

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft enkele vragen en opmerkingen over de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 24 september 2021 inzake het bij de Kamer voorgehangen Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving in verband met duurzame daken (Kamerstuk 33 118, nr. 200).

De fungerend voorzitter van de commissie,  
Martin Bosma

De griffier van de commissie,  
Roovers

## **Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving in verband met duurzame daken (33 118, nr. 200)**

De leden van de **VVD-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving in verband met duurzame daken. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de VVD-fractie willen het voorgehangen besluit van de graag in Europees perspectief plaatsen. Zij vragen of en in hoeverre de energiemaatregelen uit de betreffende Europese richtlijn verplicht zijn voor Nederland. Tevens vragen zij of en in hoeverre andere Europese landen, zoals Roemenië en Bulgarije, de hernieuwbare energiemaatregelen verplicht stellen.

De leden van de VVD-fractie lezen in de nota van toelichting dat de wijziging invloed heeft op daken op industriepanden (zoals loodsen voor opslag) en gebouwen waarin het verblijven van personen een ondergeschikte rol speelt (zogenoemde «overige gebruiksfuncties», zoals parkeergarages). Deze leden willen weten wat voor soort gebouwen hieronder vallen en of bijvoorbeeld parkeergarages van VvE's ook hieronder vallen. Ook willen zij weten waarom er specifiek voor deze daken is gekozen. Is de betreffende Europese richtlijn specifiek toe te spitsen op deze daken of is dit een eigen invulling van de Minister geweest? De leden van de VVD-fractie willen weten of en in hoeverre in andere Europese landen er ook specifiek voor deze daken is gekozen en welke alternatieven er nog meer waren. De leden van de VVD-fractie stellen dat in het Klimaatakkoord is afgesproken dat huiseigenaren niet worden verplicht tot het nemen van hernieuwbare energiemaatregelen. Dit lijkt nu toch te gebeuren. Deze leden vragen de Minister hoe dit met elkaar rijmt.

De leden van de VVD-fractie lezen in de nota van toelichting dat de Minister voorstelt om gemeenten nieuwe bevoegdheden te geven om het duurzaam gebruik van daken in bepaalde gevallen te verplichten. Deze leden willen weten of gemeenten hiermee ook bestuursrechtelijke sancties zoals dwangsommen kunnen opleggen indien daken niet worden verduurzaamd. De leden van de VVD-fractie willen ook weten hoe kleine gemeenten met beperkte middelen deze handhaving moeten gaan doen.

De leden van de VVD-fractie lezen in de nota van toelichting dat in provincies en gemeenten is geconstateerd dat er geregeld grote nieuwe gebouwen worden gebouwd, zoals distributiecentra en opslagloodsen, die niet aan de landelijke energieprestatie-eisen hoeven te voldoen voor nieuwbouw, en waar dus ook niet verplicht aan opwekking van hernieuwbare energie wordt gedaan. Er bestaat momenteel nog geen mogelijkheid voor provincies en gemeenten om aanvullend op de landelijke energieprestatie-eisen eigen beleid vast te stellen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de betreffende Europese richtlijn dit niet verplicht en vragen de Minister waarom er dan wel voor wordt gekozen om provincies en gemeenten meer eisen te laten stellen en niet minder eisen. De leden van de VVD-fractie lezen verder dat hogere lokale energieprestatie-eisen zoveel mogelijk vooraf kenbaar moeten worden gemaakt en gemotiveerd moeten worden. Deze leden willen weten hoe dit wordt getoetst en welke termijn er wordt aangehouden indien dit vooraf kenbaar wordt gemaakt. Is de Minister het met de leden van de VVD-fractie eens dat lagere lokale energieprestatie-eisen ook gemotiveerd kunnen worden indien daar genoeg grond voor is? De leden van de VVD-fractie willen weten hoeveel CO<sub>2</sub>-besparing deze plannen gaan opleveren. Tevens willen zij weten op welke wijze eventuele aanpassingen aan daken worden gecompenseerd.

De leden van de **D66-fractie** hebben kennisgenomen van de brief met betrekking tot het Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving in verband met duurzame daken. Deze leden willen benadrukken dat zij belang hechten aan het zo goed als mogelijk gebruiken van dakoppervlaktes voor het opwekken van duurzame energie en klimaatadaptatie en het meervoudige gebruik van onze schaarse ruimte. Zij hebben nog enkele vragen die zij aan de regering willen voorleggen

De leden van de D66-fractie constateren dat er in meerdere gebieden bij het opstellen van de Regionale Energiestrategie (RES) gekozen wordt voor het opwekken van zonne-energie op dak. Deze leden vragen in hoeverre de mogelijkheid er is voor gebieden om de verruimde regelgeving vanuit dit besluit alsnog in een al vastgestelde RES op te nemen? Deze leden vragen daarnaast hoe deze gebieden van deze eventuele mogelijkheid op de hoogte worden gesteld?

De leden van de D66-fractie constateren dat er voor maatwerk is gekozen zodat een verplichting alleen gaat gelden wanneer deze mogelijk en proportioneel is. Deze leden vragen of de begrippen «mogelijk» en «proportioneel» nader uiteengezet kunnen worden, en of er meer omstandigheden bestaan dan welke onder artikel 2.2 zijn uitgewerkt wanneer verplichtingen niet proportioneel zouden zijn? Deze leden vragen daarnaast hoe wordt geborgd dat er door verschillende gemeenten geen (sterk) verschillende definities van noodzakelijkheid en proportionaliteit worden gehanteerd, waardoor de mogelijkheden voor groen op dak lokaal (sterk) verschillen? Deze leden vragen daarnaast op welke wijze gemeenten – naast het opstellen van een leidraad – ondersteund worden in de uitvoering van het besluit?

De leden van de D66-fractie constateren dat er in het besluit niet is gekozen voor een verplichting om het volledige oppervlakte van een dak aan te wenden voor de opwek van energie wanneer deze opwek het eigen gebruik overstijgt. Deze leden vragen welke mogelijkheden er zijn om onbenut potentieel zo veel mogelijk te verkleinen, zonder afbreuk te doen aan het eigendomsrecht van de panden?

De leden van de **CDA-fractie** hebben kennisgenomen van de onderhavige stukken. Zij hebben daarover de volgende vragen en opmerkingen.

In de inleiding van de nota van toelichting schetst de Minister twee voorbeelden van het duurzaam gebruik van daken, namelijk 1) het opwekken van hernieuwbare energie d.m.v. zonnepanelen en 2) klimaatadaptatie door het realiseren van zgn. blauwe of groene daken. Zij zijn benieuwd wat hiervan het potentieel is: is bekend hoeveel vierkante meter dakoppervlak in Nederland geschikt is voor het opwekken van duurzame energie en hoeveel daar thans voor wordt gebruikt?

Verder vragen de leden van de CDA-fractie zich af in welke mate dakconstructies in Nederland, van bestaande maar ook vooral nieuwe gebouwen, geschikt zijn voor duurzaam gebruik, voor het plaatsen van zonnepanelen, wateropslag of beplanting? In hoeverre wordt er bij nieuwbouw bijvoorbeeld standaard rekening mee gehouden dat een dak zonnepanelen moet kunnen dragen? Op pag. 9–10 van de nota lezen deze leden dat het duurzaam gebruik van gevels nog in de kinderschoenen staat. Hoe snel verwacht de Minister dat deze ontwikkeling gaat?

De Minister schrijft (pag. 5) dat «in provincies en gemeenten is geconstateerd dat er geregeld grote nieuwe gebouwen worden gerealiseerd, zoals distributiecentra en opslagloodsen, die niet aan de landelijke

energieprestatie-eisen hoeven te voldoen voor nieuwbouw, en waar dus ook niet verplicht aan opwekking van hernieuwbare energie wordt gedaan». Wordt deze kwestie, die samenhangt met de «verdozing» van het landschap waarvoor de leden van de CDA-fractie bij motie al eerder aandacht hebben gevraagd (Kamerstuk nr. 35 300 XIII, nr. 43), met het voorliggende wijzigingsbesluit goeddeels opgelost? Indien niet, welke aanvullende maatregelen kan de Minister zich hieromtrent voorstellen?

De Minister motiveert het lokaal aanvullende eisen kunnen stellen aan het duurzaam gebruik van daken van gebouwen met verwijzing naar de regionale afwegingen in de RES, het gebruik van de zonneladder en het feit dat niet alle locaties geschikt of noodzakelijk zijn voor duurzaam gebruik. Kan zij aangeven in hoeverre de verschillende elementen in de motie over een zonneladder opstellen in samenspraak met decentrale overheden (Kamerstuk nr. 32 813, nr. 204) zijn uitgevoerd en thans door decentrale overheden worden toegepast?

Het voorliggende besluit ziet op gebouwen met een industriefunctie en gebouwen met een «overige gebruiksfunctie». Om hoeveel procent van alle gebouwen in Nederland gaat het dan, willen de leden van de CDA-fractie weten?

Een verplichting tot duurzaam gebruik van een dak kan via een maatwerkregel in het omgevingsplan (nieuwbouw) of via een maatwerkvoorschrift in de vorm van een beschikking (bestaande bouw). Beide moeten noodzakelijk, proportioneel en niet onevenredig bezwarend zijn voor de gebouweigenaar, zo lezen de leden van de CDA-fractie. Hoezeer wordt bij het bepalen van de proportionaliteit ook rekening gehouden met de financiële draagkracht van de gebouweigenaar, vragen deze leden zich af? Wordt dit aspect betrokken bij de te maken afweging waarin de lokale omstandigheden evenals de positie van de gebouweigenaar moeten worden meegenomen? En hoe wordt omgegaan met situaties waarin gebouweigenaren onvoldoende investeringsvermogen hebben om daken te verduurzamen?

In de internetconsultatie is o.a. gewezen op het risico van een ongelijk speelveld voor bedrijven, wanneer er verschillen in vestigingsklimaat ontstaan tussen gemeenten/regio's met veel of juist weinig opwekverplichtingen. In reactie schrijft de Minister dat «het uiteraard wel mogelijk is dat gemeenten in provinciaal of regionaal verband de samenwerking opzoeken en gezamenlijk beleid op dit onderwerp ontwikkelen». Welke mogelijkheden ziet de Minister om dergelijke samenwerking te bevorderen?

Een gemeente moeten kunnen motiveren waarom een verplichting tot duurzame energieopwekking via het dak noodzakelijk en proportioneel is. Bij het nemen van een maatwerkregel in het omgevingsplan moeten formele zienswijzen en participatie zijn gewaarborgd. Ingeval van een maatwerkvoorschrift is bezwaar en beroep bij de bestuursrechter mogelijk. Verwacht de Minister juridisering op dit punt?

Op pag. 14 van de nota lezen de leden van de CDA-fractie het volgende: *«Het is niet wenselijk om een verdere verplichting op te leggen waarbij meer energie dan het eigen gebruik wordt opgewekt omdat de eigenaar van het bouwwerk daarmee gedwongen energieleverancier zou worden. Dat is een verdergaande inbreuk op het eigendomsrecht waarvan de verplichting daartoe niet noodzakelijk en proportioneel wordt geacht.»* Moeten deze leden deze passage begrijpen als dat met het voorliggende besluit niet beoogd wordt meer duurzame energie op een dak op te

wekken dan er in het gebouw gebruikt wordt, maar het enkel gaat om het uitbreiden van het instrumentarium?

De Minister wijst er in de nota op dat bij het verduurzamen van daken de constructie het extra gewicht van de panelen of de vegetatie aan moet kunnen, en het nieuwe gebruik aan de brandveiligheidseisen moet blijven voldoen. De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd welke (bouw)technische ontwikkelingen de Minister op dit terrein ziet, of welke ontwikkelingen te verwachten zijn?

«Het verdient sterke aanbeveling dat gemeenten bij het opstellen van de maatwerkregel of het maatwerkvoorschrift rekening houden met de lokale regels over het uiterlijk van bouwwerken», zodat een opgelegde verplichting niet op grond van andere gemeentelijke regels, bijvoorbeeld omtrent cultureel erfgoed, onmogelijk blijkt, aldus de Minister in de nota van toelichting. Hoe kan zij bevorderen dat zoveel mogelijk gemeenten deze aanbeveling overnemen?

De nota vermeldt dat «de daadwerkelijke regeldruk van een lokaal besluit met het oog op de plaatselijke omstandigheden en de daadwerkelijke kosten van de toe te passen techniek op dat moment in de tijd op dat niveau berekend zal moeten worden». Is de Minister van plan deze kostenontwikkeling te laten monitoren? Waarom wel/niet?

Alvorens een dak te kunnen verduurzamen, moet een gebouweigenaar zich verdiepen in de mogelijkheden en benodigde aanpassingen van het gebouw en de omgeving. Hoe kan een gebouweigenaar daarin worden bijgestaan? Welke partij draait op voor de aanloopkosten, als blijkt dat verduurzaming van een dak bijvoorbeeld technisch niet mogelijk is? En wie voor eventuele hoge verzekerings- en certificeringskosten, die gepaard gaan met de aanleg van zonnepanelen op daken?

Het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB) heeft aandacht gevraagd voor praktische randvoorwaarden zoals de verzekeraarbaarheid van zonnepanelen, en kenbaarheid van lokale eisen. Hoe gaat de Minister dit oppakken, willen de leden van de CDA-fractie weten?

Er wordt een leidraad met een praktisch stappenplan opgesteld om tegemoet te komen aan de wens om een «vooraf vaststaand (afwegings-) kader dat onwenselijke conflicten tussen de gemeente en gebouweigenaar of een gang naar de rechter moet voorkomen». In hoeverre is deze leidraad ook een leidraad voor proportionaliteit? En wordt deze leidraad nog met gebruikers besproken, voordat deze definitief is?

De leden van de **ChristenUnie-fractie** hebben met interesse kennisgenomen van het Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving in verband met duurzame daken. Zij hebben hierover de volgende vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn blij om te zien dat gemeenten met dit besluit de mogelijkheid krijgen om eisen te stellen aan de manier waarop daken gebruikt worden. Overheidsinterventie is wat de leden van de ChristenUnie-fractie betreft gewenst wanneer de verandering naar een meer duurzaam gebruik van daken niet van onderop wordt opgepakt. De Minister stelt in het besluit dat optimaal gebruik van het dakoppervlak niet verplicht kan worden vanwege mogelijke inbreuk op het eigendomsrecht. De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat veel grote gebouwen een laag stroomverbruik kennen, maar er wel veel potentieel is voor gebruik van het dak voor zonnepanelen en/of klimaatadaptatie. Zij vragen de Minister hoeveel een gemiddelde loods van 20.000 m<sup>2</sup> (57% van het

logistieke vastgoed in Nederland is groter van 20.000 m<sup>2</sup> <sup>1)</sup> aan stroom verbruikt en hoeveel m<sup>2</sup> aan zonnepanelen nodig is om in deze vraag te kunnen voorzien.

Het lid van de **BBB-fractie** heeft kennisgenomen van het Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving in verband met duurzame daken. In haar verkiezingsprogramma onderkende BBB al het belang van vergroening van bebouwde omgevingen: «In steden wordt meer groen aangelegd voor de recreatie en ontspanning van de stadsbewoners. Dit is goed voor het klimaat en zorgt voor minder hoge temperaturen in de volle en drukke stad.»

Duurzame daken vormen hierin een essentiële schakel. Niet alleen bij de opwekking van hernieuwbare energie, maar ook bij maatregelen op het gebied van klimaatadaptie.

Bij de opwekking van energie geldt wel dat het stroomnetwerk van de netbeheerders op het platteland moet worden aangepast, zodat boeren en burgers volop de daken kunnen vol leggen met zonnepanelen en ook in staat zijn de energie terug te leveren aan het elektriciteitsnet. Kan het kabinet garanderen dat de capaciteit van het stroomnetwerk in 2022 op voldoende niveau gemaakt is en welke maatregelen heeft zij al genomen om dit mogelijk te maken?

De overheid heeft een voorbeeldfunctie. Bij elke nieuw- of verbouw en renovatie en onderhoud van overheidsgebouwen moet volgens het lid van de BBB-fractie de verduurzaming van daken verplicht worden meegenomen! Heeft de Minister dit al overwogen en kijkt zij daar tegenaan?

Verder dient bij nieuwe projecten een toets gedaan te worden in welke mate nieuwe grootverbruikers van energie ten dienste staan van de inwoners van Nederland. Dat mega-datacenters zich in Nederland willen vestigen, mede vanwege onze groene subsidies, en zo zorgen voor een extra grote consumptie van energie voor diensten die in andere landen benut worden, vraagt ingrijpen in de subsidieregelingen. Anders gaan we wellicht procentueel wel vergroenen maar stijgt onze netto consumptie van niet-hernieuwbare energie.

Nieuwe bouwprojecten van datacenters en distributiecentra zouden wellicht de eis moeten krijgen om energieneutraal te bouwen op de eigen locatie. Dus in de basis zelfvoorzienend. Heeft de Minister dit al overwogen en hoe kijkt zij daar tegenaan?

Het lid van de BBB-fractie heeft ook nog enkele inhoudelijke vragen het ontwerpbesluit.

Artikel 3.83 wordt als volgt gewijzigd:

Het eerste lid komt te luiden:

*1. Een bouwwerk is voldoende energiezuinig, voorziet in voldoende opwekking van hernieuwbare energie en heeft een dak dat voldoende klimaatadaptief is.*

Kan de Minister aangeven welke normering wordt gehanteerd bij de term «voldoende energiezuinig» en wat is de gehanteerde definitie van «hernieuwbare energie» en «voldoende klimaatadaptief»? Besluiten vragen om heldere kaders die niet voor meerderlei uitleg vatbaar zijn.

---

<sup>1</sup> <https://www.nvm.nl/media/qkvlr155/logistiek-vastgoed-in-cijfers-2021.pdf>.