

Verkenning juridisch instrumentarium informatiestromen

Inleiding

Advies Transitieteam

In juni 2020 heeft het Transitieteam Circulaire Bouweconomie het Rijk geadviseerd inzake een wettelijke verplichting voor het materialenpaspoort. In dit advies¹ is het volgende opgenomen:

In de Transitieagenda wordt inzicht verkrijgen in materialen en grondstoffen als eerste essentiële stap gezien in het realiseren van een circulaire bouweconomie. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een materialenpaspoort. Het Transitieteam stelt het realiseren van een Circulaire Bouweconomie in 2050 centraal. Het materialenpaspoort wordt ingeschat als een veelbelovend instrument om in de informatiebehoefte te voorzien van partijen die nu en in de toekomst circulair willen werken. Een wettelijke verplichting lijkt noodzakelijk aangezien het aannemelijk is dat niet alle marktpartijen uit eigen beweging de benodigde investeringen zullen doen. Om tot een gedegen advies te komen over een wettelijke verplichting, dient er inzicht te zijn in hoeverre dit instrument noodzakelijk is in verschillende fases van het bouwproces en in verschillende marktsegmenten. Ook is inzicht nodig in hoeverre alternatieve instrumenten in dezelfde informatiebehoefte kunnen voorzien en in de kosten en baten van deze mogelijke alternatieven. Het Transitieteam concludeert dat er onvoldoende ervaring is met het materialenpaspoort en met alternatieve oplossingen waardoor er op cruciale vragen nog geen antwoord is gekregen:

1. *Welke informatie is voor de bouwketen in welke situatie noodzakelijk om circulair te werken?*
2. *Hoe kan ervoor gezorgd worden dat deze informatie leidt tot circulair gedrag?*
3. *Welke (alternatieve) instrumenten zijn beschikbaar om in de informatiebehoefte te voorzien en wat zijn de kosten en baten van deze instrumenten?*
4. *In hoeverre kunnen marktpartijen zelf organiseren dat de noodzakelijke informatie beschikbaar is?*

Als een materialenpaspoort uit maatschappelijk oogpunt noodzakelijk is en blijkt dat de markt dit niet zelf kan organiseren, kan een wettelijke verplichting een goede oplossing zijn.² Volgens het Transitieteam is draagvlak bij de marktpartijen die de informatie beschikbaar moeten stellen en gebruiken daarnaast ook een essentiële voorwaarde. Het Transitieteam heeft geadviseerd om actieonderzoek uit te laten voeren dat antwoord geeft op de vier cruciale vragen en dat tevens draagvlak voor oplossingen creëert.³

Onderzoeksvraag 3

Bestaand instrumentarium kan effectieve en kostenefficiënte mogelijkheden bieden om de actoren in de bouwketen op het juiste moment aan te sporen om informatie te leveren of te benutten.⁴ Instrumentering is een belangrijk onderdeel van vervolgonderzoek, het kan het succes van een materialenpaspoort of alternatieve oplossingen maken of breken. In welke situatie is welk (wettelijk) instrument geschikt?⁵ Hierbij is overigens ook van belang dat de toegang tot, beschikbaarheid en het ontsluiten van data voor langere tijd essentieel zijn.⁶

¹ Advies Transitieteam voor het Rijk, Wettelijke Verplichting Materialenpaspoort d.d. 2 juni 2020, hierna te noemen "Advies Transitieteam"

² Zie tevens o.a. I.M. de Waal, Masterscriptie "Het Gebouwenpaspoort", 29 juni 2018 als ook Leidraad Paspoorten voor de bouw, versie 2.0, Platform CB'23.

³ Samenvattende conclusies en advies, pagina 2, Advies Transitieteam

⁴ Paragraaf 3.3, pagina 6, Advies Transitieteam

⁵ Paragraaf 3.3, pagina 6, Advies Transitieteam

⁶ Paragraaf 3.4, pagina 6, Advies Transitieteam

Het Transitieteam heeft het Rijk gevraagd om te verkennen welke rol het bestaande overheidsinstrumentarium kan spelen.⁷

Onderhavige verkenning betreft een gedeelte van de onderzoeksvraag 3, te weten: "Welke (alternatieve) instrumenten zijn beschikbaar om in de informatiebehoefte te voorzien?".

Daarbij zijn we tevens benieuwd naar de mogelijkheden om de huidige verplichte informatievoorziening te centreren en/of te vergemakkelijken door één instrument te gaan gebruiken.

Mogelijkheden die al in het door het Transitieteam uitgebrachte advies genoemd zijn: *een verplicht demontageplan bij het ontwerp van gebouwen en grootschalige renovatie, BIM, de Omgevingswet, Wet Kwaliteitsborging (consumentendossier) en de MPG.⁸*

De volgende vragen zouden, voor het in kaart brengen van (alternatieve) instrumenten om in de informatiebehoefte te voorzien, beantwoord moeten worden:

- 1) a) Welke wet- en regelgeving (nationaal en Europees) bevat thans een verplichting om informatie over het gebouw en haar materialen bij de overheid aan te leveren?
b) Welke kwaliteitsnormen zijn thans wettelijk verplicht?
- 2) Welke informatie dient bij welk overheidsorgaan verplicht aangeleverd te worden?
- 3) Op welke momenten gedurende de levensloop van een gebouw dient deze verplichte informatie aangeleverd te worden?
- 4) Op welke wijze dient deze verplichte informatie thans aangeleverd te worden en op welke wijze wordt deze informatie bewaard en beschikbaar (*welk instrument of standaard wordt hiervoor gebruikt?*)?
- 5) Welke toekomstige wet- en regelgeving (nationaal en Europees) is thans voorzien die ziet op de in sub 1 genoemde informatieplicht?

Werkwijze

Het onderzoek naar het juridisch instrumentarium is een verkenning geweest. Deze notitie bevat dus geen uitputtend beeld of sluitend antwoord op de hiervoor vermelde vragen. De huidige verkenning heeft zich verder op dit moment alleen toegespitst op vraag 1a, 2 en vraag 3 en het nationaal juridisch kader. Wanneer dit wenselijk of noodzakelijk is, dan zou een verdieping, verbreding en/of verder onderzoek gedaan kunnen worden.

In het kader van deze verkenning is diverse wet- en regelgeving bekeken en zijn gesprekken gevoerd met mensen uit de praktijk.

Verkenning wet- en regelgeving

Op basis van wet- en regelgeving wordt op diverse momenten tijdens de levenscyclus van een gebouw diverse informatie ten aanzien van het gebouw en haar onderdelen aan overheden geleverd, denk bijvoorbeeld aan de aanvraag voor een omgevingsvergunning of het aanvragen van een energielabel. Een belangrijk aandachtspunt is, dat veel van de informatie die moet worden aangeleverd niet zozeer ziet op de doelstellingen van een circulaire bouweconomie, maar bijvoorbeeld ziet op veiligheid of gezondheid. Een ander belangrijk aandachtspunt is het moment dat de informatie aangeleverd moet worden. Dit kan op verschillende momenten tijdens de levenscyclus van een gebouw zijn, bijvoorbeeld voorafgaand aan de bouw, tijdens het gebruik of voorafgaand aan sloop.

Niet onderzocht is op welke wijze deze informatie bij de diverse overheden wordt opgeslagen, wordt beheerd en of dit bij alle overheden op een uniforme wijze gebeurt.

Ontwerp- en Bouwfase

⁷ Paragraaf 5.2, pagina 7, Advies Transitieteam

⁸ Paragraaf 2.2, pagina 5, Advies Transitieteam

- In het **Bouwbesluit 2012**⁹ zijn technische (en andere) voorschriften opgenomen vanuit een oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid of milieu¹⁰. Afhankelijk van de gebruiksfunctie van (het onderdeel van) het gebouw gelden andere eisen. Het Bouwbesluit biedt ten aanzien van een groot aantal technische voorschriften een uniforme, uitputtende regeling en geeft minimale eisen waaraan een bouwplan moet voldoen. Bouwplannen moeten voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit en aan de bouwverordening van de gemeente (alsmede aan het bestemmingsplan of de beheersverordening). Een gemeentelijke bouwverordening bevat geen technische bouwvoorschriften en geen voorschriften over gebruik en sloop.

- **Omgevingsvergunning**¹¹

Voor bepaalde verbouwingen en bouwactiviteiten is geen omgevingsvergunning nodig¹²; wel voldaan dient te worden aan de hiervoor genoemde voorschriften en voorwaarden.

Is het bouwwerk niet vergunningvrij, dan heeft men een omgevingsvergunning nodig. De omgevingsvergunning is een vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu. Een aanvrager dient bij aanvraag voor een vergunning voor een bouwactiviteit bepaalde gegevens te verstrekken zodat de aanvraag getoetst kan worden aan onder andere de voorschriften van het Bouwbesluit 2012¹³. Zo beoordeelt de gemeente de aanvraag op basis van de planologische regels uit onder met het bestemmingsplan, voorschriften bouwverordening, criteria welstandsnota en de technische eisen uit het Bouwbesluit. Een aanvraag omgevingsvergunning kan diverse activiteiten betreffen zoals bouwen, slopen, kappen, aanleggen etc.

Bij een aanvraag van een omgevingsvergunning voor bouwen van een nieuwbouwwoning of een kantoor met een minimale grootte van 100 m², moet een milieuprestatieberekening van het gebouw worden toegevoegd (zie hierna onder "MPG").

In verband met toetsing aan de welstandsnota, kan bijvoorbeeld een opgave van de toe te passen bouwmaterialen overlegd dienen te worden¹⁴. Dit gaat dan om materialen die het uiterlijk aanzien van een bouwwerk bepalen, zoals de voor gevels gebruikte materialen, het voegwerk, de kozijnen, de ramen en deuren, de balkonhekken, de dakgoten en boeidelen en de dakbedekking.

Ook mogen voorschriften gesteld worden in het kader van de belasting van het milieu, dit omdat een te bouwen bouwwerk zodanig moet zijn dat de belasting van het milieu door de in het bouwwerk toe te passen materialen beperkt wordt¹⁵.

In sommige situaties kan het zijn dat dat een omgevingsvergunning milieu¹⁶ nodig is indien sprake is van het oprichten van een inrichting. Zie verdere korte toelichting onder de Gebruiks-, Beheer- en Onderhoudsfase.

- **MPG**¹⁷

Nieuwe gebouwen met een woonfunctie of een kantoorfunctie (meer dan 100 m²) moeten voldoen aan een milieuprestatie van ten hoogste 1 (kantoren) en ten hoogste 0,8

⁹ Het Bouwbesluit 2012 wordt met de inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet vervangen door het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Het Bbl zal inhoudelijk veel overeenkomen met het Bouwbesluit 2012. Een wijziging zal zijn dat de omgevingsvergunning wordt gesplitst in een vergunning voor het bouwtechnische deel en een vergunning voor ruimtelijke aspecten.

¹⁰ Artikel 2 Woningwet

¹¹ De Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) regelt onder meer de vergunningen die nodig zijn voor diverse activiteiten, zoals bouwen, slopen, gebruik in strijd met bestemmingsplan etc. (artikel 2.1 Wabo). De Wabo stelt op zichzelf geen specifiek materiele eisen aan bouwen, maar koppelt de toetsing van de vergunningaanvraag aan de regels uit het bestemmingsplan, bouwverordening, de welstandsnota en het Bouwbesluit 2012 (artikel 2.10 lid 1 Wabo).

¹² Zie het Besluit omgevingsrecht (Bor)

¹³ Artikel 2.2 Mor (Ministeriele Regeling Omgevingsrecht) jo 2.8 lid 1 Wabo jo artikel 4.4 Bor

¹⁴ Artikel 2.5 Mor jo artikel 2.10 lid 1 onder d Wabo jo. artikel 12a Woningwet

¹⁵ Artikel 5.8 Bouwbesluit

¹⁶ Artikel 2.14 Wabo

¹⁷ Artikel 5.9 Bouwbesluit

(wonen)¹⁸, bepaald volgens de Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken¹⁹ (deze is gebaseerd op **EN15804**, nu EN15804+A1). De MPG geeft aan wat de milieubelasting is van de materialen die in een gebouw worden toegepast.

Hoe de bepalingmethode wordt ingevuld en met welke factoren daarbij rekening wordt gehouden, is niet juridisch bindend vastgelegd. Hierbij moet gebruik worden gemaakt van een berekeningstool welke gevoed wordt door een database op lifecycle-analyses (LCA) van verschillende materialen, de zogenaamde Nationale Milieu Database (NMD).

De berekening berust op een combinatie van de milieuprestatie van deelproducten, materialen en processen. Voor het berekenen van de MPG zijn vereist: *de afmetingen van het bouwwerk, het soort bouwstoffen en bouwproducten en de hoeveelheid die hiervan is of wordt gebruikt. Dit betekent dat alle materialen, en de hoeveelheid daarvan, in een bouwwerk moeten worden geïdentificeerd alvorens de MPG kan worden berekend.* De verplichting uit artikel 5.9 is gericht op het *moment van oprichting van een gebouw.*

De Milieuprestatie Gebouwen (MPG) is bij elke aanvraag voor een omgevingsvergunning²⁰ voor het bouwen verplicht. Bij een aanvraag voor omgevingsvergunning in Omgevingsloket Online (www.olo.nl) wordt de aanvrager (in geval van een gebouw met woonfunctie of kantoorgebouw) verzocht een MPG-berekening toe te voegen.

In de berekening worden in de praktijk diverse rekeninstrumenten toegepast, zoals GPR Gebouw, GreenCalc, DuBoCalc en BREEAM.NL. Deze instrumenten werken met de Bepalingsmethode milieuprestatie van gebouwen en GWW-werken. Door Stichting Bouwkwaliiteit (SBK) is een validatierichtlijn opgesteld waarmee eenduidig en controleerbaar de bepalingmethode moet worden omgezet in een digitaal instrument. Zo wordt getoetst of de rekenregels juist zijn gehanteerd in het betreffende instrument en kan de softwareontwikkelaar aantonen dat de bepalingmethode en NMD juist in de software is geïmplementeerd.

Let op, artikel 5.10 Bouwbesluit 2012: op geheel of gedeeltelijk vernieuwen of veranderen of het vergroten van een bouwwerk is artikel 5.9 niet van toepassing.

- De **Richtlijn Energieprestatie gebouwen** (2010/31/EU) verplicht lidstaten om het gebouwgebonden energiegebruik te certificeren, en zodoende inzicht te geven in het energieverbruik van gebouwen. Deze verplichting is geïmplementeerd in het Besluit energieprestatie gebouwen en het Bouwbesluit.

Bij de aanvraag van een omgevingsvergunning moet op grond van deze wetgeving een **energieprestatieberekening** worden bijgevoegd en een voorlopig energielabel. Dit label moet definitief zijn bij oplevering. Bij verkoop en verhuur moet de eigenaar van een gebouw een definitief **energielabel** ter beschikking stellen²¹.

Artikel 5.2 Bouwbesluit 2012 stelt eisen aan de energiezuinigheid van nieuw te bouwen woningen en utiliteitsgebouwen²². Een gebruiksfunctie heeft, bepaald volgens NTA 8800, de in tabel 5.1 van het Bouwbesluit aangegeven maximum waarden voor energiebehoefte en primair fossiel energiegebruik en minimum waarde voor het aandeel hernieuwbare energie. Berekening en welke gegevens voor de berekening aangeleverd moeten worden is opgenomen in de NTA 8800. Daarmee worden data vastgelegd gerelateerd aan de energieprestatie van een gebouw. In de Regeling Bouwbesluit 2012 staat per 1 januari 2021 in artikel 3.6 dat een berekening van de energiebehoefte, primair fossiel

¹⁸ Per 1 juli 2021 is de MPG voor nieuwbouwwoningen verlaagd van 1 naar 0,8.

¹⁹ Artikel 3.1 lid 1 Regeling Bouwbesluit 2012

²⁰ Artikel 2.8 lid 1 Wabo jo artikel 4.4 Bo jo 2.2 Mor

²¹ Artikel 2.1 Besluit energieprestatie Gebouwen

²² Artikel 5.2 Bouwbesluit 2012 stelt eisen aan de energiezuinigheid op grond waarvan een berekening moet worden aangeleverd. Artikel 5.9 Bouwbesluit 2012 stelt eisen aan de milieueffecten van materialen op grond waarvan een berekening moet worden aangeleverd.

energiegebruik en het aandeel hernieuwbare energie plaatsvindt door een BRL 9500 detailopname gecertificeerd bedrijf met BRL 9501 geattesteerde software.

Artikel 2.1 Besluit energieprestatie Gebouwen (BEG²³) bepaalt dat bij oplevering, verkoop en verhuur de eigenaar van het gebouw een energielabel ter beschikking moet stellen, als ook overheidsgebouwen groter dan 250m² dat veelvuldig bij het publiek in gebruik is. Een energielabel bevat tenminste een numerieke energieprestatie-indicator van het primair fossiel energiegebruik in kWh/m².jr en een in een letter of lettercombinatie uitgedrukte weergave van de energieprestatie. In de Regeling energieprestatie gebouwen (REG) is vervolgens opgenomen op welke wijze de berekening van de energieprestatie plaatsvindt, door wie en welke gegevens daarvoor van belang zijn (vastgelegd worden).

- In het **Besluit bodemkwaliteit** staan de kwaliteitseisen waaraan bouwstoffen, grond en baggerspecie moeten voldoen wanneer deze op of in de bodem of in oppervlaktewater nuttig worden toegepast. Dit besluit is met name aan de orde in de fase van uitvoerende werkzaamheden. Het is echter ook in de fasen daaraan voorafgaand van belang, bijvoorbeeld de ontwerpfase.

Het doel van het Besluit bodemkwaliteit is hoofdzakelijk het stellen van milieu-hygiënische voorwaarden aan de toepassing van bouwstoffen, grond en baggerspecie ter bescherming van de bodem en het oppervlaktewater. Daarbij geven de regels in het Besluit bodemkwaliteit duidelijkheid over de mogelijkheden van het hergebruik van afvalstoffen als bouwstof of als bodem. Het besluit richt zich primair tot degenen die bouwstoffen, grond of baggerspecie toepassen. Hier vallen ook particulieren (natuurlijke personen anders dan in de uitoefening van beroep of bedrijf) onder.

Het Besluit bodemkwaliteit is verder uitgewerkt in de Regeling bodemkwaliteit. Deze regeling geeft een technische invulling aan de hoofdregels van het Besluit bodemkwaliteit en uitleg over de uitvoering. In de Regeling bodemkwaliteit staan onder andere de normen, de wijze waarop de kwaliteit van bouwstoffen, grond en baggerspecie kan worden bepaald en hoe aan de normen moet worden getoetst.

Het Besluit bodemkwaliteit is van toepassing op de nuttige toepassing van bouwstoffen, grond en baggerspecie. Het besluit is niet van toepassing als er sprake is van bouwstoffen die binnen een gebouw worden toegepast. Deze bouwstoffen komen niet in contact met oppervlakte, grond of regenwater en leiden daarom niet tot emissies naar de bodem of het oppervlaktewater.

- **Wet kwaliteitsborging (toekomstige wetgeving gepland voor 1-1-2022)**
Voor het **Dossier Bevoegd gezag**, verplicht volgens de nieuwe Wet kwaliteitsborging voor het bouwen die naar verwachting in 2022 van kracht wordt, moeten gegevens worden aangeleverd waarmee wordt aangetoond dat aan de kwaliteits- en veiligheidseisen van het Bouwbesluit (straks Bbl) is voldaan. Dit ziet bijvoorbeeld op gegevens over constructieve-, installatie- en brandveiligheid, energieprestatie en ventilatie van het opgeleverde gebouw. Het dossier omvat alle fasen van het bouwproject.

Door de Wkb wordt het verplicht dat de vergunninghouder bij gereed melding van de bouw dit dossier met as-built informatie overlegt aan het bevoegd gezag. Ook wordt daarbij de verklaring van de onafhankelijke kwaliteitsborger overhandigd. Het dossier bevat informatie over het gerealiseerde bouwwerk. Daarom wordt het ook wel het as-built dossier genoemd. De bijbehorende verklaring van de kwaliteitsborger dat het bouwwerk voldoet aan de geldende wet- en regelgeving is daarbij erg belangrijk. Op basis van het oordeel van de kwaliteitsborger dient er namelijk een gerechtvaardigd vertrouwen te zijn dat het opgeleverde voldoet aan de bouwtechnische voorschriften van het Bouwbesluit (Bbl). De kwaliteitsborger is verplicht een instrument te gebruiken dat door de markt, de zogenaamde instrumentenaanbieders, ontwikkeld wordt; deze instrumenten kunnen aansluiten bij de gewenste werkwijze in de praktijk en het soort project. Een toelatingsorganisatie (zbo) beslist over toelating van het instrument, houdt toezicht en kan

²³ Artikel 120 Woningwet jo EPBD

toelating intrekken of schorsen. Het instrument is een beoordelingsmethodiek die tot doel heeft vast te stellen of er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat het bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften.

Bij de bouwmelding bij bevoegd gezag, vooraf dus, moet de initiatiefnemer een risicobeoordeling van het bouwproject overleggen. De kwaliteitsborger moet voor het begin van de bouwwerkzaamheden een borgingsplan vaststellen. Controles vinden plaats op het ontwerp en op de bouwplaats. Zo zal de aannemer bijvoorbeeld tijdens de bouw ook op diverse momenten documenten en foto's aanleveren om aan te tonen dat bepaalde bouwonderdelen voldoen aan de eisen. Het dossier wordt tijdens deze fase aangevuld met onder andere rapporten van kwaliteitscontroles, attesten en certificaten die door de aannemer ter beschikking worden gesteld en prestatierapporten. Daarnaast bevat het dossier bevoegd gezag ook informatie over de gebruikte materialen en installaties. Na afronding van de bouwwerkzaamheden zal de kwaliteitsborger dus de verklaring afgeven aan opdrachtgever.

Het **Consumentendossier** is gebaseerd op het privaatrecht en de exacte inhoud is niet wettelijk vastgelegd. Het is aan de contractpartijen om dit onderling vast te leggen. Uit het dossier dat de aannemer overhandigt aan de opdrachtgever/consument bij oplevering moet blijken dat het bouwwerk aan de contractuele eisen voldoet. Het bevat tekeningen en berekeningen van het bouwwerk, gebruiksfuncties, gebruikte materialen, handleidingen en onderhoudsrichtlijnen voor installaties/apparatuur etc. Het is een verplichting voor de aannemer om dit dossier op te bouwen.

Gebruiks-, Beheer- en Onderhoudsfase

- In bepaalde gevallen is het vereist om bij ingebruikname van een bouwwerk een **gebruiksmelding** te doen waarbij bepaalde gegevens dienen te worden aangeleverd. Deze melding ziet met name op brandveiligheid.²⁴
- Bij **verbouw of renovatie** is vaak een **omgevingsvergunning** voor bouwen nodig. Zie hiervoor onder "Bouwbesluit" en "Omgevingsvergunning". Zo dient bijvoorbeeld met het oog op veiligheid van het te bouwen bouwwerk een aanvraag voor een wijziging of uitbreiding van een bestaand bouwwerk gegevens te bevatten waaruit blijkt wat de *opbouw van de bestaande constructie is en wat de toegepaste materialen zijn*. Deze verplichting ziet dus op *verbouw* en heeft als doel *veiligheid*.²⁵
- Voorschriften voor **duurzaamheid bij verbouw** zijn te vinden in artikel 5.6 Bouwbesluit. Bij het gedeeltelijk vernieuwen of veranderen of het vergroten van een bouwwerk is de energieprestatie-eis (artikel 5.2) niet van toepassing en geldt voor de thermische isolatie (5.3) en de luchtvolumestroom (artikel 5.4) het rechtens verkregen niveau. Zo zijn bij het vervangen of vernieuwen van de onderdelen in de bouwschil die een belangrijk effect hebben op de energieprestatie van de bouwschil (isolatielagen, ramen, deuren en kozijnen) minimum eisen voor de energieprestatie vastgelegd die moeten worden gerealiseerd bij het vervangen of vernieuwen van deze onderdelen. Ook gelden er minimumeisen als het vernieuwen of vervangen betrekking heeft op de isolatielaag in een vloer, gevel of dak of het plaatsen van dakkapellen of een zogenaamd bijbehorend bouwwerk. Bij een ingrijpende renovatie gelden overigens de nieuwbouwvoorschriften voor thermische isolatie. Op het geheel of gedeeltelijk vernieuwen of veranderen of het vergroten van een bouwwerk is artikel 5.9 evenmin van toepassing. Hiermee wordt afgeweken van het uitgangspunt dat bij verbouw aan de nieuwbouwvoorschriften moet worden voldaan. Hiervoor is gekozen omdat de Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken nog niet geschikt is voor toepassing bij verbouw.

²⁴ Artikel 1.18 jo 1.19 Bouwbesluit 2012

²⁵ Artikel 2.8 lid 1 Wabo jo artikel 4.4 Bo jo 2.2 Mor

- Ingeval van verkoop en verhuur moet de eigenaar van het gebouw een **energielabel** ter beschikking stellen, als ook overheidsgebouwen groter dan 250m² dat veelvuldig bij het publiek in gebruik is. Zie verder ook "Ontwerp- en Bouwfase".
- Bedrijven en instellingen hebben een verplichting om te investeren in **energiebesparende maatregelen** met een korte terugverdientijd (5 jaar)²⁶. Hiervoor zijn Erkende Maatregelenlijsten opgesteld. Daarbij is eveneens een **informatieplicht** ingevoerd. Voor een inrichting die per vestiging 50.000 kWh elektriciteit en/of 25.000 m³ aardgas(equivalent) of meer per jaar verbruikt, geldt de informatieplicht energiebesparing. Afhankelijk van de gebouwsituatie dient of de gebruiker of de eigenaar de rapportage in te leveren. Elke vier jaar dient te worden gerapporteerd.
- Voor bepaalde inrichtingen die vallen onder de Wet Milieubeheer is in sommige gevallen ook een **omgevingsvergunning milieu**²⁷ vereist ²⁸. In dat geval beoordeelt het bevoegd gezag of een materiaal dat de inrichting binnenkomt een "afvalstof" is of niet. Het bevoegd gezag mag alleen iets vinden van milieueffecten die optreden in de (directe) omgeving van de inrichting ten gevolge van activiteiten binnen de inrichting. Als een binnenkomend materiaal een afvalstof is dan dient de aanvrager meer en andere informatie te verstrekken en is het toetsingskader uitgebreider.

Sloop- en Demontagefase

- Het is verboden om zonder of in afwijking van een **slopmelding** te slopen indien daarbij asbest wordt verwijderd of de hoeveelheid sloopafval naar redelijke inschatting meer dan 10 m³ zal bedragen. Aan het bevoegd gezag moet verstrekt worden onder andere een globale inventarisatie van aard & hoeveelheid van de afvalstoffen die naar verwachting zullen vrijkomen bij de sloopwerkzaamheden, een opgave van de voorgenomen afvoerbepemming van die stoffen en soms een asbestinventarisatierapport²⁹. Een slopmelding wordt ten minste vier weken voor de voorgenomen aanvang van de sloopwerkzaamheden schriftelijk ingediend bij het bevoegd gezag.³⁰
- Een **omgevingsvergunning voor het slopen**³¹ is nodig voor het slopen van: *een beschermd monument; *een bouwwerk in een beschermd stads- of dorpsgezicht; *een bouwwerk waarvoor in bijvoorbeeld een bestemmingsplan een vergunningplicht is opgenomen; *een bouwwerk waarvoor in een provinciale of gemeentelijke verordening een vergunningplicht is opgenomen.

Daarnaast worden in het Bouwbesluit 2012 eisen gesteld voor een slopmelding. Procedurele voorschriften voor sloopwerkzaamheden zijn gegeven in paragraaf 1.7 van Bouwbesluit 2012. Hoofdstuk 8 van Bouwbesluit 2012 geeft inhoudelijke voorschriften voor sloopwerkzaamheden (waaronder een veiligheidsplan en scheiding afval).

De sloopbranche werkt, vanuit het private domein, zelf met een sloopcertificaat op grond van de BRL SVM-007 regeling³². Op grond hiervan voert de sloopaannemer o.a. vooraf een inspectie en een stoffeninventarisatie uit. Hierdoor ontstaat inzicht in aard, hoeveelheid (en mogelijke verontreiniging van vrijkomende sloopmaterialen). Vervolgens wordt een sloopplan opgesteld met daarin onder meer een beschrijving van de wijze van selectief en milieukundig slopen, de behandeling en afvoer van vrijkomende materiaalstromen (en de te treffen veiligheidsmaatregelen). Na de sloop wordt een stoffenverantwoording opgesteld van de vrijkomende sloopmaterialen. Inmiddels is er ook een Verificatieregeling Circulair Sloopproject. De stoffeninventarisatie die een gecertificeerd sloopaannemer uitvoert en opstelt gaat verder (is uitgebreider) dan de verplichte stoffeninventarisatie die op grond

²⁶ Artikel 2.15 Activiteitenbesluit Milieubeheer

²⁷ Artikel 2.14 Wabo

²⁸ Artikel 2.1 lid 1 onder e Wabo (ingeval van oprichten, veranderen of veranderen van de werking of het in werking hebben van een inrichting of een mijnbouwwerk)

²⁹ Artikel 3 Asbestverwijderingsbesluit 2005

³⁰ Artikel 1.26 Bouwbesluit 2012

³¹ Artikel 2.1 lid 1 Wabo

³² Beoordelingsrichtlijn Veilig en Milieukundig Slopen

van de verplichte sloopmelding en/of omgevingsvergunning dient te worden opgesteld en aan het bevoegd gezag dient te worden verstrekt.

De stoffeninventarisatie dient ten minste te omvatten de categorieën van sloopmaterialen die op grond van de Regeling Bouwbesluit 2012 op de slooplocatie dienen te worden gescheiden (artikel 8.9 Bouwbesluit 2012, juncto artikel 4.1 Regeling Bouwbesluit 2012). Dat betreft de volgende categorieën van sloopmaterialen: a. als gevaarlijk aangeduide afvalstoffen als bedoeld in hoofdstuk 17 van de afvalstoffenlijst bedoeld in de Regeling Europese afvalstoffenlijst, voor zover deze stoffen niet in de onderdelen b tot en met j van dit lid zijn opgenomen; b. teerhoudende dakbedekking, al dan niet met dakbeschot; c. teerhoudend asfalt; d. bitumineuze dakbedekking, al dan niet met dakbeschot; e. niet-teerhoudend asfalt; f. vlakglas, al dan niet met kozijn; g. gipsblokken en gipsplaatmateriaal; h. dakgrind; i. armaturen; j. gasontladingslampen.

Overige wet- en regelgeving

- Door toepassing van de experimenteerregeling van artikel 2.4 van de **Crisis- en herstelwet** is het mogelijk af te wijken bijvoorbeeld van artikel 5.9 Bouwbesluit 2012.

Zo heeft de gemeente Amersfoort op grond van deze experimenteerruimte beleid opgesteld waarin duurzaamheidseisen zijn opgenomen. Opgenomen is de bepaling dat er zoveel mogelijk circulair gebouwd moet worden. In de toelichting bij dit artikel is vervolgens opgenomen dat de aanvrager kan aantonen dat hij aan deze regel voldoet door vast te leggen welke materialen bij de bouw gebruikt zijn, bijvoorbeeld in een materialenpaspoort. Het paspoort geeft inzicht in de kwaliteit, hoeveelheid en herkomst van de verwerkte materialen en bouwdelen en maakt na sloop efficiënt hergebruik en recycling van materialen mogelijk.³³ Dit heeft de gemeente gedaan omdat een materialenpaspoort een tool is om het doel, circulair bouwen, te bereiken en omdat het werken met een materialenpaspoort (nog) niet eenduidig en standaard is binnen de bouwwereld. Als vanuit de bouwwereld zou blijken dat een materialenpaspoort echt nodig is om te kunnen komen tot circulair bouwen en meer bekend is hoe een materialenpaspoort opgesteld moet worden, overweegt de gemeente het als een verplichting op te nemen.

- De regering kan uit eigen beweging, al dan niet daarom verzocht, op grond van artikel 120a **Woningwet** een AMVB vaststellen op grond waarvan door de minister of door gemeenten zelf kan worden afgeweken, bijvoorbeeld van artikel 5.9 Bouwbesluit 2012.
- In de Woningwet is ook een experimenteerregeling voor bijzondere gevallen opgenomen (artikel 7a). Deze experimenteerregeling is door beleidsregels redelijk beperkt.
- Bij overdracht en vestiging van onroerende zaken en zakelijke rechten³⁴ dient een akte te worden ingeschreven in de daartoe openbare registers (artikel 3:89 BW), dit is het zogenaamde **Kadaster**. In het Kadaster worden de feiten die voor de rechtstoestand van registergoederen van belang zijn, ingeschreven (o.a. artikel 8 Kadasterwet jo artikel 18 ev voor de inschrijvingsvereisten).
- Een **basisregistratie** is een door de overheid officieel aangewezen registratie met gegevens die door alle overheidsinstellingen (verplicht) worden gebruikt bij de uitvoering van publiekrechtelijke taken. Denk bijvoorbeeld aan persoonsgegevens, namen en adressen van bedrijven en eigenaren van percelen. Dit soort gegevens zijn essentieel voor een goede dienstverlening van de overheid en van groot belang voor openbare orde en veiligheid, bestrijding van fraude en bij voorbereiding van nieuw beleid. Er zijn in totaal 10 basisregistraties. Een aantal van deze basisregistraties betreft data met een locatiegebonden karakter. Dit zijn de geobasisregistraties. De [10 basisregistraties](#) vormen samen het 'stelsel van basisregistraties': 10 afzonderlijke basisregistraties die onderling

³³ Zie 'Chw bestemmingsplan Vinkenhoef' (identificatienummer NL.IMRO.0307.BP00180-0301) en de beleidsregel 'Duurzaamheid Vinkenhoef'

³⁴ Boek 3 en boek 5 Burgerlijk Wetboek

met elkaar samenhangen. Bijvoorbeeld omdat gegevens uit de ene basisregistratie worden overgenomen in een andere basisregistratie. De basisregistraties in het stelsel moeten aan [12 eisen](#) voldoen. Hierdoor kunnen overheidsinstanties er zeker van zijn dat deze zogeheten "authentieke gegevens" een dermate hoge kwaliteit hebben dat zij deze zonder verder onderzoek in haar werk kan gebruiken. Een groot deel van de geobasisregistraties is beschikbaar als open data. Dat betekent dat zowel overheden als bedrijven en burgers (gratis) gebruik kunnen maken van deze geodata. Een groot deel van de informatie uit de geobasisregistraties wordt geografisch ontsloten via het portaal [Publieke Dienstverlening Op de Kaart \(PDOK\)](#). De geobasisregistraties worden in samenhang doorontwikkeld zodat ze in combinatie met elkaar nog beter gebruikt kunnen worden.

Zo bevat de **Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG)** gegevens van alle adressen en gebouwen in Nederland, zoals bouwjaar, oppervlakte, gebruiksfunctie. Gemeenten zijn bronhouder van de BAG. Zij zijn verantwoordelijk voor het opnemen van de gegevens in de BAG en voor de kwaliteit ervan. Alle gemeenten stellen gegevens over adressen en gebouwen centraal beschikbaar via de Landelijke Voorziening BAG. Het Kadaster beheert de LV BAG en stelt gegevens beschikbaar aan de diverse afnemers. Organisaties met een publieke taak zijn verplicht gegevens uit de registraties te gebruiken. De Minister van BZK is systeemverantwoordelijk voor de BAG.

Relevante wet- en regelgeving omtrent de BAG:

- Wet basisregistratie en gebouwen
- Besluit basisregistratie en gebouwen
- Regeling basisregistratie en gebouwen
- Regeling periodieke controle basisregistratie en gebouwen

In 2018 hebben wijzigingen in bovenstaande wet- en regelgeving met zich meegebracht dat details in regelgeving eenvoudiger kunnen worden aangepast aan ontwikkelingen (ook binnen het stelsel van basisregistraties als geheel), door deze minder op het niveau van de formele wet (Wet basisregistratie en gebouwen) zelf te regelen. Als voorbeeld van ontwikkelingen wordt in de memorie van toelichting genoemd: nieuwe of gewijzigde sectorale wetgeving en ontwikkelingen in de informatiebehoefte van gebruikers zoals andere basisregistraties.³⁵

Het bijhouden van de basisregistratie vindt plaats op basis van zogenaamde brondocumenten³⁶. Het Besluit basisregistratie en gebouwen regelt vervolgens in artikel 7 welke stukken als brondocument aangeleverd kunnen worden zoals een beslissing tot verlening van een vergunning of een verklaring van een ambtenaar.

Mogelijke Europese wet- en regelgeving

Ten aanzien van de vraag welke wet- en regelgeving op Europees niveau thans een verplichting bevat om informatie over het gebouw en/of haar materialen vast te leggen of bij de overheid aan te leveren, zou in ieder geval nader gekeken kunnen worden naar:

- Product Circularity Data Sheet (PCDS)
- ISO TC323 Circular Economy
- EU CEAP Circular Economy Action Plan
- CO2(!) – in relatie tot het MP de Embodied Carbon
- EN15804 en de ondersteunende initiatieven zoals LCDN, ILCD, Soda4LCA
- SEAP
- Reach
- CLP Verordening
- Eco Designrichtlijn.

³⁵ Kamerstuk 34507, nr. 3 Wijziging van de Wet basisregistraties adressen en gebouwen en andere wetten in verband met modernisering en vereenvoudiging van de registratie en het toezicht

³⁶ Artikel 10 Wet basisregistratie en adressen

Bovenwettelijk en mogelijke tools, waaronder subsidies, normeringen, certificering en praktijkrichtlijnen

Zie hiervoor het Desk Research onderdeel.

Conclusie

Op basis van diverse wet- en regelgeving wordt op diverse momenten tijdens de levenscyclus van een gebouw diverse informatie ten aanzien van het gebouw en haar onderdelen aan overheden geleverd. Dit juridisch kader wordt thans al ingezet om aan een bepaalde informatiestroom richting de overheid te voldoen. Een belangrijk aandachtspunt is, dat veel van de informatie die moet worden aangeleverd niet zozeer ziet op de doelstellingen van een circulaire bouweconomie, maar bijvoorbeeld ziet op veiligheid of gezondheid. Een ander belangrijk aandachtspunt is het moment dat de informatie aangeleverd moet worden. De overheid heeft en verkrijgt vanuit haar rol en het door haar gebruikt instrumentarium derhalve op verschillende momenten tijdens de levenscyclus van een gebouw veel data.³⁷

Vanuit de gedachte klein beginnen en aansluiten op de praktijk zou derhalve gebruikmaken van het bestaand juridisch instrumentarium op grond waarvan al een wettelijke verplichting bestaat om informatie omtrent het gebouw op te stellen en te delen (met overheidsorganen) voor de hand liggen en zorgen voor draagvlak. Hierdoor worden de administratieve last en regeldruk niet vermeerderd.

Aandachtspunt is dat deze data op een uniforme (gestandaardiseerde) wijze dienen te worden aangeleverd, beheerd en te worden gebruikt en ook voor de markt ontsloten dient te worden. Hiertoe is o.a. in 2019 het Nationaal Digitaliseringsprogramma Gebouwde Omgeving (DigiDealGo) bekrachtigd met sectorbrede afspraken over uitwisseling, organisatie en eigenaarschap van data met een duurzame leefomgeving als hoger doel. DigiDealGo heeft zich inmiddels ontwikkeld tot DigiGO met een programmalijn Digitaal Stelsel Gebouwde Omgeving en een programmalijn Leren & Veranderen.

Aandachtspunten

Tijdens de verkenning naar het juridisch instrumentarium op grond waarvan informatie aan overheden wordt aangeleverd kwamen, behalve de hiervoor genoemden, nog een aantal aandachtspunten naar voren. Ten aanzien van deze aandachtspunten is het wenselijk verder onderzoek te doen en/of oplossingen te vinden.

Voor het succesvol zijn van een **materialenpaspoort**, zijn de volgende aandachtspunten van belang:

- Bepaal welke informatie/data je minimaal nodig hebt om het doel te bereiken en koppel de registratie hiervan aan het juridisch instrument dat aansluit bij dat natuurlijke moment en bepaal wie de informatie/data dient aan te leveren en/of te registeren.³⁸
- Verplicht welke informatie/data geregistreerd moet worden en zorg hierbij voor transparantie (zodat inzichtelijk is hoe aan de informatie/data wordt gekomen en of deze betrouwbaar is) maar leg niet wettelijk vast welke methodiek daarvoor gebruikt moet worden.
- Het materialenpaspoort legt geen eigendom vast van materialen/producten. Het Burgerlijk Wetboek regelt dit uitputtend. Wanneer het wenselijk is dat het materialenpaspoort eigendom vastlegt van materialen/producten, is onderzoek en verdere vormgeving noodzakelijk.
- Bepaal en leg vast wie de eigenaar en beheerder van de data wordt.
- Bepaal welke informatie/data publiek (en voor wie) toegankelijk wordt gemaakt en let hierbij op privacy- en concurrentiegevoelige informatie en wetgeving. Gevoelige data kunnen eventueel extra geborgd/beveiligd worden.

³⁷ Zie ook concept rapport Bouwwijzer

³⁸ Bijvoorbeeld wanneer sprake is van verhuur waarbij de huurder het casco verder afbouwt of materialen/producten plaatst.

- Zorg voor een systeem van toetsing en handhaving.