Duidelijkheid hierover in de toelichting draagt bij aan de kenbaarheid en werkbaarheid van de nieuwe

verplichtingen en maakt onderbouwde besluitvorming over het voorstel en de lagere regelgeving mogelijk.

3.4 Het college adviseert te verduidelijken welke aspecten over de wlc-gwp uniform zijn en waar keuzeruimte bestaat. Bij de onderdelen met keuzeruimte adviseert het toe te lichten hoe en wanneer hier invulling aan wordt gegeven en hoe (de gevolgen voor) de uitvoeringspraktijk daarbij worden betrokken.

Tot slot biedt het college aan om in een vroeg stadium betrokken te zijn bij de verdere uitwerking van de routekaart en de verdere implementatie van de regelgeving inzake wlc-wpg. Temeer omdat het totaal aan tranches en diverse inwerkingtredingsmomenten van de EPBD IV in combinatie met al bestaande eisen (onder andere MPG, ZEB, BENG eisen) resulteert in een complex stelsel. Daarbij vraagt het college ook aandacht voor de belemmeringen als gevolg van netcongestie. Dit kan het doelbereik en de werkbaarheid van de nieuwe verduurzamingsmaatregelen negatief beïnvloeden. Het geeft daarom in overweging hier bij de lagere regelgeving aandacht aan te besteden. Het college zal het onderwerp ook betrekken bij de toetsing van de wijzigingsregeling.

4. Gevolgen regeldruk

Het voorstel bevat een regeldrukanalyse. De eenmalige kosten voor de wlc-gwp berekening worden geraamd op € 86.400,- tot € 129.600,-. Afhankelijk van de wijze waarop de berekening van de wlc-gwp en de berekening van de milieuprestatie worden uitgevoerd, zal de regeldruk per gebouw maximaal € 3.500,- bedragen. De tijdbesteding voor het toevoegen van de berekening bij een aanvraag omgevingsvergunning is verwaarloosbaar. Op basis van deze uitgangspunten is de structurele regeldruk voor de invoering van de rekenplicht van de wlc-gwp berekend op maximaal € 987.000,-.

Het college ziet geen aanleiding voor opmerkingen over de regeldrukberekening.

Dictum

Gelet op het voorgaande is het eindoordeel van ATR bij de voorgenomen Wijziging Besluit bouwwerken leefomgeving in verband met implementatie EPBD IV richtlijn (tweede tranche):

Indienen / vaststellen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en gaat ervan uit dat in de toelichting bij het voorstel wordt toegelicht op welke wijze u met de voorgenoemde adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris