



Universiteit Utrecht

Het gebouwenpaspoort

Een onderzoek naar de juridische mogelijkheden om op nationaal niveau een gebouwenpaspoort verplicht te stellen en de vormgeving van een potentiële nieuwe regeling

ISBN9789083005010

Ida Mae de Waal
Master Staats- en Bestuursrecht

Begeleider: Prof. dr. Chris Backes
Aantal woorden: 31.939
29 juni 2018

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	4
1.1. Het gebouwenpaspoort	4
1.2. Probleemstelling en deelvragen.....	6
1.3. Methodologie.....	6
1.3.1. Het onderzoek	6
1.3.2. Kwalificatie en afbakening onderzoeksvraag	7
1.3.3. Kwalificatie deelvragen.....	7
1.3.4. Methode.....	8
1.4. Leeswijzer	8
2. Circulair bouwen van belang voor het realiseren van een circulaire economie.....	9
2.1. Een circulaire economie.....	9
2.1.1. De noodzaak tot het realiseren van een circulaire economie	12
2.2. Een circulaire bouwsector	14
2.2.1. De bouwsector als prioriteit	15
2.2.2. Circulair bouwen	16
2.2.3. De transitie naar een circulaire bouwsector	17
3. De mogelijkheden van een (verplicht) gebouwenpaspoort om de circulariteit in de bouwsector te verhogen	20
3.1. Het gebouwenpaspoort	20
3.1.1. Het gebouwenpaspoort – een introductie	20
3.1.2. De voordelen van een gebouwenpaspoort.....	21
3.1.4. Alleen een gebouwenpaspoort is niet genoeg.....	23
3.2. Een <i>verplicht</i> gebouwenpaspoort.....	26
3.2.1. Stimulerende wet- en regelgeving.....	26
3.2 De vormgeving en inhoud van de nieuwe verplichting	29
3.2.1. De Porter-hypothese	29
3.2.2. Aansluiten bij de praktijk	30
3.2.3. Gebouwenpaspoorten in de praktijk.....	31
3.2.3.1. BAMB Materials Passport	31
3.2.3.2. Het materialenpaspoort en Madaster van Thomas Rau.....	33
3.2.3.3. De inhoud van het gebouwenpaspoort	34
3.3. Deelconclusie.....	35
4. Een verplicht gebouwenpaspoort in bestaande wet- en regelgeving	36
4.1. De mogelijkheden in bestaande wet- en regelgeving.....	36
4.1.1. Het Bouwbesluit 2012	36
4.1.1.1. De milieuprestatie – artikel 5.9 Bouwbesluit 2012	37
4.1.1.2. De sloopfase	44
4.1.2. De aanvraag van de bouwvergunning	46
4.1.2.1. Artikel 2.2 Mor.....	46
4.1.2.2. Artikel 2.5 sub d Mor	47

4.2. Verdergaande mogelijkheden	47
4.2.1. De verdergaande mogelijkheden op grond van de Woningwet	48
4.2.1.1. Artikel 7 en 7a Woningwet	48
4.2.1.2. Artikel 120a Woningwet	49
4.2.1.3. (G)een privaatrechtelijke optie - artikel 122 Woningwet.....	49
4.2.2. De verdergaande mogelijkheden binnen de ruimtelijke ordeningswetgeving	51
4.2.2.1. Ruimtelijke ordening.....	51
4.2.2.2. Artikel 2.4 Crisis- en herstelwet.....	51
4.3. Deelconclusie.....	54
5. Een verplicht gebouwenpaspoort in de Omgevingswet	56
5.1. De Omgevingswet	56
5.1.1. Het Besluit bouwwerken leefomgeving	58
5.1.1.1. De milieuprestatie - artikel 4.159 Bbl	59
5.1.1.2. De sloopfase	61
5.1.2. De instrumenten van de Omgevingswet.....	62
5.1.2.1. De Nationale Omgevingsvisie.....	62
5.1.2.2. Omgevingswaarden	63
5.1.2.3. De experimenteerbepaling.....	65
5.1.3. Verdergaande mogelijkheden voor gemeenten	66
5.1.3.1. Het omgevingsplan.....	66
5.1.3.2. (G)een privaatrechtelijke optie - artikel 23.7 Omgevingswet.....	67
5.2. Deelconclusie.....	69
6. De verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort	70
6.3. De nieuwe verplichting in bestaande en toekomstige regelgeving	70
6.3.1. Bestaande regelgeving.....	70
6.3.1.1. Plaats in bestaande regelgeving.....	70
6.3.1.2. Inhoud verplichting in bestaande regelgeving	73
6.3.2. Toekomstige regelgeving	79
6.3.2.1. Plaats in toekomstige regelgeving.....	79
6.3.2.2. Inhoud verplichting in toekomstige regelgeving.....	80
6.3.3. De verplichting verankeren op een andere wijze	82
6.4. Deelconclusie.....	83
7. Conclusie	85
8. Literatuurlijst	86
8.1 Literatuur.....	86
8.2 Kamerstukken, Staatsblad en Staatscourant.....	91
8.3 Jurisprudentie.....	91
8.4 Websites.....	92

1. Inleiding

1.1. Het gebouwenpaspoort

De vraag naar grondstoffen neemt steeds verder toe. Zo is de wereldbevolking in de 20^{ste} eeuw 34 keer zoveel materialen en 12 keer zoveel fossiele brandstoffen gaan gebruiken.¹ Op dit moment verbruikt de mens zelfs zo'n grote hoeveelheid grondstoffen, dat hiervoor eigenlijk 1,6 aarden benodigd zouden zijn² en dat op 2 augustus 2017 de jaarlijkse door de planeet hernieuwbare voorraad grondstoffen al was verbruikt.³ Door de steeds groter wordende wereldbevolking en de toenemende welvaart zal de vraag naar grondstoffen blijven toenemen. Deze groeiende vraag leidt tot een hogere milieudruk, aantasting van de natuur, draagt bij aan klimaatverandering en resulteert uiteindelijk in de uitputting van het aantal niet-hernieuwbare grondstoffen op aarde.⁴

Ook de Nederlandse overheid heeft ingezien dat bovenstaande situatie en daarmee ons huidige economische model onhoudbaar zijn. Nederland werkt daarom toe naar een circulaire economie: een economie waarin grondstoffen steeds opnieuw worden gebruikt, zonder schadelijke gevolgen voor het milieu en zonder restafval.⁵ Met het rijksbrede programma 'Nederland circulair in 2050' heeft de Nederlandse overheid haar wens om een circulaire economie te bereiken geconcretiseerd en de verantwoordelijkheid op zich genomen tot het daadwerkelijk realiseren hiervan in 2050.⁶

Het realiseren van een circulaire economie biedt meerdere kansen voor Nederland. In de eerste plaats zal het – in theorie – oneindig hergebruik van grondstoffen leiden tot grondstoffenonafhankelijkheid. In de tweede plaats zal een circulaire economie een lagere milieudruk tot gevolg hebben dan een lineaire economie. Tot slot biedt een circulaire economie mogelijkheden om de Nederlandse economie toekomstbestendig te maken, kosten te besparen en nieuwe verdienkansen te ontwikkelen.

Circulair bouwen

Aangezien het realiseren van een circulaire economie een grote opgave is, die tevens snel – binnen 32 jaar – voltooid moet zijn⁷, is het van belang om te kijken naar de sectoren die belangrijk zijn voor de Nederlandse economie en die verantwoordelijk zijn voor een grote

¹ M. Fischer-Kowalski et al., United Nations Environment Programme: Decoupling natural resource use and environmental impacts from economic growth, 2011, p. xiii.

² Ch. Backes, *Law for a circular economy*, Den Haag: Eleven International Publishing 2017, p. 8. Voor Nederland is het grondstoffenverbruik nog hoger: met het huidige gebruik zou Nederland 3,1 aarden nodig hebben om te kunnen voorzien in de vraag naar grondstoffen. Zie: Ch. Backes, *Law for a circular economy*, Den Haag: Eleven International Publishing 2017, p. 8-9.

³ Deze jaarlijks steeds meer teruglopende datum wordt ook wel EarthOvershootDay genoemd. Zie: <https://www.overshootday.org/>.

⁴ Sociaal Economische Raad, 'Werken aan een circulaire economie: geen tijd te verliezen', Advies 16/05, juni 2016, p. 145 en M. Fisscher-Kowalski et al., Decoupling Natural Resource Use and Environmental Impacts from Economic Growth, United Nations Environment Programme 2011, p. 28-29.

⁵ Zie: Rijksbrede programma 'Nederland circulair in 2050', september 2016, p. 7 en p. 17.

⁶ Rijksbrede programma 'Nederland circulair in 2050', september 2016.

⁷ Uitgaande van het streven van de Nederlandse overheid om in 2050 een circulaire economie gerealiseerd te hebben, zie: Rijksbrede programma 'Nederland circulair in 2050'.

milieudruk.⁸ Een van deze sectoren, waar het realiseren van circulariteit een zeer grote impact kan hebben, is de bouwsector. De bouwsector is namelijk zeer grondstoffenintensief en verantwoordelijk voor 50% van het grondstoffenverbruik, 30% van het waterverbruik en 35% van de CO₂-uitstoot in Nederland. Ook de hoeveelheid bouw- en sloopafval in Nederland is aanzienlijk, en verantwoordelijk voor ongeveer 40% van de totale nationale afvalstroom.⁹ Kortom, deze cijfers tonen aan dat het van belang is dat wordt overgegaan tot circulair bouwen, oftewel: het ontwerpen, ontwikkelen, beheren, bouwen en gebruiken van gebouwen volgens het systeem van de circulaire economie.¹⁰

Stimulerende wet- en regelgeving

De handelingen die vereist zijn om daadwerkelijk circulariteit in de bouwsector te realiseren, zullen uitgevoerd moeten worden door de sector zelf. Hoogstwaarschijnlijk zal de sector op den duur gedwongen worden tot het blijven hergebruiken van grondstoffen, gezien het steeds schaarser worden hiervan.¹¹ Dit zal daarom op termijn (kunnen) leiden tot een circulaire bouwsector. Echter, voordat hiertoe overgegaan zal worden, zullen grondstoffen schaars moeten zijn waardoor een economische prikkel zal ontstaan voor bedrijven om daadwerkelijk over te gaan tot hergebruik in plaats van het gebruik van primaire grondstoffen. Hoewel dit als een positieve toekomstige ontwikkeling gezien kan worden, kan ook de Nederlandse overheid bedrijven stimuleren om over te gaan tot circulair bouwen, namelijk door gebruik te maken van haar wetgevende taak. Wet- en regelgeving kan namelijk innovatie bevorderen, investeringen ondersteunen en veranderingen in de markt aanjagen.¹²

Het gebouwenpaspoort

Een mogelijkheid om de circulariteit van de bouwsector te verhogen, is door gebruik te maken van, en mogelijk zelfs verplicht stellen van, een zogenaamd ‘gebouwenpaspoort’. In een dergelijk paspoort wordt weergegeven welke grondstoffen en materialen in een gebouw verwerkt zijn, waardoor de informatie over alle onderdelen van een gebouw inzichtelijk zijn.¹³ Doordat op voorhand inzichtelijk is welke grondstoffen en materialen bij de sloop van een gebouw zullen vrijkomen, zal (hoogwaardig) hergebruik vergemakkelijkt worden. Hierdoor zal vervolgens circulair bouwen eenvoudiger en aantrekkelijker zijn, waardoor de circulariteit van de bouwsector vergroot zal kunnen worden.

De voordelen van een gebouwenpaspoort zijn ook in de bouwsector niet onopgemerkt gebleven. Zo wordt momenteel al ervaring opgedaan met het gebruik van een dergelijk paspoort, bijvoorbeeld met het BAMB Materials Passport of het door architect Thomas Rau ontwikkelde materialenpaspoort en bijbehorende Madaster.¹⁴

⁸ Rijksbrede programma ‘Nederland circulair in 2050’, september 2016, p. 23.

⁹ Rijksbrede programma ‘Nederland circulair in 2050’, september 2016, p. 60.

¹⁰ GD 178 – Circulaire Gebouwen, op: <http://www.greendeals.nl/178-circulaire-gebouwen/>.

¹¹ Zie ook: D. Doepel, Naar een circulaire en inclusieve bouwpraktijk, Kenniscentrum RDM, Rotterdam, augustus 2015, p. 15.

¹² Rijksbrede programma ‘Nederland circulair in 2050’, september 2016, p. 25 en E. Nelissen et al., Transitie-agenda circulaire economie - Circulaire Bouweconomie, 2018, p. 19.

¹³ Zie onder meer: <https://www.madaster.com/nl/over-ons/waarom-materialenpaspoort>.

¹⁴ Zie: <https://www.madaster.com/nl/over-ons/waarom-materialenpaspoort>.

Aangezien wet- en regelgeving innovaties kan aanjagen en bedrijven ertoe kan aanzetten om een circulaire bedrijfsvoering te ontwikkelen¹⁵, is het relevant om te kijken of een mogelijkheid bestaat om het opstellen van een gebouwenpaspoort juridisch verplicht te stellen, zodat niet enkel de koplopers in de bouwsector hiervan gebruik zullen maken, maar dat voor ieder gebouw, dus voor zowel nieuwbouw als bestaande bouw, een bijbehorend gebouwenpaspoort beschikbaar zal zijn. Wanneer ieder gebouw namelijk een gebouwenpaspoort zal hebben, zal dit een stimulans teweeg kunnen brengen voor het realiseren van een circulaire bouwsector en daarmee het behalen van de doelstelling om in 2050 een volledig circulaire economie gerealiseerd te hebben in Nederland.

1.2. Probleemstelling en deelvragen

Bovenstaande heeft mij ertoe bewogen om onderzoek te doen naar de juridische mogelijkheden om voor gebouwen een gebouwenpaspoort, te weten een materialen- en grondstoffenpaspoort voor gebouwen, voor te schrijven om zo de transitie naar een circulaire bouwsector te stimuleren. Dit heeft geleid tot de volgende onderzoeksvraag:

“Op welke wijze is het juridisch mogelijk om op nationaal niveau het opstellen van een gebouwenpaspoort verplicht te stellen voor gebouwen? En hoe dient een mogelijke nieuwe regeling gestalte te krijgen?”

Deze onderzoeksvraag zal beantwoord worden aan de hand van de volgende deelvragen:

- *Wat is circulair bouwen en wat is het belang hiervan voor het realiseren van een circulaire economie?*
- *Welke mogelijkheden biedt het introduceren van een (verplicht) gebouwenpaspoort om de circulariteit in de bouwsector te verhogen?*
- *Welke mogelijkheden biedt bestaande wet- en regelgeving voor het integreren van een verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort?*
- *Welke mogelijkheden zal de toekomstige wet- en regelgeving uit de Omgevingswet bieden voor het integreren van een verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort?*
- *Indien besloten wordt om een nieuwe regeling tot het opstellen van een gebouwenpaspoort te creëren, hoe dient deze regeling dan gestalte te krijgen?*

Bij het beantwoorden van bovenstaande hoofdvraag zal het zwaartepunt liggen op de laatste drie deelvragen; deze zullen de kern vormen van het onderzoek.

1.3. Methodologie

In deze paragraaf zal het soort onderzoek en zullen de onderzoeks- en deelvragen geduid worden. Tevens zal de onderzoeksmethode besproken worden.

1.3.1. Het onderzoek

Het onderzoek naar de juridische mogelijkheden van een gebouwenpaspoort kan gekwalificeerd worden als praktijkgericht en rechtspolitek onderzoek. In de eerste plaats betreft het een praktijkgericht onderzoek aangezien het onderzoek een antwoord tracht te

¹⁵ Rijksbrede programma ‘Nederland circulair in 2050’, september 2016, p. 25.

geven op de vraag of juridische mogelijkheden bestaan voor het verplicht stellen van een gebouwenpaspoort, een initiatief waar in de praktijk al gebruik van wordt gemaakt en dat aansluit bij de Nederlandse ambitie om in 2050 een circulaire economie gerealiseerd te hebben.¹⁶ In de tweede plaats betreft het een rechtspolitiek onderzoek, aangezien in dit onderzoek tevens een mogelijke oplossing wordt aangedragen voor het verplicht stellen van een gebouwenpaspoort door middel van het ontwerpen van een potentiële nieuwe regeling. Hiermee wordt een mogelijkheid aangedragen voor het realiseren van een verplicht gebouwenpaspoort en daarmee een circulaire bouwsector en circulaire economie.¹⁷

1.3.2. Kwalificatie en afbakening onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag van dit onderzoek kan in de eerste plaats gekwalificeerd worden als beschrijvend respectievelijk voorspellend, aangezien het een vraag betreft die tracht te beantwoorden wat de juridische mogelijkheden zijn om een gebouwenpaspoort verplicht te stellen en hierbij zowel de huidige als de toekomstige juridische kaders zal beschrijven. Tevens is de onderzoeksvraag ontwerpnd van aard, aangezien getracht zal worden een nieuwe regeling te ontwerpen op grond waarvan een gebouwenpaspoort verplicht kan worden gesteld.¹⁸

De onderzoeksvraag blijft beperkt tot onderzoek naar de juridische mogelijkheden op nationaal niveau. De reden hiervoor is dat het onderzoek beoogt de mogelijkheden te verkennen om op nationaal niveau een gebouwenpaspoort verplicht te stellen, waardoor prioriteit gegeven zal worden aan nationale bestaande en toekomstige wet- en regelgeving. Tevens dient te worden opgemerkt dat dit onderzoek, gezien het feit dat het onderzoek op 29 juni 2018 is voltooid, literatuur, jurisprudentie en regelgeving van en vanaf deze datum niet in beschouwing neemt.

1.3.3. Kwalificatie deelvragen

De deelvragen kunnen als volgt gekwalificeerd worden. De eerste deelvraag kan in de eerste plaats worden gekwalificeerd als beschrijvend, gezien het feit dat de vraag zal leiden tot een beschrijving van circulair bouwen en een circulaire economie. De vraag kan ook worden gekwalificeerd als voorspellend, aangezien het belang van circulair bouwen voor het realiseren van een circulaire economie wordt beschreven. Ook de tweede deelvraag is beschrijvend en voorspellend van aard. Zo wordt het concept van het gebouwenpaspoort nader toegelicht, maar worden ook de mogelijke gevolgen van het verplicht stellen van een dergelijk paspoort besproken. Tevens is de tweede deelvraag ontwerpnd van aard, aangezien een mogelijke vormgeving en inhoud van het gebouwenpaspoort besproken wordt. De derde deelvraag is beschrijvend, aangezien deze vraag de mogelijkheden bespreekt die het huidige recht biedt voor het verplicht stellen van een gebouwenpaspoort. De vierde deelvraag is voorspellend, aangezien deze vraag de mogelijkheden voor een verplicht gebouwenpaspoort binnen het toekomstige recht bespreekt. De vierde deelvraag heeft tevens een voorspellend karakter, aangezien hier sprake is van een toekomstige situatie. De laatste deelvraag is ontwerpnd van aard, aangezien getracht wordt een mogelijkheid aan te dragen waarop een

¹⁶ I. Curry-Sumner et al., *Onderzoeksvaardigheden*, Ars Aequi 2010, p. 4.

¹⁷ I. Curry-Sumner et al., *Onderzoeksvaardigheden*, Ars Aequi 2010, p. 5.

¹⁸ I. Curry-Sumner et al., *Onderzoeksvaardigheden*, Ars Aequi 2010, p. 18-19.

regeling voor het verplicht stellen van een gebouwenpaspoort gestalte zou kunnen krijgen.¹⁹ Tevens is de deelvraag evaluerend van aard, aangezien bij het ontwerp de besproken mogelijkheden uit de derde en vierde deelvraag geëvalueerd worden.

1.3.4. Methode

Bij het beantwoorden van bovenstaande onderzoeksvraag en bijbehorende deelvragen wordt in de eerste plaats gebruik gemaakt van literatuuronderzoek. Hierbij moet met name gedacht worden aan onderzoeksrapporten en resultaten en bevindingen van case studies, aangezien momenteel nog nauwelijks wetenschappelijke artikelen zijn geschreven over het onderhavige onderzoeksgebied. Een aantal van deze bronnen zijn afkomstig van de gemeente Amsterdam. De gemeente Amsterdam heeft namelijk, als zelf benoemd ‘koploper in de transitie naar een circulaire economie’ uitvoerig onderzoek gedaan naar de kansen en mogelijkheden voor het realiseren van een circulaire economie.²⁰ Hoewel deze bronnen voornamelijk gericht zijn op (de mogelijkheden voor) de gemeente zelf, is gekeken naar, en slechts gebruik gemaakt van, de onderdelen van deze bronnen die ook relevant zijn voor Nederland als geheel.

Tot slot wordt onderzoek gedaan naar relevante wet- en regelgeving en de bijbehorende wetsgeschiedenis.

1.4. Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk van dit onderzoek worden de begrippen ‘circulaire economie’ en ‘circulair bouwen’ nader toegelicht. Vervolgens wordt in het derde hoofdstuk het concept van het gebouwenpaspoort geïntroduceerd en worden de kansen besproken die stimulerende wet- en regelgeving biedt, in het specifiek door het verplicht stellen van een gebouwenpaspoort. In het vierde en vijfde hoofdstuk wordt onderzocht wat de mogelijkheden zijn die bestaande respectievelijk toekomstige wet- en regelgeving biedt voor het integreren van een verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort. Tot slot wordt in het zesde hoofdstuk een mogelijkheid gegeven op welke wijze een dergelijke verplichting vormgegeven zou kunnen worden. Aangezien de laatste drie hoofdstukken zijn voorzien van een uitgebreide deelconclusie, zal het onderzoek worden afgesloten met een bondige conclusie.

¹⁹ I. Curry-Sumner et al., *Onderzoeksvaardigheden*, Ars Aequi 2010, p. 18-19.

²⁰ M. Godschalk, Gemeentelijk juridisch instrumentarium circulair bouwen en slopen – Kansen en beperkingen, 16 november 2017, p. 3.

2. Circulair bouwen van belang voor het realiseren van een circulaire economie

In deze deelvraag zal uiteengezet worden wat verstaan wordt onder circulair bouwen en wat het belang hiervan is voor het realiseren van een circulaire economie. Voordat hiertoe wordt overgegaan zal allereerst nader worden ingegaan op het concept ‘circulaire economie’.

2.1. Een circulaire economie

Zoals reeds kort toegelicht in de inleiding wenst Nederland in 2050 een circulaire economie gerealiseerd te hebben. In het Rijksbrede programma ‘Nederland circulair in 2050’, tevens onderdeel van het huidige regeerakkoord²¹, heeft de overheid haar doelstellingen met betrekking tot deze realisatie vermeld. Kort gezegd kan een circulaire economie worden omschreven als een economie waarin grondstoffen steeds opnieuw worden gebruikt, waarbij geen schadelijke gevolgen voor het milieu ontstaan en waar geen restafval bestaat.²² Echter, voor een circulaire economie bestaat geen algemeen geaccepteerde en gehanteerde definitie: het concept kent vele definities en omschrijvingen. Zo ziet de Nederlandse overheid een circulaire economie als:

“een economisch systeem met de herbruikbaarheid van producten en grondstoffen en het behoud van natuurlijke hulpbronnen als uitgangspunt. In de circulaire economie zijn ketens gesloten en optimaal ingericht, onder meer door het circulair ontwerpen van producten. Hernieuwbare grondstoffen worden optimaal gebruikt door middel van cascadering.”²³

Volgens deze definitie is een circulaire economie een economisch systeem waarin hergebruik van grondstoffen en materialen het uitgangspunt is en waar minimalisatie van waardevernietiging wordt nagestreefd. Een circulaire economie is derhalve een van de manieren om het gebruik van primaire grondstoffen tegen te gaan, maar is niet noodzakelijk ook de enige of de meest duurzame manier. Bij het terugwinnen en hergebruiken van grondstoffen en materialen garandeert bovenstaande definitie van een circulaire economie namelijk niet dat dit enkel op een wijze gebeurt die een zo laag mogelijke milieu-impact heeft. Echter, in het Rijksprogramma Circulaire Economie wordt de noodzaak voor het realiseren van een circulaire economie onderbouwd met onder meer het feit dat onze huidige lineaire economie het natuurlijk kapitaal aantast en dat het winnen en gebruiken van grondstoffen een negatief effect heeft op het milieu. Dit betekent dat ook de Rijksoverheid, die een definitie van een circulaire economie hanteert waarin geen link met milieueffecten voorkomt, de transitie naar een circulaire economie ziet als een middel om bovenstaande

²¹ Het regeerakkoord ‘Vertrouwen in de toekomst’, 10 oktober 2017.

²² Zie: Rijksbrede programma ‘Nederland circulair in 2050’, september 2016, p. 7 en p. 17.

²³ Dit is de door het Rijk geformuleerde definitie in de adviesaanvraag aan de SER voor het schrijven van het uiteindelijke advies ‘Werken aan een circulaire economie: geen tijd te verliezen’. Zie: Sociaal Economische Raad, ‘Werken aan een circulaire economie: geen tijd te verliezen’, Advies 16/05, juni 2016, p. 149.

negatieve effecten op en gevolgen voor het milieu te verminderen.²⁴

De Sociaal Economische Raad (hierna: SER) hanteert echter een bredere definitie van het begrip, namelijk *“een economie die binnen ecologische randvoorwaarden efficiënt en maatschappelijk verantwoord omgaat met producten, materialen en hulpbronnen, zodat ook toekomstige generaties toegang tot materiele welvaart behouden”*.²⁵ En ook in de omschrijving van een circulaire economie van de Ellen MacArthur Foundation is een van de doelstellingen van een circulaire economie het minimaliseren van negatieve impact: *“the circular economy is restorative and regenerative by design. Relying on system-wide innovation, it aims to redefine products and services to design waste out, while minimising negative impacts”*.²⁶ Wanneer wordt uitgegaan van deze definities biedt de transitie naar een circulaire economie niet enkel een oplossing voor het toekomstige grondstoffentekort, maar is zij ook een mogelijkheid om de hoge milieu-impact van de huidige economie te verminderen, aangezien rekening wordt gehouden met de ecologische randvoorwaarden en een van de doelstellingen het minimaliseren van deze negatieve impact is.

Kortom, aangezien het begrip ‘circulaire economie’ geen eenduidige definitie kent, blijft de vraag bestaan of de circulaire economie slechts ziet op het terugdringen van het gebruik van grondstoffen of tevens gericht is op het behalen van milieuwinst en daarmee ook ziet op duurzaamheid.²⁷ Naar mijn mening past het concept ‘circulaire economie’ het meest bij deze laatstgenoemde opvatting. Ik sluit hierbij aan bij de interpretatie van het concept van de Rijksoverheid in het Rijksbrede programma en de definities van SER en de Ellen MacArthur Foundation. Wanneer men namelijk uitgaat van een definitie van een circulaire economie die zich slechts richt op het hergebruik van grondstoffen, en niet op het behalen van milieuwinst, is het denkbaar dat het terugwinnen en hergebruiken van grondstoffen niet altijd op een wijze zal gebeuren die de laagste milieu-impact heeft. Hierbij valt te denken aan secundaire grondstoffen die bijvoorbeeld door hun transport een grotere milieu-impact hebben dan primaire grondstoffen. Door het hanteren van een definitie die zowel het terugdringen van het grondstoffengebruik als het behalen van milieuwinst omvat, zou naar mijn mening een circulaire economie gerealiseerd kunnen worden die op den duur kan uitmonden in een duurzame en houdbare economie, waarin met respect voor de (capaciteit van de) aarde wordt omgegaan.

Hoewel naar mijn mening de transitie naar een circulaire economie een zeer belangrijke stap is in het verwezenlijken van een duurzame en houdbare economie, blijft de hierboven besproken discrepantie tussen het wel of niet duurzame karakter van een circulaire economie, en daarmee van circulair bouwen, interessant in het kader van de te bespreken mogelijkheden die bestaande en toekomstige regelgeving bieden voor het verplicht stellen van een

²⁴ Rijksbrede programma ‘Nederland circulair in 2050’, september 2016, p. 11-12 en E. de Valk & J. Quik, Eenduidig bepalen van circulariteit in de bouwsector. Milieuprestaties als uitgangspunt, RIVM Briefrapport 2017-0128, 20 oktober 2017, p. 33.

²⁵ Sociaal Economische Raad, ‘Werken aan een circulaire economie: geen tijd te verliezen’, Advies 16/05, juni 2016, p. 11.

²⁶ <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/circular-economy>, geraadpleegd op: 26 april 2018.

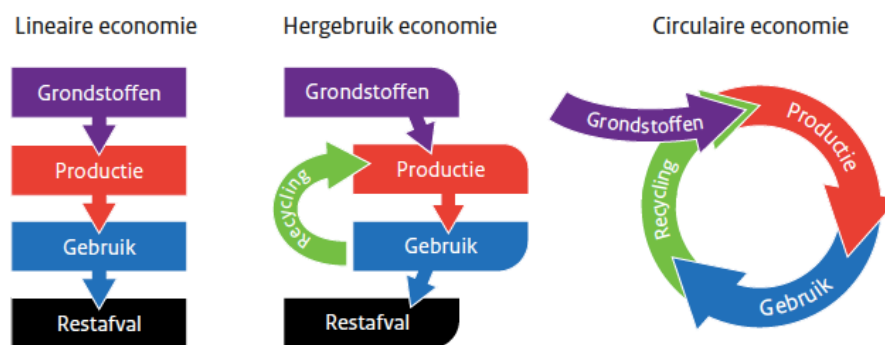
²⁷ Zie ook: E. de Valk & J. Quik, Eenduidig bepalen van circulariteit in de bouwsector. Milieuprestaties als uitgangspunt, RIVM Briefrapport 2017-0128, 20 oktober 2017, p. 22.

gebouwenpaspoort. Deze problematiek zal daarom in Hoofdstuk 3, 4, 5 en 6 nog kort aan bod komen.

Van lineair naar circulair

Een circulaire economie is het tegenovergestelde van de huidige economie, die gekwalificeerd kan worden als lineair. In een lineaire economie hanteert men het principe van ‘take-make-waste’, oftewel het winnen, gebruiken en afdanken van grondstoffen.²⁸

Ook verschilt een circulaire economie van een ‘kringlooeconomie’ of hergebruik economie, waarin afval zoveel mogelijk wordt gerecycled maar nog wel sprake is van het gebruik van ‘nieuwe’ grondstoffen en de productie van restafval. In een circulaire economie zijn de ketens namelijk zo opgezet dat in beginsel geen sprake is van ‘nieuwe’ grondstoffen en dat geen restafval ontstaat: de keten is (zo veel mogelijk) gesloten.²⁹ Ook gaat het, naast recycling, over onder meer het zo efficiënt mogelijk en zo min mogelijk gebruiken van grondstoffen, het terugwinnen van grondstoffen en het dusdanig ontwerpen van producten dat grondstoffen na gebruik gemakkelijk kunnen worden teruggewonnen.³⁰ In een circulaire economie betreft het dus een breder streven dan enkel het recyclen van afval. In theorie is het de doelstelling dat alle grondstoffen en materialen eendeloos hergebruikt moeten kunnen worden, aangezien de grondstoffenvoorraad op aarde niet oneindig is en hergebruik voorkomt dat deze grondstoffen verloren gaan na (eenmalig) gebruik.³¹



32

Om de transitie naar een circulaire economie te versnellen heeft de overheid een drietal strategische doelstellingen geformuleerd, die de manier waarop in de huidige Nederlandse economie met grondstoffen wordt omgegaan op den duur zullen veranderen.³³ Deze doelstellingen luiden als volgt.

De eerste doelstelling houdt in dat grondstoffen in bestaande ketens hoogwaardig benut dienen te worden. Dit betekent dat hergebruik niet dient te leiden tot waardevermindering van een materiaal, grondstof of product, oftewel dat hergebruik niet enkel ‘downcycling’ moet

²⁸ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, *Circulaire Economie – Van wens naar uitvoering*, juni 2015, p. 59 en Sociaal Economische Raad, ‘Werken aan een circulaire economie: geen tijd te verliezen’, Advies 16/05, juni 2016, p. 24 en Ellen MacArthur Foundation, ‘Towards the Circular Economy – Economic and business rationale for an accelerated transition’, 2013, p. 15.

²⁹ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, *Circulaire Economie – Van wens naar uitvoering*, juni 2015, p. 60.

³⁰ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, *Circulaire Economie – Van wens naar uitvoering*, juni 2015, p. 59.

³¹ G. Roemers & K. Faes, *Roadmap Circulaire Gronduitgifte – Een introductie in circulaire bouwprojecten*, Gemeente Amsterdam, 1 juni 2017, p. 8 en Centraal Bureau voor de Statistiek, *De Nederlandse economie 2013*, CBS, Den Haag, 2014, p. 170 en 174.

³² Rijksbrede programma ‘*Nederland circulair in 2050*’, september 2016, p. 17.

³³ Rijksbrede programma ‘*Nederland circulair in 2050*’, september 2016, p. 15.

zijn: hergebruik waarbij de waarde van de grondstof vermindert. Dergelijke downcycling vindt plaats wanneer bijvoorbeeld bouw- en sloopafval wordt gebruikt als verharding voor wegen of recycling enkel plaatsvindt in de vorm van het opwekken van nieuwe energie.³⁴ Op een dergelijke wijze blijft niet enkel het volle potentieel van een grondstof of materiaal onbenut, maar kan uiteindelijk ook een doodlopende keten ontstaan wanneer de gerecyclede materialen niet verder gerecycled kunnen worden.³⁵

De tweede doelstelling ziet er op toe dat wanneer toch nieuwe grondstoffen noodzakelijk zijn, gekozen moet worden voor duurzame, hernieuwbare grondstoffen. Door te kiezen voor hernieuwbare en algemeen beschikbare grondstoffen wordt de economie niet alleen grondstoffenonafhankelijk, maar blijft ook het natuurlijk kapitaal behouden, waardoor de economie toekomstbestendig wordt.

De derde doelstelling vereist dat nieuwe productiemethodes worden ontwikkeld, nieuwe producten worden ontworpen en nieuwe manieren van consumeren worden bevorderd met het oog op circulariteit.³⁶ Dit betekent onder meer dat niet alleen producten worden ontwikkeld waarbij gebruik wordt gemaakt van hergebruikte grondstoffen en materialen, maar ook dat grondstoffen en materialen worden toegepast op een dusdanige wijze dat deze gemakkelijk kunnen worden hergebruikt aan het eind van de levenscyclus van het product.³⁷

Hierbij zal men tevens, in lijn met de principes voor het realiseren van een circulaire economie zoals geformuleerd door de Ellen MacArthur Foundation, de keten zo klein mogelijk dienen te houden, wat onder meer betekent dat de grondstoffenketens geografisch zo kort mogelijk worden gehouden. Dit houdt in dat wanneer grondstoffen benodigd zijn, deze zo lokaal mogelijk moeten worden teruggewonnen of hergebruikt, zodat onder meer de daarbij behorende CO₂-uitstoot zo laag mogelijk kan worden gehouden.³⁸ Wanneer ketens zo kort mogelijk worden gehouden, leidt dit ook tot lagere kosten aangezien bespaard kan worden op transport- en arbeidskosten. Het feit dat de algehele kosten van hergebruik daardoor laag zullen blijven, leidt er vervolgens weer toe dat hergebruik economisch voordeliger zal zijn dan het gebruik van nieuwe grondstoffen.³⁹

2.1.1. De noodzaak tot het realiseren van een circulaire economie

Zoals in de inleiding reeds gesteld, is de huidige manier waarop de mensheid grondstoffen verbruikt onhoudbaar. De mens is in de 20^{ste} eeuw 34 keer zoveel materialen en 12 keer

³⁴ G. Roemers & K. Faes, Roadmap Circulaire Gronduitgifte – Een introductie in circulaire bouwprojecten, Gemeente Amsterdam, 1 juni 2017, p. 8.

³⁵ Hiervan kan sprake zijn wanneer de markt voor gerecyclede funderingsmaterialen is verzadigd, maar ook wanneer materialen door samenvoeging aan het eind van de gebruikscyclus niet meer opnieuw te gebruiken zijn. Hierbij kan gedacht worden aan textiel dat gebruikt wordt als isolatiemateriaal, maar hiervoor vaak gemengd wordt met onder meer plastic, waardoor aan het einde van de gebruikscyclus niet opnieuw gerecycled kan worden. Zie: G. Roemers & K. Faes, Roadmap Circulaire Gronduitgifte – Een introductie in circulaire bouwprojecten, Gemeente Amsterdam, 1 juni 2017, p. 14.

³⁶ Rijksbrede programma ‘Nederland circulair in 2050’, september 2016, p. 17. Zie ook: D. Doepel, Naar een circulaire en inclusieve bouwpraktijk, Kenniscentrum RDM, Rotterdam, augustus 2015, p. 12.

³⁷ Gemeente Amsterdam, De impact van circulair bouwen op bouw- en investeringskosten, april 2017, p. 10.

³⁸ G. Roemers & K. Faes, Roadmap Circulaire Gronduitgifte – Een introductie in circulaire bouwprojecten, Gemeente Amsterdam, 1 juni 2017, p. 10 en Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Circulaire Economie – Van wens naar uitvoering, juni 2015, p. 8. Zie ook: S. van Odijk & F. van Bovene, Circulair bouwen – Het fundament onder een vernieuwde sector, ABN AMRO, 15 december 2014, p. 11: het vervoer van grondstoffen en materialen voor de bouw is verantwoordelijk voor 20% van het nationale goederenvervoer. Zie ook: Ellen MacArthur Foundation, ‘Towards the Circular Economy – Economic and business rationale for an accelerated transition’, 2013, p. 30.

³⁹ Ellen MacArthur Foundation, ‘Towards the Circular Economy – Economic and business rationale for an accelerated transition’, 2013, p. 30.

zoveel fossiele brandstoffen gaan gebruiken.⁴⁰ De hoeveelheid gewonnen grondstoffen is tussen 1990 en 2009 zelfs 10 keer zo groot geworden.⁴¹ Momenteel verbruikt de mensheid zo'n grote hoeveelheid grondstoffen dat hiervoor 1,6 aardes benodigd zouden zijn en verbruikt Nederland zelfs zo'n grote hoeveelheid dat hiervoor 3,1 aardes benodigd zouden zijn.⁴² Door de steeds groter wordende wereldbevolking en de groeiende welvaart zal de vraag naar grondstoffen blijven toenemen.⁴³ Uit de mondiale vooruitzichten blijkt dan ook dat de toekomstige vraag naar grondstoffen het daadwerkelijke aanbod van de aarde zal blijven overschrijden⁴⁴, waardoor het gevaar ontstaat van grondstoffentekorten en -uitputting en een hoge milieudruk.⁴⁵ Hierbij is het grote probleem dat de voorraad materialen en niet-hernieuwbare grondstoffen niet kan worden aangevuld.⁴⁶ Bovenstaande toont aan dat ons huidige gebruik en verbruik van grondstoffen op deze wijze niet langer door kan gaan en dat Nederland haar economie anders zal moeten inrichten. Een van de mogelijkheden om de economie te wijzigen, is, zoals reeds gesteld, het overgaan tot een circulaire economie. Deze transitie kan oplossingen bieden aan een aantal problemen.

In de eerste plaats is Nederland sterk afhankelijk van de import van grondstoffen. Nederland beschikt namelijk over weinig eigen grondstoffen⁴⁷, waardoor 68% van de in Nederland gebruikte grondstoffen wordt geïmporteerd uit het buitenland.⁴⁸ Hergebruik van grondstoffen, het uitgangspunt van een circulaire economie, biedt een mogelijkheid om de grondstoffenafhankelijkheid van de Nederlandse economie te verkleinen.⁴⁹

In de tweede plaats leidt de toenemende vraag naar grondstoffen tot een steeds groter wordende milieudruk.⁵⁰ Het winnen en het verbruik van grondstoffen is namelijk schadelijk voor het milieu, aangezien het leidt tot aanzienlijk energieverbruik en CO₂-uitstoot⁵¹ en tevens water- en grondvervuiling kan veroorzaken.⁵² Bezien vanuit dit oogpunt is een transitie naar een circulaire economie tevens in lijn met de inzet van de overheid om de opwarming van de aarde te beperken tot onder 2 °C, zoals afgesproken in het Klimaatakkoord van Parijs.⁵³ Daarbij dient echter te worden opgemerkt dat, zoals reeds besproken, de keuze voor hergebruikte grondstoffen of materialen niet per definitie de meest energiezuinige, en dus

⁴⁰ M. Fischer-Kowalski et al., United Nations Environment Programme: Decoupling natural resource use and environmental impacts from economic growth, 2011, p. Xiii en zie ook: Sociaal Economische Raad, 'Werken aan een circulaire economie: geen tijd te verliezen', Advies 16/05, juni 2016, p. 31 en Rijksbrede programma 'Nederland circulair in 2050', september 2016, p. 11.

⁴¹ R. Delahaye & K. Baldé, De Nederlandse economie – Circulaire economie in Nederland, 2016/6, p. 3.

⁴² Ch. Backes, *Law for a circular economy*, Den Haag: Eleven International Publishing 2017, p. 8-9.

⁴³ Sociaal Economische Raad, 'Werken aan een circulaire economie: geen tijd te verliezen', Advies 16/05, juni 2016, p. 31.

⁴⁴ Sociaal Economische Raad, 'Werken aan een circulaire economie: geen tijd te verliezen', Advies 16/05, juni 2016, p. 12.

⁴⁵ Sociaal Economische Raad, 'Werken aan een circulaire economie: geen tijd te verliezen', Advies 16/05, juni 2016, p. 12.

⁴⁶ <https://www.trouw.nl/home/het-gebouw-als-grondstoffenbank~ae61aa92/>.

⁴⁷ Centraal Bureau voor de Statistiek, De Nederlandse economie 2013, CBS, Den Haag, 2014, p. 160.

⁴⁸ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Circulaire Economie – Van wens naar uitvoering, juni 2015, p. 7.

⁴⁹ Centraal Bureau voor de Statistiek, De Nederlandse economie 2013, CBS, Den Haag, 2014, p. 170 en T. Bastein et al., TNO-rapport: Materialen in de Nederlandse economie – een beoordeling van de kwetsbaarheid, 19 mei 2014, p. 14 en Planbureau voor de Leefomgeving, Notitie Circulaire economie: Opties voor beleid, 6 april 2017, p. 19. En zie ook: Ellen MacArthur Foundation, 'Towards the Circular Economy – Economic and business rationale for an accelerated transition', 2013, p. 32.

⁵⁰ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Circulaire Economie – Van wens naar uitvoering, juni 2015, p. 7.

⁵¹ Centraal Bureau voor de Statistiek, De Nederlandse economie 2013, CBS, Den Haag, 2014, p. 170 en Rijksbrede programma 'Nederland circulair in 2050', september 2016, p. 12.

⁵² European Environment Agency, Circular Economy in Europe – Developing the knowledge base, No. 2/2016, 2016, p. 9.

⁵³ Article 2, UNFCCC, Akkoord van Parijs, 12 december 2015 en zie: Rijksbrede programma 'Nederland circulair in 2050', september 2016, p. 12.

meest duurzame, keuze hoeft te zijn, aangezien de handelingen die noodzakelijk zijn voor dit hergebruik meer energieverbruik kunnen vereisen dan nodig voor het winnen en verbruiken van primaire grondstoffen. Desalniettemin wordt door het PBL betoogd, weliswaar zonder enige onderbouwing, dat bij het hergebruik van grondstoffen in beginsel minder energie benodigd is dan bij het winnen en verwerken van nieuwe grondstoffen.⁵⁴

Naast het risico op een grondstoffentekort en een hoge milieudruk zullen door de steeds verder toenemende vraag naar grondstoffen tot slot ook andere risico's ontstaan voor de Nederlandse economie.⁵⁵ Aangezien zowel export als sectoren die veel materialen gebruiken een belangrijke rol spelen in de Nederlandse economie, zal wanneer grondstoffen ofwel steeds duurder worden ofwel afnemen in beschikbaarheid, de Nederlandse economie kwetsbaar worden.⁵⁶ Door het maken van de overstap naar een circulaire economie, kunnen deze risico's verkleind of zelfs in het geheel weggenomen worden en kan de Nederlandse economie versterkt worden en toekomstbestendig worden gemaakt. Hierdoor zullen bedrijven en de daarbij behorende werkgelegenheid behouden kunnen blijven.⁵⁷ In een circulaire economie zullen de grondstoffen en materialen in de bestaande ketens (in theorie) namelijk eindeloos hergebruikt kunnen worden, waardoor de afhankelijkheid van 'nieuwe' grondstoffen zal verdwijnen of in elk geval zal verminderen.

Een laatste gevolg van het realiseren van een circulaire economie is dat efficiënt gebruik van grondstoffen ook economisch voordelig is, aangezien hierdoor niet alleen kosten gereduceerd worden⁵⁸ maar ook economische groei gerealiseerd kan worden. Zo wordt geschat dat de overgang naar een circulaire economie in Nederland een economische groei van 8,4 miljard euro kan realiseren in 2020⁵⁹ en een maatschappelijke waarde kan realiseren van zelfs 31 miljard euro⁶⁰. Wanneer wordt uitgegaan van de juistheid van deze berekeningen en schattingen bestaat voor het maken van de overstap naar een circulaire economie dus ook een economische prikkel.

Kortom, wanneer de Nederlandse economie circulair zal zijn, zal de economie kunnen groeien, terwijl de hoeveelheid gebruikte grondstoffen en bijbehorende milieudruk zullen afnemen.⁶¹

2.2. Een circulaire bouwsector

Nu in bovenstaande paragraaf uiteengezet is wat een circulaire economie inhoudt en waarom de transitie naar een dergelijke economie van belang is en zelfs noodzakelijk zal worden voor

⁵⁴ Planbureau voor de Leefomgeving, Notitie Circulaire economie: Opties voor beleid, 6 april 2017, p. 5.

⁵⁵ Sociaal Economische Raad, 'Werken aan een circulaire economie: geen tijd te verliezen', Advies 16/05, juni 2016, p. 12.

⁵⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek, De Nederlandse economie 2013, CBS, Den Haag, 2014, p. 160.

⁵⁷ Sociaal Economische Raad, 'Werken aan een circulaire economie: geen tijd te verliezen', Advies 16/05, juni 2016, p. 55.

⁵⁸ Centraal Bureau voor de Statistiek, De Nederlandse economie 2013, CBS, Den Haag, 2014, p. 170 en E. Nelissen et al., Transitie-agenda circulaire economie - Circulaire Bouweconomie, 2018, p. 6.

⁵⁹ Sociaal Economische Raad, 'Werken aan een circulaire economie: geen tijd te verliezen', Advies 16/05, juni 2016, p. 58.

Uit een onderzoek van ABN AMRO blijkt dat de overgang naar een circulaire economie nationaal een groei van 7,3 miljard euro kan realiseren, op Europees niveau een groei van 1,8 biljoen euro en wereldwijd kan leiden tot een groei van 4,5 biljoen euro. Zie: P. Bokeloh et al., Prinsjesdagrapport 2017: De cirkel is rond – De circulaire toekomst van Nederland, ABN AMRO, augustus 2017, p. 8.

⁶⁰ Sociaal Economische Raad, 'Werken aan een circulaire economie: geen tijd te verliezen', Advies 16/05, juni 2016, p. 58.

Het verschil in deze bedragen is verklaarbaar door het feit dat circulaire economie een grote maatschappelijk waarde oplevert (zoals bijvoorbeeld het meer efficiënte gebruik van grondstoffen en hergebruik van grondstoffen) maar deze maatschappelijke waarde, hoewel weldegelijk economisch relevant, niet wordt meegenomen in de berekening van het Bruto Binnenlands Product. In dezelfde berekening zal de economie (zoals berekend in het BBP) namelijk 'slechts' toenemen met 8,4 miljard euro.

⁶¹ R. Delahaye & K. Baldé, De Nederlandse economie – Circulaire economie in Nederland, 2016/6, p. 3.

Nederland, zal in deze paragraaf besproken worden waarom de bouwsector van belang is voor de transitie naar een circulaire economie, wat circulair bouwen is en hoe de transitie naar een circulaire bouwsector zal (moeten) plaatsvinden.

2.2.1. De bouwsector als prioriteit

De bouwsector is zeer grondstoffenintensief en verantwoordelijk voor 50% van het grondstoffenverbruik⁶², wat neer komt op ongeveer 250 miljoen ton onbewerkte grondstoffen per jaar.⁶³ Ook is de sector verantwoordelijk voor 30% van het waterverbruik, 40% van het energieverbruik en 35% van de CO₂-uitstoot in Nederland. Deze negatieve impact is voor een groot deel te wijten aan de fase van materiaalgebruik, aangezien door het winnen, produceren en transporteren van grondstoffen veel energie wordt verbruikt en veel schadelijke stoffen vrijkomen.⁶⁴ Ook de hoeveelheid bouw- en sloopafval in Nederland is aanzienlijk, en verantwoordelijk voor ongeveer 40% van de totale nationale afvalstroom.⁶⁵ De bouwsector is echter niet slechts een van de grootste afvalproducenten van Nederland, maar is ook op Europees en mondiaal niveau verantwoordelijk voor een groot percentage van het grondstoffenverbruik.⁶⁶ Bovenstaande cijfers tonen aan dat het realiseren van een circulaire bouwsector zeer effectief kan zijn voor het realiseren van een circulaire economie, aangezien er grote winst te behalen valt.

Hoewel de bouwsector verantwoordelijk is voor 50% van het grondstoffenverbruik, dient echter opgemerkt te worden dat binnen de bouwsector al een groot gedeelte van deze grondstoffen wordt hergebruikt. Zo wordt ongeveer 95% van het sloopafval uit de Burgerlijke & Utiliteitsbouw⁶⁷ momenteel al hergebruikt in de Grond-, Weg- en Waterbouw. In tegenstelling tot hoogwaardig hergebruik, zoals nagestreefd in een circulaire economie, betreft het echter voor het grootste gedeelte ‘downcycling’, waarbij de materialen op een lager niveau en niet met het oog op de oorspronkelijke functie worden hergebruikt.⁶⁸ Hierbij kan gedacht worden aan het gebruik van bouwpuingranulaat als fundering voor wegen in de Grond-, Weg- en Waterbouw. Dit puingranulaat blijft vervolgens hergebruikt worden als funderingsmateriaal.⁶⁹ Het is positief dat sprake is van een hoog percentage hergebruik van grondstoffen in de Grond-, Weg- en Waterbouw sector. Echter, deze laagwaardige vorm van hergebruik zal ertoe leiden dat op den duur de keten van gerecycled puingranulaat als funderingsmateriaal verzadigd zal zijn. Hierdoor zal nieuw puingranulaat, afkomstig uit de

⁶² Rijksbrede programma ‘*Nederland circulair in 2050*’, september 2016, p. 60.

⁶³ Sociaal Economische Raad, ‘Werken aan een circulaire economie: geen tijd te verliezen’, Advies 16/05, juni 2016, p. 166.

⁶⁴ S. van Odijk & F. van Bovene, *Circulair bouwen – Het fundament onder een vernieuwde sector*, ABN AMRO, 15 december 2014, p. 18.

⁶⁵ Ch. Backes, *Law for a circular economy*, Den Haag: Eleven International Publishing 2017, p. 44 en Rijksbrede programma ‘*Nederland circulair in 2050*’, september 2016, p. 60.

⁶⁶ Europese Commissie, *Maak de cirkel rond – Een EU-actieplan voor de circulaire economie*, december 2015, p. 19 en Sociaal Economische Raad, ‘Werken aan een circulaire economie: geen tijd te verliezen’, Advies 16/05, juni 2016, p. 166.

⁶⁷ De Nederlandse bouwsector laat zich verdelen in de Burgelijke en Utiliteitsbouw en de Grond-, Weg- en Waterbouw, wat tevens grofweg het onderscheid is tussen de bouw middels private financiering en de bouw voor de publieke opdrachtgevers. Zie: Rijksbrede programma ‘*Nederland circulair in 2050*’, september 2016, p. 60.

⁶⁸ E. Nelissen et al., *Transitie-agenda circulaire economie - Circulaire Bouweconomie*, 2018, p. 15 en zie ook: J. van Barneveld et al., *Regulatory barriers for the Circular Economy. Lessons from ten case studies*, Amsterdam: Technopolis Group 2016, p. 44.

⁶⁹ Rijksbrede programma ‘*Nederland circulair in 2050*’, september 2016, p. 60 en E. Nelissen et al., *Transitie-agenda circulaire economie - Circulaire Bouweconomie*, 2018, p. 10.

Burgerlijke & Utiliteitsbouw, niet meer hergebruikt kunnen worden.⁷⁰ Desalniettemin zal deze verzaaiing echter op den duur ook kunnen leiden tot een stimulan in de Burgerlijke & Utiliteitsbouw, doordat deze sector op zoek zal moeten gaan naar nieuwe manieren om sloopafval te hergebruiken.⁷¹

De bouwsector is een sector die zeer grondstoffenintensief is en grotendeels hierdoor verantwoordelijk is voor een hoge milieudruk, waardoor de noodzaak bestaat om de vraag naar nieuwe grondstoffen en materialen binnen deze sector te reduceren. Ook is het van belang om hergebruik te stimuleren en, wanneer hiervan al sprake is, dit laagwaardig hergebruik te veranderen in hoogwaardig hergebruik.⁷² Onder meer om deze redenen is de bouwsector dan ook niet alleen een van de vijf prioriteiten van het Rijksbrede Programma ‘Nederland Circulair in 2050’⁷³ maar is het recyclen van bouw- en sloopafval ook een verplicht doel voor de gehele Europese Unie⁷⁴ en wordt de sector door de Ellen MacArthur Foundation gezien als ‘noteworthy opportunity’ voor het realiseren van een circulaire economie.⁷⁵

2.2.2. Circulair bouwen

In paragraaf 2.1. is reeds uiteengezet wat wordt verstaan onder het concept circulaire economie. Hoewel circulair bouwen hierop aansluit, is in de Transitie-agenda Circulaire Bouweconomie een nadere definitie gegeven van het concept ‘circulair bouwen’:

“Circulair bouwen betekent het ontwikkelen, gebruiken en hergebruiken van gebouwen, gebieden en infrastructuur, zonder natuurlijke hulpbronnen onnodig uit te putten, de leefomgeving te vervuilen en ecosystemen aan te tasten. Bouwen op een wijze die economisch verantwoord is en bijdraagt aan het welzijn van mens en dier. Hier en daar, nu en later.”⁷⁶

Kortom, circulair bouwen is het ontwerpen, ontwikkelen, beheren, bouwen en gebruiken van gebouwen volgens het systeem van de circulaire economie, waarbij zo weinig mogelijk

⁷⁰ Ch. Backes, *Law for a circular economy*, Den Haag: Eleven International Publishing 2017, p. 46 en Rijksbrede programma ‘Nederland circulair in 2050’, september 2016, p. 61.

⁷¹ Rijksbrede programma ‘Nederland circulair in 2050’, september 2016, p. 61. Een andere toepassing voor gerecycled puingranulaat is bijvoorbeeld het vermalen van betonafval waardoor het opnieuw gebruikt kan worden voor het maken van nieuw beton. Zie: T. Bastein et al., TNO-rapport: Ex-ante evaluatie van het Rijksbrede Programma Circulaire Economie, 2 mei 2017, p. 50.

⁷² Rijksbrede programma ‘Nederland circulair in 2050’, september 2016, p. 23.

⁷³ Rijksbrede programma ‘Nederland circulair in 2050’, september 2016, p. 23. De andere prioriteiten zijn: biomassa en voedsel, kunststoffen, maakindustrie en consumptiegoederen. Het kabinet heeft voorts de wens uitgesproken in 2020 koploper te zijn in de transitie naar een circulaire economie binnen deze prioriteiten.

⁷⁴ T. Bastein et al., TNO-rapport: Ex-ante evaluatie van het Rijksbrede Programma Circulaire Economie, 2 mei 2017, p. 44 en zie ook: http://ec.europa.eu/environment/waste/construction_demolition.htm, geraadpleegd op: 10 mei 2018.

⁷⁵ Ellen MacArthur Foundation, ‘Towards the Circular Economy – Economic and business rationale for an accelerated transition’, 2013, p. 17.

⁷⁶ E. Nelissen et al., Transitie-agenda circulaire economie - Circulaire Bouweconomie, 2018, p. 10. Hierbij dient echter opgemerkt te worden dat net als met betrekking tot een circulaire economie, voor circulair bouwen nog geen eenduidige definitie bestaat. Voor het vervolg van dit onderzoek zal echter worden aangesloten bij de definitie als geformuleerd in de transitie-agenda Circulair bouwen.

nieuwe grondstoffen worden gebruikt en gebruikte grondstoffen zo lang mogelijk hoogwaardig in de keten worden hergebruikt.⁷⁷

Door de Rijksoverheid is met betrekking tot circulair bouwen tevens een visie geformuleerd waaraan de bouwsector zal moeten voldoen om circulair te zijn. Zo dient de bouw op een dusdanige wijze georganiseerd te zijn dat bij onder meer ontwerp, gebruik en demontage van bouwwerken, dit duurzaam gebeurt.⁷⁸ In de bouwsector bestaat namelijk een duidelijk verband tussen circulariteit en duurzaamheid, aangezien de bouw een grote hoeveelheid fossiele brandstoffen verbruikt tijdens het bouwproces en hierdoor verantwoordelijk is voor een groot percentage van de Nederlandse CO₂- uitstoot.⁷⁹ Dit leidt er onder meer toe dat gebruik gemaakt dient te worden van duurzame materialen en grondstoffen.

Om circulariteit in de bouwsector te ontwikkelen, dienen bij het bouwen van elk nieuw bouwwerk drie vragen gesteld te worden.⁸⁰ Ten eerste de vraag hoe het materiaal- en grondstoffengebruik zoveel mogelijk kan worden teruggebracht, waarbij tevens gekeken dient te worden naar de mogelijkheden om de wel gebruikte grondstoffen (hoogwaardig) te hergebruiken.⁸¹ Ten tweede dient men zich af te vragen hoe men het gebruik van de wel benodigde materialen en grondstoffen zo duurzaam mogelijk kan houden, waarbij zoveel mogelijk gebruik zal moeten worden gemaakt van ‘onuitputtelijke’ grondstoffen: grondstoffen die de natuur kan aanvullen, zoals bijvoorbeeld hout.⁸² Tot slot moet men zich afvragen hoe de vraag naar de nog resterende benodigde materialen en grondstoffen zo efficiënt mogelijk kan worden ingevuld.⁸³ Kortom, circulair bouwen is volgens de Rijksoverheid meer dan enkel het hergebruiken van materialen en grondstoffen.⁸⁴

2.2.3. De transitie naar een circulaire bouwsector

In bovenstaande paragrafen is reeds gesteld dat het realiseren van circulair bouwen een belangrijke bijdrage kan leveren aan het realiseren van een circulaire economie en daarom een van de prioriteiten op nationaal en zelfs op Europees niveau is.

De bouwsector zelf ziet ook in dat circulair bouwen de toekomst heeft en kan leiden tot voordelen voor de sector zelf. Door het blijvend hergebruiken van grondstoffen zal de grondstoffenafhankelijkheid van de sector afnemen, zal men besparen op grondstoffen en zal de hoeveelheid bouw- en sloopafval afnemen. Dit zal vervolgens leiden tot kostenbesparing, wat weer zal leiden tot een hogere winstgevendheid.⁸⁵ (Hoogwaardig) hergebruik van grondstoffen en bouwmaterialen is namelijk rendabel.⁸⁶ Tevens zal door de groeiende

⁷⁷ GD 178 – Circulaire Gebouwen, op: <http://www.greendeals.nl/178-circulaire-gebouwen/> en Gemeente Amsterdam, De impact van circulair bouwen op bouw- en investeringskosten, april 2017, p. 10.

⁷⁸ Rijksbrede programma ‘*Nederland circulair in 2050*’, september 2016, p. 61.

⁷⁹ E. Nelissen et al., Transitie-agenda circulaire economie - Circulaire Bouweconomie, 2015, p. 16.

⁸⁰ Zie ook: T. Bastein et al., TNO-rapport: Ex-ante evaluatie van het Rijksbrede Programma Circulaire Economie, 2 mei 2017, p.

⁸¹ Zie ook: E. Nelissen et al., Transitie-agenda circulaire economie - Circulaire Bouweconomie, 2018, p. 19.

⁸² Zie ook: E. Nelissen et al., Transitie-agenda circulaire economie - Circulaire Bouweconomie, 2018, p. 19.

⁸³ Rijksbrede programma ‘*Nederland circulair in 2050*’, september 2016, p. 61.

⁸⁴ Rijksbrede programma ‘*Nederland circulair in 2050*’, september 2016, p. 61.

⁸⁵ Rijksbrede programma ‘*Nederland circulair in 2050*’, september 2016, p. 61.

⁸⁶ E. Nelissen et al., Transitie-agenda circulaire economie - Circulaire Bouweconomie, 2018, p. 21.

interesse in circulair bouwen, vraag ontstaan naar producten en diensten die circulair bouwen mogelijk kunnen maken of hieraan kunnen bijdragen. Hierdoor zullen economische prikkels ontstaan die de transitie naar circulair bouwen steeds aantrekkelijker zullen maken.⁸⁷ In de sector zijn daarom dan ook reeds meerdere initiatieven ontwikkeld en is men welwillend om circulariteit in de bouwsector verder te ontwikkelen.⁸⁸ De vereiste cultuurverandering binnen de bouwsector is dus al op gang gekomen.⁸⁹

Hoewel op grond van bovenstaande de transitie naar een circulaire bouwsector enkel voordelen lijkt op te leveren voor de bouwsector en de sector circulair bouwen zelf lijkt te (gaan) ontwikkelen⁹⁰, bestaan momenteel nog een aantal (economische) nadelen die een snelle en volledige transitie in de weg staan. In de eerste plaats blijkt dat op dit moment circulair bouwen nog leidt tot hogere investerings- en bouwkosten en langere terugverdiertijden.⁹¹ Zo blijkt uit onderzoek naar een appartementencomplex in Amsterdam dat circulair bouwen leidt tot 14% hogere investeringskosten dan traditioneel bouwen. Maar ook de kosten voor het verkrijgen en produceren van circulaire bouwmaterialen liggen hoger dan die van traditionele bouwmaterialen.⁹² Dit komt onder meer doordat de markt voor herbruikbare grondstoffen en materialen nog onvoldoende ontwikkeld is, aangezien hier momenteel onvoldoende vraag naar bestaat⁹³ waardoor ook onvoldoende financieel concurrerend aanbod bestaat.⁹⁴ Daarbij komt dat de voordelen, zowel voor de bouwsector als het milieu an sich, die worden behaald door circulair te bouwen, pas over tientallen jaar voelbaar worden.⁹⁵

Naast bovenstaande is ook het zoeken en toepassen van herbruikbare grondstoffen en materialen kostenintensief, aangezien onvoldoende inzicht bestaat in de aanwezigheid en beschikbaarheid van deze grondstoffen.⁹⁶ Ook kunnen grondstoffen zijn samengevoegd waardoor terugwinning per grondstof kostbaar is⁹⁷ of bestaan onvoldoende verbindingen om een netwerk van sloop, inventarisatie en hergebruik te creëren.⁹⁸ Ook bestaat nog onvoldoende afstemming binnen de bouwsector met betrekking tot het ontwerp van gebouwen en het hergebruik van grondstoffen en materialen uit bestaande gebouwen.⁹⁹ Tevens is het daadwerkelijke proces van hergebruik en bewerken van grondstoffen en

⁸⁷ <http://www.nvdo.nl/nieuws/samen-bouwen-aan-de-circulaire-economie-voor-nederland-in-2050-4491/>.

⁸⁸ Zie onder meer: Rijksbrede programma ‘*Nederland circulair in 2050*’, september 2016, p. 23 en E. Nelissen et al., Transitie-agenda circulaire economie - Circulaire Bouweconomie, 2018, p. 31.

⁸⁹ Sociaal Economische Raad, ‘Werken aan een circulaire economie: geen tijd te verliezen’, Advies 16/05, juni 2016, p. 167.

⁹⁰ Hierbij dient te worden opgemerkt dat mijn assumptie hierbij is dat de kosten voor nieuwe grondstoffen en materialen de kosten voor circulair bouwen zullen overstijgen, waardoor circulair bouwen economisch voordeliger zal zijn en dus de voorkeur zal verdienen. Zie ook: Ellen MacArthur Foundation, ‘Towards the Circular Economy – Economic and business rationale for an accelerated transition’, 2013, p. 32.

⁹¹ Zie ook: Planbureau voor de Leefomgeving, Notitie Circulaire economie: Opties voor beleid, 6 april 2017, p. 8.

⁹² Gemeente Amsterdam, De impact van circulair bouwen op bouw- en investeringskosten, april 2017, p. 3. Zie ook: M. van Sante, Circulair bouwen, ING, juni 2017, p. 13.

⁹³ Zie: Gemeente Amsterdam, Amsterdam Circulair – Evaluatie en handelingsperspectieven, 2017, p. 16.

⁹⁴ Gemeente Amsterdam, De impact van circulair bouwen op bouw- en investeringskosten, april 2017, p. 3 en E. Nelissen et al., Transitie-agenda circulaire economie - Circulaire Bouweconomie, 2018, p. 20 en p. 32.

⁹⁵ Ch. Backes, *Law for a circular economy*, Den Haag: Eleven International Publishing 2017, p. 47.

⁹⁶ Gemeente Amsterdam, De impact van circulair bouwen op bouw- en investeringskosten, april 2017, p. 3.

⁹⁷ S. van Odijk & F. van Bovene, Circulair bouwen – Het fundament onder een vernieuwde sector, ABN AMRO, 15 december 2014, p. 24.

⁹⁸ E. Nelissen et al., Transitie-agenda circulaire economie - Circulaire Bouweconomie, 2018, p. 21.

⁹⁹ Rijksbrede programma ‘*Nederland circulair in 2050*’, september 2016, p. 19.

materialen arbeidsintensief¹⁰⁰ en daarmee kostenintensief.¹⁰¹ Ook voor leveranciers van bouwmaterialen blijkt dat de productiekosten van gerecyclede bouwmaterialen momenteel in de weg staan aan het produceren van dergelijke bouwmaterialen, waardoor het aanbod van gerecyclede bouwmaterialen niet toeneemt.¹⁰² Kortom, voor aanbieders van grondstoffen is een circulaire bedrijfsvoering nog niet aantrekkelijk genoeg.¹⁰³ Om deze belemmeringen weg te nemen, dient de markt gestimuleerd te worden zodat de vraag en daarmee het aanbod verhoogd zullen worden. Wanneer circulair bouwen op steeds grotere schaal zal worden toegepast, zullen de bijbehorende kosten lager worden, waardoor daarop de markt voor circulair bouwen zal groeien.¹⁰⁴

Naast het probleem van een onderontwikkelde markt, bestaan ook praktische problemen die de transitie naar circulair bouwen in de weg staan. Een van deze problemen ontstaat wanneer de vraag naar extra gebouwen het aanbod van her te gebruiken grondstoffen en materialen overstijgt. Wanneer nieuwe gebouwen gebouwd blijven worden en bestaande gebouwen in gebruik blijven, kunnen de benodigde grondstoffen voor de nieuwbouwprojecten niet uit deze bestaande gebouwen gehaald worden. Het bouwen met enkel hergebruikte grondstoffen en materialen is pas mogelijk wanneer geen extra nieuwe gebouwen meer nodig zijn.¹⁰⁵ Daarnaast bestaat een groot aantal andere belemmeringen die een transitie momenteel nog in de weg staan of bemoeilijken. Hierbij kan gedacht worden aan bestaande wet- en regelgeving, waar de focus nog niet voldoende is gericht op de overgang naar een circulaire economie, maar ook aan het feit dat milieuschade onvoldoende in de prijs van een grondstof wordt doorberekend of dat onvoldoende kennis van (de voordelen van) een circulaire economie bestaat bij producenten en financiers.¹⁰⁶

Een van de mogelijkheden om bovenstaande belemmeringen weg te nemen en de transitie naar een circulaire bouwsector en daarmee circulaire economie te stimuleren, is het opleggen van verplichtingen of stellen van eisen middels wet- en regelgeving. In het volgende hoofdstuk zal besproken worden hoe een wet of regeling, meer specifiek één die het opstellen van een zogenaamd ‘gebouwenpaspoort’ verplicht stelt, kan bijdragen aan het versnellen van de transitie naar een circulaire bouwsector.

¹⁰⁰ European Environment Agency, Circular Economie in Europe – Developing the knowledge base, No. 2/2016, 2016, p. 19.

¹⁰¹ Gemeente Amsterdam, De impact van circulair bouwen op bouw- en investeringskosten, april 2017, p. 3.

¹⁰² Gemeente Amsterdam, De impact van circulair bouwen op bouw- en investeringskosten, april 2017, p. 22.

¹⁰³ E. Nelissen et al., Transitie-agenda circulaire economie - Circulaire Bouweconomie, 2018, p. 32.

¹⁰⁴ Gemeente Amsterdam, De impact van circulair bouwen op bouw- en investeringskosten, april 2017, p. 4 en E. Nelissen et al., Transitie-agenda circulaire economie - Circulaire Bouweconomie, 2018, p. 10.

¹⁰⁵ Rijksbrede programma ‘Nederland circulair in 2050’, september 2016, p. 38.

¹⁰⁶ Rijksbrede programma ‘Nederland circulair in 2050’, september 2016, p. 19.

3. De mogelijkheden van een (verplicht) gebouwenpaspoort om de circulariteit in de bouwsector te verhogen

In dit hoofdstuk zal allereerst het concept ‘gebouwenpaspoort’ worden toegelicht. Vervolgens zal besproken worden hoe het introduceren van een verplicht gebouwenpaspoort, middels wet- en regelgeving, de transitie naar een circulaire bouwsector kan stimuleren.

3.1. Het gebouwenpaspoort

In deze paragraaf zal eerst het concept ‘gebouwenpaspoort’ geïntroduceerd worden, waarna de voordelen en nadelen en vervolgens de toepassing en uitdagingen van een gebouwenpaspoort in de praktijk worden toegelicht.

3.1.1. Het gebouwenpaspoort – een introductie

Momenteel wordt, binnen de huidige lineaire economie, een gebouw gebouwd en vervolgens, aan het eind van de levenscyclus, gesloopt. Het slopen op dergelijke wijze staat echter haaks op de wijze waarop gebouwen gebouwd worden. Tijdens de bouw wordt goed doordacht welke grondstoffen en materialen gebruikt worden en hoe deze gebruikt worden, terwijl tijdens de sloop grote hoeveelheden grondstoffen en materialen worden weggegooid of, indien ze gerecycled worden, worden hergebruikt op een laagwaardige wijze.¹⁰⁷ Deze verspilling van grondstoffen en materialen komt onder meer voort uit gemakzucht, doordat de wijze van toepassing hergebruik niet toelaat¹⁰⁸, door het ontbreken van economisch voordeel¹⁰⁹ of doordat onduidelijk is welke grondstoffen en materialen in een gebouw aanwezig zijn.¹¹⁰ Hoewel tijdens de bouw de toepassing van materialen dus goed wordt doordacht, wordt het mogelijke hergebruik hier momenteel niet in betrokken.

Wanneer de bouwsector haar huidige lineaire bedrijfsvoering doorzet, zal de komende jaren de ongeveer 1 Gton aan materialen, die momenteel in gebruik is in gebouwen, niet of slechts laagwaardig hergebruikt worden.¹¹¹ Naast het feit dat slopen op de huidige manier leidt tot niet of slechts laagwaardig hergebruik van grondstoffen en de vraag naar nieuwe grondstoffen in stand houdt, leidt slopen op een dergelijke wijze er ook toe dat de waarde van de al in gebruik zijnde grondstoffen en materialen wordt vernietigd.¹¹² Dit terwijl grondstoffen en materialen na eenmalig gebruik vaak nog (hoogwaardig) herbruikbaar zijn, waardoor hun waarde behouden zou kunnen blijven.

Een manier om de verspilling van de in gebouwen aanwezige grondstoffen en materialen tegen te gaan, de vraag naar nieuwe grondstoffen te verminderen en de waarde ervan te behouden, is het documenteren van de al in gebruik zijnde grondstoffen en materialen in een gebouwenpaspoort. In een gebouwenpaspoort, oftewel een grondstoffen- en

¹⁰⁷ Zie: M. Maas, Geen duurzaamheidsplan maar businessmodellen, *Cobouw Special*, nummer 104, 19 oktober 2016 en Hoofdstuk 1.

¹⁰⁸ M. Maas, Geen duurzaamheidsplan maar businessmodellen, *Cobouw Special*, nummer 104, 19 oktober 2016.

¹⁰⁹ M. van Sante, Circulair bouwen, ING, juni 2017, p. 13.

¹¹⁰ Gemeente Amsterdam, Amsterdam circulair – een visie en routekaart voor de stad en regio, oktober 2015, p. 28.

¹¹¹ T. Bastein et al., TNO-rapport: Ex-ante evaluatie van het Rijksbrede Programma Circulaire Economie, 2 mei 2017, p. 47.

¹¹² M. Maas, Geen duurzaamheidsplan maar businessmodellen, *Cobouw Special*, nummer 104, 19 oktober 2016 en zie ook: <http://www.epea.nl/circularity-passports/>, geraadpleegd op: 7 mei 2018.

materialenpaspoort voor gebouwen, zijn alle grondstoffen, materialen en elementen beschreven die zijn gebruikt in een gebouw en op welke wijze deze zijn verwerkt.¹¹³ Ook kan een gebouwenpaspoort aanvullende informatie bevatten over waar deze grondstoffen en materialen zich bevinden, wat de kwaliteit en eigenschappen¹¹⁴ zijn, wie de eigenaar is en hoe deze aan het eind van de levenscyclus van het gebouw weer gedemonteerd kunnen worden.¹¹⁵

Kortom, een gebouwenpaspoort geeft identiteit aan de in een gebouw gebruikte grondstoffen en materialen¹¹⁶, waardoor (hoogwaardig) hergebruik eenvoudiger en aantrekkelijker wordt gemaakt. Hierdoor draagt een gebouwenpaspoort bij aan de transitie naar een circulaire bouwsector en daarmee aan de doelstelling om in 2050 een circulaire economie gerealiseerd te hebben in Nederland.¹¹⁷

3.1.2. De voordelen van een gebouwenpaspoort

Een gebouwenpaspoort maakt dus in de eerste plaats inzichtelijk welke grondstoffen en materialen aanwezig zijn in een gebouw, waardoor (hoogwaardig) hergebruik eenvoudiger wordt gemaakt.¹¹⁸ Voor het kunnen hergebruiken van grondstoffen in een nieuw te bouwen gebouw, is namelijk informatie nodig over de aanwezigheid van deze herbruikbare grondstoffen in andere te slopen gebouwen.¹¹⁹ Op deze manier draagt een gebouwenpaspoort eraan bij dat een gebouw al tijdens de levenscyclus een circulair karakter krijgt.¹²⁰

Naast het feit dat een gebouwenpaspoort inzicht biedt in de aanwezige grondstoffen en materialen, maakt een dergelijk paspoort het tevens mogelijk dat op grond van dit inzicht de waarde van deze bouwmaterialen vastgesteld kan worden.¹²¹ Zo wordt zelfs gesteld dat men gebouwen kan beschouwen als aandelenbeurzen met eigen economische waarde die verhandeld kan worden¹²² of als projecten waarin men grondstoffen en materialen – het kapitaal – belegt.¹²³ Zowel het gebouw zelf, als de daarin opgeslagen grondstoffen en materialen vertegenwoordigen dus waarde. Wanneer grondstoffen en materialen aan het eind van de levenscyclus hergebruikt kunnen worden, betekent dit dat het kapitaal, dat middels de grondstoffen en materialen in het gebouw is opgeslagen, (rest)waarde behoudt. Indien men deze waarde maximaal wil kunnen benutten aan het eind van de levenscyclus van het gebouw,

¹¹³ E. Nelissen et al., Transitie-agenda circulaire economie - Circulaire Bouweconomie, 2018, p. 20.

¹¹⁴ Zie ook: SGS Nitron, Nieuwe onderzoeksmethoden bouwmaterialen relevant voor circulair gebruik door Rijkswaterstaat, 22 december 2016, p. 4, te raadplegen via: <https://www.platformwow.nl/media/2375/nieuwe-onderzoeksmethoden-bouwmaterialen-sgs-intron-januari-2018.pdf>.

¹¹⁵ Zie: P. Bokeloh et al., Prinsjesdagrapport 2017: De cirkel is rond – De circulaire toekomst van Nederland, ABN AMRO, augustus 2017, p. 14.

¹¹⁶ Green Deal, Handleiding en paspoort circulaire gebouwen – voor het vaststellen van circulaire eigenschappen van bestaande gebouwen, juli 2016, p. 3.

¹¹⁷ Zie: <https://www.madaster.com/nl/pers/persberichten/registratie-materialen-infraprojecten-bevordert-hergebruik>, geraadpleegd op: 7 mei 2018.

¹¹⁸ Zie: E. Nelissen et al., Transitie-agenda circulaire economie - Circulaire Bouweconomie, 2018, p. 20; <https://www.madaster.com/nl/pers/persberichten/registratie-materialen-infraprojecten-bevordert-hergebruik>. Geraadpleegd op: 7 mei 2018. Zie onder meer ook: J.G. Wijn et al., ‘Circular Economy Guide – Wegwijzer circulair ondernemen’, ABN AMRO, januari 2016, p. 36, M. Maas, Geen duurzaamheidsplan maar businessmodellen, *Cobouw Special*, nummer 104, 19 oktober 2016 en Gemeente Amsterdam, Amsterdam Circulair – Evaluatie en handelingsperspectieven, 2017, p. 16.

¹¹⁹ Zie onder meer: Ellen MacArthur Foundation, ‘Towards the Circular Economy – Economic and business rationale for an accelerated transition’, 2013, p. 60.

¹²⁰ http://www.greendeal-circulairegebouwen.nl/producten_geraadpleegd op: 7 mei 2018.

¹²¹ G. Roemers & K. Faes, Roadmap Circulaire Gronduitgifte – Een introductie in circulaire bouwprojecten, Gemeente Amsterdam, 1 juni 2017, p. 68 en zie ook: <http://www.epea.nl/circularity-passports/>, geraadpleegd op: 7 mei 2018.

¹²² M. Maas, Geen duurzaamheidsplan maar businessmodellen, *Cobouw Special*, nummer 104, 19 oktober 2016.

¹²³ J. van Kasteren, Het gebouw als grondstoffenbank, *Trouw* 18 februari 2013.

dienen de grondstoffen en materialen zo nauwkeurig mogelijk te zijn gedocumenteerd.¹²⁴ Aan de hand van deze documentatie kunnen de materialen vervolgens zo zorgvuldig mogelijk worden gescheiden. Op deze wijze behouden de materialen hun kwaliteit en gaat hun waarde niet verloren.¹²⁵

De aanwezigheid van een gebouwenpaspoort kan in de derde plaats van invloed zijn op het gehele bouwproces: van ontwerp¹²⁶ tot sloop. Zo maakt de informatie uit het gebouwenpaspoort het mogelijk om bij nieuwbouwprojecten de in andere te slopen gebouwen aanwezige herbruikbare grondstoffen en materialen te betrekken bij het ontwerpproces.¹²⁷ Hierbij dient men vervolgens met name rekening te houden met grondstoffen en materialen die vrijkomen bij de sloop van nabijgelegen gebouwen, oftewel met lokaal beschikbare grondstoffen en materialen.¹²⁸ Ook kan een gebouwenpaspoort eraan bijdragen dat nieuwbouwprojecten worden ontworpen met speciale aandacht voor het eind van de levenscyclus van het gebouw. Zo zal bij het ontwerp aandacht worden besteed aan het feit dat onderdelen een tweede leven kunnen hebben en dat zij daarom relatief gemakkelijk uit elkaar gehaald moeten kunnen worden om ook daadwerkelijk hergebruikt te kunnen worden aan het eind van de levenscyclus van het gebouw waarin ze zijn verwerkt.¹²⁹ Tevens maakt het gebouwenpaspoort gebouwen klaar voor circulair slopen, oftewel demonteren, doordat duidelijk is welke grondstoffen en materialen aanwezig zijn waardoor de herbruikbare grondstoffen en materialen gescheiden kunnen worden.¹³⁰ Het goed scheiden van de grondstoffen en materialen maakt dat deze op een hoogwaardige manier worden teruggewonnen, wat het vervolgens mogelijk maakt om deze weer hoogwaardig te kunnen hergebruiken.¹³¹ Ook de waarde van de grondstoffen en materialen in het te slopen gebouw blijft optimaal behouden als het gebouw zo ontworpen is dat deze zo efficiënt mogelijk en onaangetast zijn terug te winnen.¹³²

Tot slot verschaft een gebouwenpaspoort informatie over de (milieu)impact van de aanwezige grondstoffen en materialen¹³³ en kan op basis van het gebouwenpaspoort de circulariteit van een gebouw worden vastgesteld.¹³⁴ Dit betekent dat een gebouwenpaspoort het ook mogelijk

¹²⁴ J. van Kasteren, Het gebouw als grondstoffenbank, *Trouw* 18 februari 2013.

¹²⁵ Gemeente Amsterdam, Amsterdam circulair – een visie en routekaart voor de stad en regio, oktober 2015, p. 17.

¹²⁶ Zie in het kader van de invloed van circulair bouwen op het ontwerpproces ook: Branchevereniging Nederlandse Architectenbureaus, Manifest Circulaire Architectuur, 16 januari 2018.

¹²⁷ Zie ook: <http://www.greendeals.nl/gebouwpaspoort-legt-dna-van-zes-gebouwen-vast/> en M. Maas, Geen duurzaamheidsplan maar businessmodellen, *Cobouw Special*, nummer 104, 19 oktober 2016.

¹²⁸ G. Roemers & K. Faes, Roadmap Circulaire Gronduitgifte – Een introductie in circulaire bouwprojecten, Gemeente Amsterdam, 1 juni 2017, p. 13.

¹²⁹ Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan zogenaamd ‘modulair design’ of ‘modulair bouwen’, waarbij het bouwwerk of product onder meer gemakkelijk uit elkaar gehaald kan worden. Zie: P. Bokeloh et al., Prinsjesdagrapport 2017: De cirkel is rond – De circulaire toekomst van Nederland, ABN AMRO, augustus 2017, p. 9 en zie ook: S. van Odiijk & F. van Bovene, Circulair bouwen – Het fundament onder een vernieuwde sector, ABN AMRO, 15 december 2014, p. 16.

¹³⁰ Gemeente Amsterdam, Amsterdam Circulair – Evaluatie en handelingsperspectieven, 2017, p. 16 en zie ook: Gemeente Amsterdam, Amsterdam circulair – een visie en routekaart voor de stad en regio, oktober 2015, p. 17 & p. 24.

¹³¹ Gemeente Amsterdam, Amsterdam circulair – een visie en routekaart voor de stad en regio, oktober 2015, p. 24.

¹³² Zie: J. van Kasteren, Het gebouw als grondstoffenbank, *Trouw* 18 februari 2013.

¹³³ G. Roemers & K. Faes, Roadmap Circulaire Gronduitgifte – Een introductie in circulaire bouwprojecten, Gemeente Amsterdam, 1 juni 2017, p. 68.

¹³⁴ <https://www.dgbc.nl/actueel/nieuwsarchief/uitdaging-hergebruik-bouwmaterialen-nieuwbouwproject>.

maakt om de mogelijke verbeterpunten vast te stellen en aan te pakken, waardoor het kan bijdragen aan duurzame economische groei in Nederland.¹³⁵

In de bouwsector zelf zijn de voordelen en kansen die een concept als het gebouwenpaspoort biedt niet onopgemerkt gebleven. Van de in Hoofdstuk 2 reeds besproken circulaire initiatieven die momenteel in de bouwsector worden ontwikkeld¹³⁶, richten sommige zich dan ook op het al toepassen van een gebouwenpaspoort in de praktijk.¹³⁷ Zo hebben verscheidene publieke en private partijen zogenaamde Green Deals gesloten om een materialenkringloop te realiseren in de bouwsector, waarbij men zich in de Green Deal Circulaire Gebouwen tevens focust op het ontwikkelen van een gebouwenpaspoort.¹³⁸ Tevens zijn andere initiatieven ontwikkeld om een gebouwenpaspoort toe te passen. Hierbij kan gedacht worden aan het initiatief van de architect Thomas Rau: het materialenpaspoort en bijbehorende Madaster¹³⁹, maar ook aan het door Architecten Cie. ontwikkelde gebouwenpaspoort LLMNT¹⁴⁰ of het BAMB Materials Passport¹⁴¹. Ook de Gemeente Amsterdam heeft reeds onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor een marktplaats voor grondstoffen afkomstig uit bouwafval¹⁴² en TNO heeft een database ontwikkeld met de gegevens van de Nederlandse gebouwenvoorraad¹⁴³. Ook in het buitenland zijn de kansen die een gebouwenpaspoort biedt niet onopgemerkt gebleven. Zo heeft bijvoorbeeld Oostenrijk reeds een gebouwenpaspoort ontwikkeld als onderdeel van haar bouwmaterialen informatiesysteem.¹⁴⁴

3.1.4. Alleen een gebouwenpaspoort is niet genoeg...

Hoewel een gebouwenpaspoort het realiseren van een circulaire bouwsector zal kunnen stimuleren, biedt alleen het opstellen van een gebouwenpaspoort niet dé oplossing om circulariteit te garanderen.

In de eerste plaats is voor het optimaal functioneren van de gebouwenpaspoorten vereist dat de informatie uit al deze paspoorten op een centrale, toegankelijke plek wordt geregistreerd.¹⁴⁵ Enkel het feit dat alle gebouwen een gebouwenpaspoort hebben, is namelijk

¹³⁵ <https://www.dgbc.nl/actueel/nieuwsarchief/uitdaging-hergebruik-bouwmaterialen-nieuwbouwproject> en zie ook: Alliander, Het grondstofpaspoort, op: <https://www.alliander.com/sites/default/files/Handleiding%20grondstofpaspoort%20v%201.0.pdf>, p. 2.

¹³⁶ Zie onder meer: Rijksbrede programma ‘Nederland circulair in 2050’, september 2016, p. 23 en E. Nelissen et al., Transitie-agenda circulaire economie - Circulaire Bouweconomie, 2018, p. 31.

¹³⁷ Voorbeelden van gebouwen waarvoor een gebouwenpaspoort is opgesteld zijn het gemeentehuis in Brummen en het kantoor van Alliander in Duiven, zie: J.G. Wijn et al., ‘Circular Economy Guide – Wegwijzer circulair ondernemen’, ABN AMRO, januari 2016, p. 36. Zie ook: E. Nelissen et al., Transitie-agenda circulaire economie - Circulaire Bouweconomie, 2018, p. 20; P. Bokeloh et al., Prinsjesdagrapport 2017: De cirkel is rond – De circulaire toekomst van Nederland, ABN AMRO, augustus 2017, p. 14.

¹³⁸ Zie: S. Maatman & G.J. Vaatstra, Green Deal Circulaire Gebouwen, *fmi* 2/2015, en ook: Rijksbrede programma ‘Nederland circulair in 2050’, september 2016, p. 63.

¹³⁹ Zie: <https://www.madaster.com/nl> en zie ook: E. Nelissen et al., Transitie-agenda circulaire economie - Circulaire Bouweconomie, 2018, p. 20.

¹⁴⁰ L. Koops, ‘Circulair bouwen met gebouwenpaspoort LLMNT’, 22 augustus 2017, op: <http://cadmagazine.nl/circulair-bouwen-gebouwenpaspoort-llmnt/>.

¹⁴¹ <https://www.bamb2020.eu/topics/materials-passports/sig-1/>, geraadpleegd op: 7 juni 2018.

¹⁴² Gemeente Amsterdam, Amsterdam Circulair – Evaluatie en handelingsperspectieven, 2017, p. 16.

¹⁴³ <https://www.tno.nl/nl/aandachtsgebieden/circulaire-economie-omgeving/roadmaps/environment-sustainability/circulaire-economie-basis-voor-een-duurzame-samenleving/unique-database-bevordert-circulaire-economie-met-bouw-en-sloopafval/>, geraadpleegd op: 8 juni 2018.

¹⁴⁴ European Environment Agency, Circular Economy in Europe – Developing the knowledge base, No. 2/2016, 2016, p. 20.

¹⁴⁵ G. Roemers & K. Faes, Roadmap Circulaire Gronduitgifte – Een introductie in circulaire bouwprojecten, Gemeente Amsterdam, 1 juni 2017, p. 98-99 en zie ook over het belang van een zogenaamde ‘kennisbank’: Y. Cegerek, Voortgangsrapportage EU-pakket Circulaire Economie, 14 oktober 2015, p. 19.

niet voldoende om vraag en aanbod van herbruikbare grondstoffen en materialen te verbinden en afstemming op elkaar mogelijk te maken.¹⁴⁶ Hiervoor is een betrouwbaar platform nodig waar op toegankelijke wijze alle gebouwenpaspoorten verzameld worden. Voor de vormgeving van een dergelijk informatieplatform kan worden gedacht aan vergelijkbare informatievoorzieningen zoals het Kadaster¹⁴⁷ of bijvoorbeeld platforms zoals marktplaats.nl^{148,149}. Door alle informatie uit de gebouwenpaspoorten op een dergelijke wijze te verzamelen, kan vanaf een centraal punt inzicht worden geboden in de bestaande voorraad van en mogelijke beschikbaarheid van grondstoffen en materialen.¹⁵⁰ Niet alleen maakt dit de uitwisseling van herbruikbare grondstoffen en materialen eenvoudiger en daardoor aantrekkelijker, maar ook kan op basis van dit inzicht vervolgens het ontwerp van nieuwe gebouwen worden aangepast.¹⁵¹

Kortom, naast het feit dat ieder gebouw een gebouwenpaspoort zal moeten hebben, is het tevens vereist dat alle informatie uit al deze paspoorten in een database wordt verzameld en beschikbaar wordt gemaakt. Een gebouwenpaspoort mét bijbehorend informatieplatform draagt vervolgens bij aan het versneld sluiten van de keten van grondstoffen en materialen in de bouwsector.¹⁵² In combinatie met het informatieplatform dient het gebouwenpaspoort als informatietool waardoor bedrijven elkaar en elkaars gebouwen kunnen gebruiken om de keten van grondstoffen en materialen te sluiten¹⁵³ en bevordert het tevens de integrale planning binnen de bouwsector waardoor circulair bouwen mogelijk wordt.¹⁵⁴

In de tweede plaats is voor circulair bouwen enkel de kennis over de herbruikbaarheid en beschikbaarheid van de materialen niet voldoende, aangezien een goede infrastructuur is vereist die het mogelijk maakt deze secundaire grondstoffen en materialen ook daadwerkelijk naar de nieuwbouwlocaties te vervoeren.¹⁵⁵ Tevens zullen, wanneer een gebouw wordt afgebroken maar de daarin ‘opgeslagen’ grondstoffen en materialen nog niet benodigd zijn voor een nieuw bouwwerk, deze grondstoffen en materialen elders moeten worden opgeslagen.¹⁵⁶ Dit vereist niet alleen dat in de openbare ruimte hiervoor locaties moeten worden vrijgemaakt, maar ook dat dit extra kosten met zich meebrengt, waardoor het gebruik

¹⁴⁶ Zie ook: Gemeente Amsterdam, Amsterdam circulair – een visie en routekaart voor de stad en regio, oktober 2015, p. 28.

¹⁴⁷ Gemeente Amsterdam, Amsterdam circulair – een visie en routekaart voor de stad en regio, oktober 2015, p. 5.

¹⁴⁸ E. Nelissen et al., Transitie-agenda circulaire economie - Circulaire Bouweconomie, 2018, p. 26.

¹⁴⁹ Initiatieven die zien op het ontwikkelen van een dergelijk platform in de praktijk zijn reeds in volle gang. Een van deze ontwikkelingen is bijvoorbeeld Madaster, een concept dat is bedacht door Thomas Rau en wil uitgroeien tot een “Kadaster voor materialen”. Zie: <https://www.madaster.com/nl>, geraadpleegd op: 10 mei 2018 en zie ook: Gemeente Amsterdam, De impact van circulair bouwen op bouw- en investeringskosten, april 2017, p. 4. Een ander initiatief is de ambitie van Stichting Circulair Bouwen en Madaster om een Nationale Grondstoffenbank te ontwikkelen. Zie:

<http://www.circulairbouwen.org/uncategorized/op-weg-naar-nationale-grondstoffenbank/>, geraadpleegd op: 10 mei 2018.

¹⁵⁰ E. Nelissen et al., Transitie-agenda circulaire economie - Circulaire Bouweconomie, 2018, p. 26 en S. van Odijk & F. van Bovene, Circulair bouwen – Het fundament onder een vernieuwde sector, ABN AMRO, 15 december 2014, p. 24.

¹⁵¹ S. van Odijk & F. van Bovene, Circulair bouwen – Het fundament onder een vernieuwde sector, ABN AMRO, 15 december 2014, p. 24 en zie ook: Gemeente Amsterdam, Amsterdam circulair – een visie en routekaart voor de stad en regio, oktober 2015, p. 17 & p. 20 & p. 28.

¹⁵² Gemeente Amsterdam, Amsterdam Circulair – Evaluatie en handelingsperspectieven, 2017, p. 16.

¹⁵³ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Circulaire Economie – Van wens naar uitvoering, juni 2015, p. 76 en zie ook T. Rood & A. Hanemaaijer, ‘Grondstof voor de circulaire economie’, PBL Policy Brief, Den Haag 2016, p. 15.

¹⁵⁴ Zie ook: Gemeente Amsterdam, Amsterdam circulair – een visie en routekaart voor de stad en regio, oktober 2015, p. 17 en zie ook: S. van Odijk & F. van Bovene, Circulair bouwen – Het fundament onder een vernieuwde sector, ABN AMRO, 15 december 2014, p. 14.

¹⁵⁵ Zie ook: Gemeente Amsterdam, Amsterdam circulair – een visie en routekaart voor de stad en regio, oktober 2015, p. 28 en P. Bokeloh et al., Prinsjesdagrapport 2017: De cirkel is rond – De circulaire toekomst van Nederland, ABN AMRO, augustus 2017, p. 28.

¹⁵⁶ Gemeente Amsterdam, Amsterdam Circulair – Evaluatie en handelingsperspectieven, 2017, p. 8.

van secundaire grondstoffen en materialen in prijs zal toenemen.¹⁵⁷ Het feit dat grondstoffen en materialen niet op hetzelfde moment zowel beschikbaar als benodigd zijn, kan derhalve een obstakel vormen in het realiseren van een markt voor herbruikbare grondstoffen en materialen.¹⁵⁸

In de derde plaats is het gebouwenpaspoort geen oplossing voor de in Hoofdstuk 2 reeds omschreven problematische situatie dat de vraag naar, het aanbod van herbruikbare grondstoffen en materialen overstijgt. Hierbij is tevens problematisch dat tijdens de levensduur van een gebouw de hierin gebruikte grondstoffen en materialen in beginsel niet tussentijds vrijkomen. Een gebouw wordt door het bijbehorende gebouwenpaspoort wel vanaf het begin een zogenaamd grondstoffen- en materialendepot, maar tot het eind van de levenscyclus bestaat geen kans op hergebruik van de aanwezige grondstoffen en materialen. Hoewel door de gebouwenpaspoorten kennis over de in gebouwen aanwezige grondstoffen en materialen bekend is, kunnen deze grondstoffen en materialen niet worden hergebruikt wanneer deze gebouwen nog in gebruik zijn of wanneer de aanwezige, bruikbare grondstoffen niet kunnen voldoen aan de vraag die naar deze herbruikbare grondstoffen bestaat.¹⁵⁹

Tot slot dient men, ook bij gebruik van een gebouwenpaspoort, rekening te houden met het feit dat de in gebouwen aanwezige grondstoffen en materialen, hoe goed deze ook zijn gedocumenteerd, na verloop van tijd in kwaliteit afnemen.¹⁶⁰ Bouwmaterialen zijn daarnaast ten tijde van de sloop van een gebouw vaak al tientallen jaren in gebruik, waardoor zij niet altijd direct hoogwaardig toepasbaar zijn als hergebruikt materiaal.¹⁶¹ Dit heeft tot gevolg dat in een gebouwenpaspoort ook moet worden vastgelegd – indien mogelijk – wat de kwaliteit van de aanwezige grondstoffen en materialen is en dat dit eens in de zoveel tijd zal moeten worden bijgewerkt. Desalniettemin kan na gebruik, van bijvoorbeeld stalen balken, niet worden gegarandeerd dat iedere balk nog van exact dezelfde kwaliteit is. Om deze kwaliteit te meten zullen de afzonderlijke grondstoffen en materialen na gebruik dus moeten worden geïnspecteerd of zelfs worden getest.¹⁶² Dit kan echter weer leiden tot hogere kosten of problemen met het geven van garanties¹⁶³, waardoor het gebruik van hergebruikte grondstoffen en materialen niet economisch voordeliger is dan het gebruik van nieuwe grondstoffen.¹⁶⁴ Om deze redenen wordt het gebrek aan kennis over de kwaliteit van secundaire grondstoffen en materialen dan ook genoemd als belemmering voor het gebruik daarvan.¹⁶⁵

¹⁵⁷ G. Roemers & K. Faes, Roadmap Circulaire Gronduitgifte – Een introductie in circulaire bouwprojecten, Gemeente Amsterdam, 1 juni 2017, p. 8 & 14.

¹⁵⁸ P. Bokeloh et al., Prinsjesdagrapport 2017: De cirkel is rond – De circulaire toekomst van Nederland, ABN AMRO, augustus 2017, p. 26.

¹⁵⁹ Rijksbrede programma ‘Nederland circulair in 2050’, september 2016, p. 38.

¹⁶⁰ G. Roemers & K. Faes, Roadmap Circulaire Gronduitgifte – Een introductie in circulaire bouwprojecten, Gemeente Amsterdam, 1 juni 2017, p. 14.

¹⁶¹ Ministerie van I en M/RWS, Beleidsverkenning circulaire economie in de bouw. Een perspectief voor markt en overheid, 18 december 2015, p. 47 en zie ook: Ch. Backes & M. Boeve, Enkele juridische vragen rond een circulaire economie in de bouw’, *Nog niet gepubliceerd*, april 2018, p. 13-14. Zie daarnaast ook: B. Geldermans et al., Beyond Cities: Materialen, producten & circulair bouwen, *TVVL Magazine* 01/2016.

¹⁶² S. van Odijk & F. van Bovene, Circulair bouwen – Het fundament onder een vernieuwde sector, ABN AMRO, 15 december 2014, p. 24.

¹⁶³ E. Nelissen et al., Transitie-agenda circulaire economie - Circulaire Bouweconomie, 2018, p. 13.

¹⁶⁴ G. Roemers & K. Faes, Roadmap Circulaire Gronduitgifte – Een introductie in circulaire bouwprojecten, Gemeente Amsterdam, 1 juni 2017, p. 14.

¹⁶⁵ Ch. Backes & M. Boeve, Enkele juridische vragen rond een circulaire economie in de bouw’, *Nog niet gepubliceerd*, april 2018, p. 13-14.

3.2. Een *verplicht* gebouwenpaspoort

Zoals reeds gesteld, zal in deze paragraaf besproken worden hoe het introduceren van een wettelijke regeling die verplicht tot het opstellen van een gebouwenpaspoort, de transitie naar een circulaire bouwsector kan stimuleren. Hiertoe zal besproken worden hoe wet- en regelgeving in het algemeen en hoe, meer specifiek, de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort kan bijdragen aan het stimuleren van deze transitie. Vervolgens zal gekeken worden op welke wijze de nieuwe verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort vormgegeven zal kunnen worden. Hierbij zal allereerst worden ingegaan op de Porter-hypothese en de vormgeving van milieuregelgeving in het algemeen. Vervolgens zal worden besproken dat het aanbeveling verdient om aan te sluiten bij de praktijk en zullen twee initiatieven uit de praktijk nader toegelicht worden. Aan de hand hiervan zal worden samengevat aan welke eisen een verplicht gebouwenpaspoort ten minste zal moeten voldoen

3.2.1. Stimulerende wet- en regelgeving

Zoals in hoofdstuk 2 reeds is gesteld, is op dit moment de markt nog onvoldoende ontwikkeld om circulair bouwen op de korte termijn winstgevend te maken. Om deze redenen dient de transitie naar circulair bouwen te worden gestimuleerd. Dit kan op verscheidene manieren. Aangezien in dit onderzoek de hoofdonderzoeksvraag betrekking heeft op stimulerende wet- en regelgeving, zal ook deze paragraaf zich beperken tot de mogelijkheid om van overheidswege de transitie te stimuleren middels wet- en regelgeving, in het specifiek middels het verplicht stellen van een gebouwenpaspoort.

Stimulerende wet- en regelgeving in het algemeen

Stimulerende wet- en regelgeving kan meerdere doelen dienen. Zo kan wet- en regelgeving marktfalen wegnemen, waarbij gedacht kan worden aan het vergroten van vraag en aanbod.¹⁶⁶ Wet- en regelgeving kan namelijk een snelle schaalvergroting teweeg brengen¹⁶⁷, waardoor vraag en aanbod zullen toenemen en de prijzen zullen dalen.¹⁶⁸ Daarbij kan wet- en regelgeving bij bedrijven de onzekerheid wegnemen of een bepaalde investering zal lonen of niet.¹⁶⁹ Tevens kan op circulariteit gerichte regelgeving een ondersteunende omgeving creëren voor bedrijven en gedrag van consumenten veranderen.¹⁷⁰ Kortom, middels haar wetgevende taak kan de overheid dus veranderingen en disrupties in de markt veroorzaken¹⁷¹ en zo de transitie naar een circulaire bouwsector stimuleren.¹⁷² Ook kan stimulerende wet- en regelgeving ten doel hebben om belemmeringen in bestaande wet- en regelgeving te inventariseren en op te heffen¹⁷³, kan het gaan om het aan particulieren bieden van ruimte om

¹⁶⁶ Sociaal Economische Raad, 'Werken aan een circulaire economie: geen tijd te verliezen', Advies 16/05, juni 2016, p. 49.

¹⁶⁷ Zie ook: Ellen MacArthur Foundation, 'Towards the Circular Economy – Economic and business rationale for an accelerated transition', 2013, p. 58.

¹⁶⁸ Zie ook: European Environment Agency, Circular Economie in Europe – Developing the knowledge base, No. 2/2016, 2016, p. 19.

¹⁶⁹ J. Verschuuren, Innovatie en milieuregelgeving, *M&R* 2015/113.

¹⁷⁰ Planbureau voor de Leefomgeving, Circulaire Economie: Wat we willen weten en kunnen meten, Uitgeverij PBL, Den Haag 2018, p. 13 en Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Circulaire Economie – Van wens naar uitvoering, juni 2015, p. 81.

¹⁷¹ E. Nelissen et al., Transitie-agenda circulaire economie - Circulaire Bouweconomie, 2018, p. 19 & 22.

¹⁷² Zie ook: S. van Odijk & F. van Bovene, Circulair bouwen – Het fundament onder een vernieuwde sector, ABN AMRO, 15 december 2014, p. 12.

¹⁷³ Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het programma Ruimte in Regels voor Groene Groei. Zie: T. Rood & A. Hanemaaijer, 'Grondstof voor de circulaire economie', PBL Policy Brief, Den Haag 2016, p. 21.

te experimenteren of het bevorderen van innovatie¹⁷⁴ of het creëren van een gelijk speelveld voor partijen binnen een sector.¹⁷⁵ Wegens de mogelijkheden die wet- en regelgeving biedt, is ingrijpen middels wet- en regelgeving dan ook een van de interventies waarmee de overheid de transitie naar een circulaire economie wil bevorderen.¹⁷⁶

Volledigheidshalve wordt hier echter opgemerkt dat naast stimulerende wet- en regelgeving voor de overheid nog andere mogelijkheden bestaan om de overgang naar circulair bouwen te stimuleren. Hierbij kan gedacht worden aan de invloed die de overheid kan uitoefenen middels haar inkoopbeleid, gezien het feit dat de overheid de grootste opdrachtgever is in de bouwsector.¹⁷⁷ In de Grond-, Weg- en Waterbouw hebben de twee grootste opdrachtgevers, Rijkswaterstaat en ProRail, reeds te kennen gegeven dat zij in 2030 hun eigen handelen circulair willen hebben gemaakt respectievelijk 100% circulair te willen ontwerpen¹⁷⁸ en heeft ook de overheid zelf in haar Transitie-agenda Circulair Bouwen aangegeven vanaf 2023 enkel circulair in te kopen en vanaf 2030 enkel circulair aan te besteden.¹⁷⁹ De overheid kan haar positie echter ook gebruiken om de bestaande kennis omtrent (de voordelen van) circulair bouwen te verspreiden onder bedrijven en financiers, maar ook om lineaire gedragspatronen van consumenten te doorbreken.¹⁸⁰ Hoewel de overheid dus meerdere middelen heeft om de transitie naar een circulaire bouwsector te bevorderen, blijft dit onderzoek echter beperkt tot de mogelijkheden die stimulerende wet- en regelgeving, in het specifiek middels het verplicht stellen van een gebouwenpaspoort, biedt.

Stimulerende wet- en regelgeving: het verplicht stellen van het gebouwenpaspoort

Een mogelijke uitwerking van stimulerende wet- en regelgeving is het verplicht stellen van een gebouwenpaspoort. Wanneer een dergelijke verplichting wordt gecreëerd, brengt dit een aantal voordelen met zich mee voor het ontwikkelen en laten groeien van de markt voor herbruikbare grondstoffen en materialen.

Zoals reeds gesteld in paragraaf 2.2.3., is de markt voor herbruikbare grondstoffen en materialen momenteel nog onvoldoende ontwikkeld, wat betekent dat de vraag naar en aanbod van herbruikbare grondstoffen en materialen nog niet groot genoeg is om een economisch concurrerende markt te doen ontstaan. Wanneer een gebouwenpaspoort verplicht wordt gesteld, kan dit bijdragen aan de groei van de markt voor herbruikbare grondstoffen en materialen. Niet alleen maakt een gebouwenpaspoort (hoogwaardig) hergebruik van grondstoffen en materialen eenvoudiger¹⁸¹, maar ook zal, wanneer ieder gebouw een gebouwenpaspoort heeft, een uniforme informatietool ontstaan waardoor aanbod van circulair bouw materiaal gemakkelijker kan toenemen¹⁸². Een gebouwenpaspoort draagt dus bij aan het

¹⁷⁴ Planbureau voor de Leefomgeving, Notitie Circulaire economie: Opties voor beleid, 6 april 2017, p. 6.

¹⁷⁵ B. Wientjes, De bouwagenda: Bouwen aan de kwaliteit van leven, 2017, p. 32.

¹⁷⁶ Rijksbrede programma 'Nederland circulair in 2050', september 2016, p. 20.

¹⁷⁷ Sociaal Economische Raad, 'Werken aan een circulaire economie: geen tijd te verliezen', Advies 16/05, juni 2016, p. 167. En zie ook: Ch. Backes, *Law for a circular economy*, Den Haag: Eleven International Publishing 2017, p. 54-60.

¹⁷⁸ Rijksbrede programma 'Nederland circulair in 2050', september 2016, p. 64.

¹⁷⁹ E. Nelissen et al., Transitie-agenda circulaire economie - Circulaire Bouweconomie, 2018, p. 7 & p. 25.

¹⁸⁰ Rijksbrede programma 'Nederland circulair in 2050', september 2016, p. 19.

¹⁸¹ Zie: <https://www.madaster.com/nl/pers/persberichten/registratie-materialen-infraprojecten-bevordert-hergebruik>, geraadpleegd op: 7 mei 2018 en ook: <http://www.greendeals.nl/gebouwpaspoort-legt-dna-van-zes-gebouwen-vast/>

¹⁸² E. Nelissen et al., Transitie-agenda circulaire economie - Circulaire Bouweconomie, 2018, p. 22.

creëren van een voldoende ontwikkelde markt voor herbruikbare grondstoffen en materialen, waar voldoende vraag en aanbod bestaat waardoor de prijs van deze secundaire grondstoffen en materialen economisch concurrerend is met de prijs van nieuwe grondstoffen en materialen.¹⁸³

Tevens kan dergelijke regelgeving het huidige falen van de (nationale) markt van herbruikbare grondstoffen en materialen, zoals beschreven in hoofdstuk 2, wegnemen door schaalvergroting te creëren. Deze schaalvergroting werkt op een aantal manieren door. Allereerst zal de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort bijdragen aan het vergroten van het effect van een gebouwenpaspoort en kan het de kansen die dit instrument biedt maximaal benutten. Een gebouwenpaspoort zal namelijk vooral een bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van een circulaire bouwsector wanneer deze paspoorten op grote schaal worden toegepast.¹⁸⁴ Dit betekent dat naast nieuw te bouwen gebouwen ook bestaande gebouwen een gebouwenpaspoort zullen moeten hebben, zodat ook de voorraad grondstoffen en materialen die momenteel in gebouwen verwerkt is, te zijner tijd hergebruikt kunnen worden.

Tevens zullen door de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort alle partijen in de Nederlandse bouwsector tegelijkertijd gedwongen worden om een gebouwenpaspoort op te stellen en daarmee om circulair denken te implementeren in hun bedrijfsvoering. Dit betekent dat bedrijven, op nationaal niveau, onderling niet meer afhankelijk zullen zijn van elkaars welwillendheid om over te gaan op een circulaire bedrijfsvoering en tevens dat onderlinge concurrentie in Nederland door hogere kosten wegens het opstellen van het gebouwenpaspoort zal worden weggenomen, aangezien de extra kosten door elk bedrijf in de Nederlandse sector gedragen zullen worden.¹⁸⁵ Ook zal het goed zijn dat, ondanks dat gebouwenpaspoorten in de praktijk al worden toegepast, er een uniform paspoort verplicht wordt gesteld. Zo ontstaat geen verschil tussen de verschillende paspoorten in de markt, wat de onzekerheid en moeilijkheid met betrekking tot het gebruik van het gebouwenpaspoort zal doen afnemen.¹⁸⁶

Wegens de mogelijkheden die wet- en regelgeving biedt, is ingrijpen middels wet- en regelgeving een van de interventies waarmee de overheid de transitie naar een circulaire economie wil bevorderen.¹⁸⁷ Derhalve is het creëren van een nieuwe bepaling die het opstellen van een gebouwenpaspoort verplicht stelt, in lijn met de visie van de Rijksoverheid. Echter, bij deze mogelijkheid heeft de Rijksoverheid tevens gesteld dat deze stimulerende wet- en regelgeving geen ‘lastenverhogende’ regels mag bevatten.¹⁸⁸ Dit kan problematisch zijn, aangezien het opstellen van een gebouwenpaspoort een financiële en administratieve lastenverhoging met zich mee zal brengen. Naar mijn mening is de lastenverhoging die een dergelijke verplichting met zich meebrengt te overzien. In de eerste plaats zal, zoals ook zal

¹⁸³ Momenteel is dat namelijk nog niet per se zo, zie: Sociaal Economische Raad, ‘Werken aan een circulaire economie: geen tijd te verliezen’, Advies 16/05, juni 2016, p. 157.

¹⁸⁴ Zie ook: B. Mentink & T. Houben, Haalbaarheid Grondstoffenlabel – Definitief eindrapport, Royal Haskoning DHV, 10 juni 2014, p. 1.

¹⁸⁵ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Circulaire Economie – Van wens naar uitvoering, juni 2015, p. 80.

¹⁸⁶ Zie ook: Ch. Backes, *Law for a circular economy*, Den Haag: Eleven International Publishing 2017, p. 52-53.

¹⁸⁷ Rijksbrede programma ‘Nederland circulair in 2050’, september 2016, p. 20.

¹⁸⁸ Rijksbrede programma ‘Nederland circulair in 2050’, september 2016, p. 63.

worden betoogd in paragraaf 4.1.1.1., voor nieuw te bouwen gebouwen¹⁸⁹ het opstellen van een gebouwenpaspoort een te overziene bijkomstigheid zijn aangezien momenteel reeds bij het berekenen van de MPG vergaande informatie nodig is over de in een gebouw aanwezige grondstoffen en materialen, waardoor de lasten voor de opsteller slechts beperkt verhoogd zullen worden. Daarbij komt dat de financiële lasten zich zullen terugbetalen bij ofwel de verkoop van het gebouw ofwel de sloop van het gebouw. In de tweede plaats zal ook de verhoging van de bestuurlijke lasten te overzien zijn, aangezien de verplichting gemakkelijk gecontroleerd en gehandhaafd zal kunnen worden door middel van het bij het gebouwenpaspoorten behorende informatieplatform. Tot slot is in de Transitieagenda Circulaire Bouweconomie voorgesteld om uiterlijk in 2020 een besluit te nemen over een verplicht materialenpaspoort. Hieruit blijkt dat, ondanks de mogelijke lastenverhoging, een dergelijke verplichting door een groep van experts, wetenschappers en de overheid als een wenselijke ontwikkeling wordt gezien.¹⁹⁰

3.2 De vormgeving en inhoud van de nieuwe verplichting

In deze paragraaf zal uiteengezet worden op welk wijze de nieuwe verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort vormgegeven zal kunnen of dienen te worden. Hierbij zal allereerst worden ingegaan op de Porter-hypothese en de vormgeving van milieuregelgeving in het algemeen. Vervolgens zal worden besproken dat het aanbeveling verdient om aan te sluiten bij de praktijk en zullen twee initiatieven uit de praktijk besproken worden. Aan de hand hiervan zal worden samengevat aan welke eisen een verplicht gebouwenpaspoort ten minste zal moeten voldoen.

3.2.1. De Porter-hypothese

Uit de, inmiddels algemeen geaccepteerde, Porter-hypothese blijkt dat goed vormgegeven wet- en regelgeving, die betrekking heeft op het milieu, daadwerkelijk kan leiden tot verbetering van het milieu en tegelijkertijd kan leiden tot kostenbesparingen voor een bedrijf.¹⁹¹ Voorwaarde hiervoor is echter dat deze wet- of regelgeving goed is vormgegeven, wat betekent dat tenminste aan een drietal criteria moet worden voldaan. In de eerste plaats moet de regelgeving maximale ruimte laten voor innovatie aan de sector. In de tweede plaats moet de regelgeving verbetering blijven stimuleren en zich niet richten op het realiseren van een bepaalde technologie. Tot slot dient de regelgeving zo min mogelijk ruimte te laten voor onzekerheid.¹⁹² Uit onderzoek blijkt dat uit deze criteria kan worden afgeleid dat een middelvoorschrift, oftewel een regel die een bepaalde methode of techniek voorschrijft, het minst geschikte instrument is om innovatie te stimuleren aangezien dit in het geheel geen ruimte laat voor innovatie. Uit onderzoek blijkt tevens dat milieubelastingen en milieuheffingen het meest geschikte instrument zijn om innovaties te stimuleren, aangezien deze instrumenten een continue (economische) prikkel geven.¹⁹³

¹⁸⁹ De reikwijdte van het huidige artikel 5.9 Bouwbesluit ziet namelijk slechts op nieuwbouw.

¹⁹⁰ E. Nelissen et al., Transitie-agenda circulaire economie - Circulaire Bouweconomie, 2018, p. 8.

¹⁹¹ J. Verschuuren, Innovatie en milieuregelgeving, *M&R* 2015/113.

¹⁹² J. Verschuuren & K. Bink, Naar slimme milieuregelgeving die innovatie stimuleert, 26 februari 2015, p. 7. Zie ook: Ch. Backes, Faciliteert het omgevingsrecht innovaties op weg naar een circulaire economie?, in: Ch. Backes et al., *Met recht naar een circulaire economie*, Den Haag: Boom Juridisch 2017, p. 171.

¹⁹³ J. Verschuuren & K. Bink, Naar slimme milieuregelgeving die innovatie stimuleert, 26 februari 2015, p. 7.

Op grond van bovenstaande rijst de vraag of regelgeving, die een verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort inhoudt, moet worden opgesteld en zo ja, hoe deze dan moet worden vormgegeven. Men kan zich afvragen of, op grond van de uitkomsten van het onderzoek naar de Porter-hypothese, een dergelijke verplichting wel innovatie in de bouwsector zal stimuleren, aangezien een dusdanig geformuleerde verplichting kwalificeert als middelvoorschrift. Het voorschrift dat het gebouwenpaspoort verplicht stelt, is namelijk een middel om de transitie naar een circulaire bouwsector te stimuleren.

Hierbij kunnen echter twee kanttekeningen gemaakt worden. In de eerste plaats wordt door Verschuuren en Bink gesteld dat op de vraag welk wetgevingsinstrument het meest innovatie bevorderend werkt geen eenduidig antwoord kan worden gegeven, aangezien dit afhankelijk lijkt te zijn van sectorspecifieke kenmerken.¹⁹⁴ Voordat met zekerheid kan worden gesteld dat een middelvoorschrift dat een gebouwenpaspoort verplicht stelt innovatieremmend zal werken in de bouwsector, zal eerst onderzocht moeten worden of dit daadwerkelijk het geval is. Ook kan men betogen dat wet- en regelgeving die ziet op circulariteit niet per definitie onder de noemer ‘milieuregelgeving’ valt, waardoor de Porter-hypothese en de bijbehorende criteria niet van toepassing zijn op de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort. Voor de discussie of circulariteit wel of geen onderdeel uitmaakt van de thema’s milieu en duurzaamheid wordt verwezen naar wat hierover reeds eerder is gesteld (zie paragraaf 2.1.).

3.2.2. Aansluiten bij de praktijk

Bij het opstellen van een nieuwe regeling die een gebouwenpaspoort verplicht stelt, dient te worden aangesloten bij het uitgangspunt van de overheid dat bij overheidsinterventie, bijvoorbeeld door wetgeving, zoveel mogelijk wordt aangesloten bij het ‘zelfregulerend vermogen in de samenleving’.¹⁹⁵ Dit uitgangspunt is ontstaan met onder meer het oog op evenredigheid en efficiëntie.¹⁹⁶ Om te voldoen aan het uitgangspunt om zoveel mogelijk aan te sluiten bij het zelfregulerend vermogen van de praktijk, worden normen uit de praktijk, indien deze normen een goede invulling geven aan de doelstellingen van de overheid, opgenomen in wet- of regelgeving.¹⁹⁷ Dit gebeurt ook met betrekking tot bouwregelgeving. Voorbeelden hiervan zijn de NEN-normen die door de wetgever zijn opgenomen in bepaalde bouwregelgeving¹⁹⁸, maar ook is bij het berekenen van de grenswaarde voor de milieuprestatie van artikel 5.9 Bouwbesluit aangesloten bij een rekenmethode uit bouwsector.¹⁹⁹ Hoewel uit bovenstaande lijkt te kunnen worden afgeleid dat ook bij het opstellen van de regeling tot het verplicht stellen van een gebouwenpaspoort dient te worden aangesloten bij de reeds ontwikkelde initiatieven in de praktijk, is er een verschil met de

¹⁹⁴ J. Verschuuren & K. Bink, Naar slimme milieuregelgeving die innovatie stimuleert, 26 februari 2015, p. 12.

¹⁹⁵ Ministerie van Veiligheid en Justitie, Het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving, december 2016. Zie ook: www.naarhetiak.nl.

¹⁹⁶ Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken, Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving – Aanwijzing 2.5 Zelfregulering, op: <https://www.kcwj.nl/archief/aanwijzingen-voor-de-regelgeving/hoofdstuk-2-algemene-onderwerpen-van-regelgeving/%C2%A7-21-uitgangspunten-voor-het-gebruik-van-regelgeving-als-instrument/aanwijzing-25-zelfregulering>.

¹⁹⁷ Ministerie van Economische Zaken, Veelgestelde vragen normalisatie, december 2015, te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2015/12/10/veelgestelde-vragen-normalisatie>.

¹⁹⁸ Bijvoorbeeld art. 2.4 Bouwbesluit. Zie ook: E. van Bueren, Circulair bouwen en wonen: op naar de recyclebare leasewoning, in: M. van Twist et al., *In cirkels sturen? Reflecties over de transitie van een lineaire naar een circulaire economie*, Den Haag: NSOB 2015, p. 76.

¹⁹⁹ Stb. 2017, 494, p. 10 en L. Braaksma & W. van der Meulen, Transitie naar duurzaamheid: een uitdaging voor het recht’, *M&R* 2017/106.

hierboven genoemde NEN-normen in bouwregelgeving en het gebouwenpaspoort. In tegenstelling tot de NEN-normen, is een gebouwenpaspoort namelijk niet ontwikkeld door alle betrokken partijen binnen de sector en heeft het nog geen breed draagvlak.²⁰⁰ Desalniettemin dient ook in een dergelijk geval, wanneer overheidsinterventie noodzakelijk is, gekeken te worden of kan worden aangesloten bij bestaande vormen van zelfregulering, waaronder in onderhavig geval dus de in de praktijk ontwikkelde gebouwenpaspoorten.²⁰¹ Op deze manier kan het opstellen van een gebouwenpaspoort een algemeen verbindend karakter krijgen.

3.2.3. Gebouwenpaspoorten in de praktijk

Het verdient niet alleen aanbeveling maar het is ook het uitgangspunt van de wetgever om bij het opstellen van een nieuwe regeling aan te sluiten bij bestaande initiatieven uit de praktijk. Zoals reeds gezegd in paragraaf 3.1.2. wordt in de praktijk momenteel al geëxperimenteerd met, en gebruik gemaakt van, gebouwenpaspoorten. Om bij het opstellen van de nieuwe regeling daadwerkelijk aan te kunnen sluiten bij deze bestaande initiatieven zullen twee hiervan nader toegelicht worden. De initiatieven die hieronder besproken zullen worden zijn het Materials Passport van Buildings as Material Banks (hierna: BAMB) en het materialenpaspoort en Madaster van Thomas Rau.

3.2.3.1. BAMB Materials Passport

BAMB is een project waarin vijftien partners uit zeven Europese landen samenwerken met de bouwsector om een transitie in de sector teweeg te brengen door het creëren van circulaire concepten en oplossingen. Het project is in 2015 gestart als onderdeel van het Europese onderzoeksprogramma Horizon 2020.²⁰² Onder BAMB vallen meerdere zogenaamde Special Interest Groups (SIG), die elk gefocust zijn op een ander onderdeel van het concept 'Buildings as Material Banks'. Een van deze SIG is de Material Passports within Bamb. Met dit elektronische materialenpaspoort wordt beoogd een platform te creëren waarin de informatie over de samenstelling van materialen wordt vastgelegd, zodat deze materialen een waarde krijgen voor hergebruik.²⁰³ In deze SIG worden 300 materialenpaspoorten ontwikkeld voor verschillende producten en materialen en tevens wordt een programma ontwikkeld die de informatie uit deze paspoorten vervolgens inzichtelijk maakt voor partijen.²⁰⁴

De inhoud van het BAMB Materials Passport

Het materialenpaspoort van BAMB richt zich op 3 aspecten van een gebouw, te weten de materialen, producten en systemen. Tevens bevat het materialenpaspoort van BAMB de mogelijkheid om, uit het oogpunt van efficiëntie en kostenbesparing, al bestaande standaarden en informatie-instrumenten met betrekking tot grondstoffen en materialen te incorporeren in

²⁰⁰ Zie ook: <https://www.nen.nl/Over-NEN.htm>.

²⁰¹ Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken, Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving – Aanwijzing 2.5 Zelfregulering, op: <https://www.kcwj.nl/archief/aanwijzingen-voor-de-regelgeving/hoofdstuk-2-algemene-onderwerpen-van-regelgeving/%C2%A7-21-uitgangspunten-voor-het-gebruik-van-regelgeving-als-instrument/aanwijzing-25-zelfregulering>.

²⁰² <https://www.bamb2020.eu/about-bamb/>, geraadpleegd op: 7 juni 2018 en zie voor Horizon 2020:

<https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/what-horizon-2020>.

²⁰³ <https://www.bamb2020.eu/topics/materials-passports/sig-1/>, geraadpleegd op: 7 juni 2018.

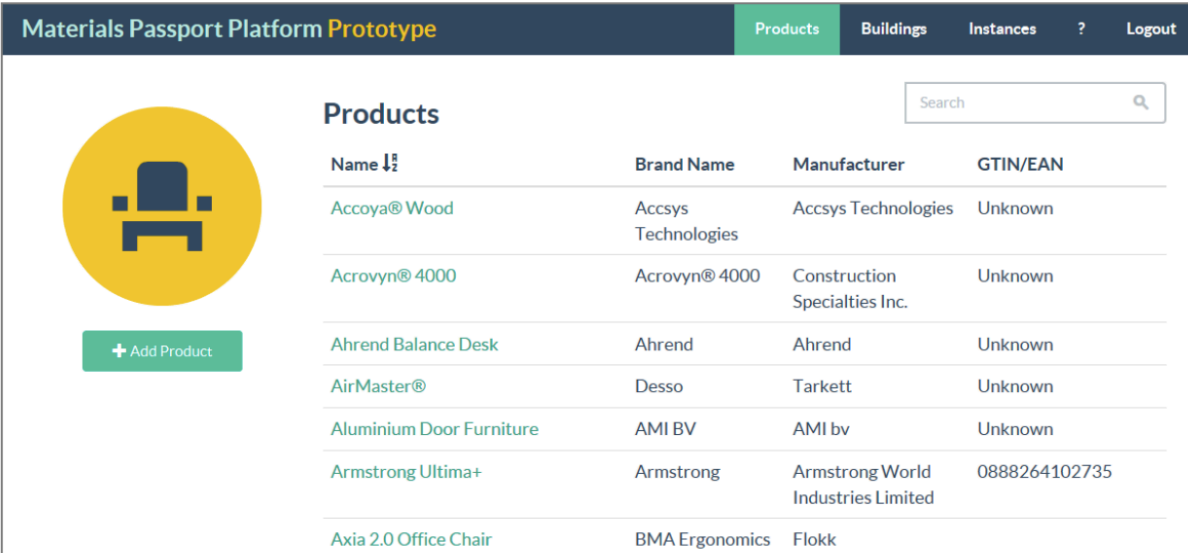
²⁰⁴ <https://www.bamb2020.eu/topics/materials-passports/>, geraadpleegd op: 7 juni 2018.

het materialenpaspoort.²⁰⁵ Voorbeelden van deze bestaande standaarden en instrumenten zijn bijvoorbeeld de in de bepalingmethode voor de MPG gebruikte LCA of de Bill of Materials (hierna: BIM), een instrument om de samenstelling van materialen en producten te inventariseren.²⁰⁶ Tevens stemt BAMB het materialenpaspoort af met BIM, aangezien BIM steeds meer gebruikt wordt en daardoor de reikwijdte van de toepassing van het materialenpaspoort kan toenemen.²⁰⁷ BAMB benadrukt daarbij dat bovenstaande standaarden en instrumenten bepaalde informatie die van belang is voor het realiseren van een circulaire economie niet beantwoorden, zoals vragen met betrekking tot de wijze waarop materialen zijn bevestigd in het gebouw en of onderhoud heeft plaatsgevonden.²⁰⁸ Hieruit kan worden afgeleid dat het Materials Passport deze informatie wel bevat.

Wat voor het Materials Passport tevens van belang wordt geacht is dat de informatie in de paspoorten toegankelijk moet zijn voor de partijen die de informatie nodig hebben of kunnen omzetten in handelingen. Om deze reden dient de informatie in de paspoorten openbaar te zijn en is informatie die geheim gehouden dient te worden niet geschikt om te worden opgenomen in een Materials Passport.²⁰⁹

Kortom, in het materialenpaspoort van BAMB bevindt zich informatie over de materialen, producten en systemen van een gebouw. Deze informatie ziet onder meer op de wijze hoe deze in het gebouw bevestigd zijn en of onderhoud heeft plaatsgevonden. Tevens biedt het de mogelijkheid om bestaande standaarden en instrumenten te integreren en dient de informatie uit het paspoort openbaar te zijn.

MATERIALS PASSPORTS PLATFORM PROTOTYPE



The screenshot shows the 'Materials Passport Platform Prototype' interface. It features a dark blue header with navigation tabs for 'Products', 'Buildings', 'Instances', and 'Logout'. The main content area is titled 'Products' and includes a search bar and a table of product entries. A yellow circular icon with a chair symbol and a '+ Add Product' button are also visible.

Name	Brand Name	Manufacturer	GTIN/EAN
Accoya® Wood	Accsys Technologies	Accsys Technologies	Unknown
Acrovyn® 4000	Acrovyn® 4000	Construction Specialties Inc.	Unknown
Ahrend Balance Desk	Ahrend	Ahrend	Unknown
AirMaster®	Desso	Tarkett	Unknown
Aluminium Door Furniture	AMI BV	AMI bv	Unknown
Armstrong Ultima+	Armstrong	Armstrong World Industries Limited	0888264102735
Axia 2.0 Office Chair	BMA Ergonomics	Flokk	

Een voorbeeld van het Materialenpaspoort Platform van BAMB.²¹⁰

²⁰⁵ <https://www.bamb2020.eu/topics/materials-passports/>, onder 'Standardization and existing tools', geraadpleegd op: 7 juni 2018.

²⁰⁶ <https://www.bamb2020.eu/topics/materials-passports/standardization-tools/>, geraadpleegd op: 7 juni 2018.

²⁰⁷ <https://www.bamb2020.eu/topics/data-decision/bim/>, geraadpleegd op: 7 juni 2018.

²⁰⁸ <https://www.bamb2020.eu/topics/materials-passports/standardization-tools/>, geraadpleegd op: 7 juni 2018.

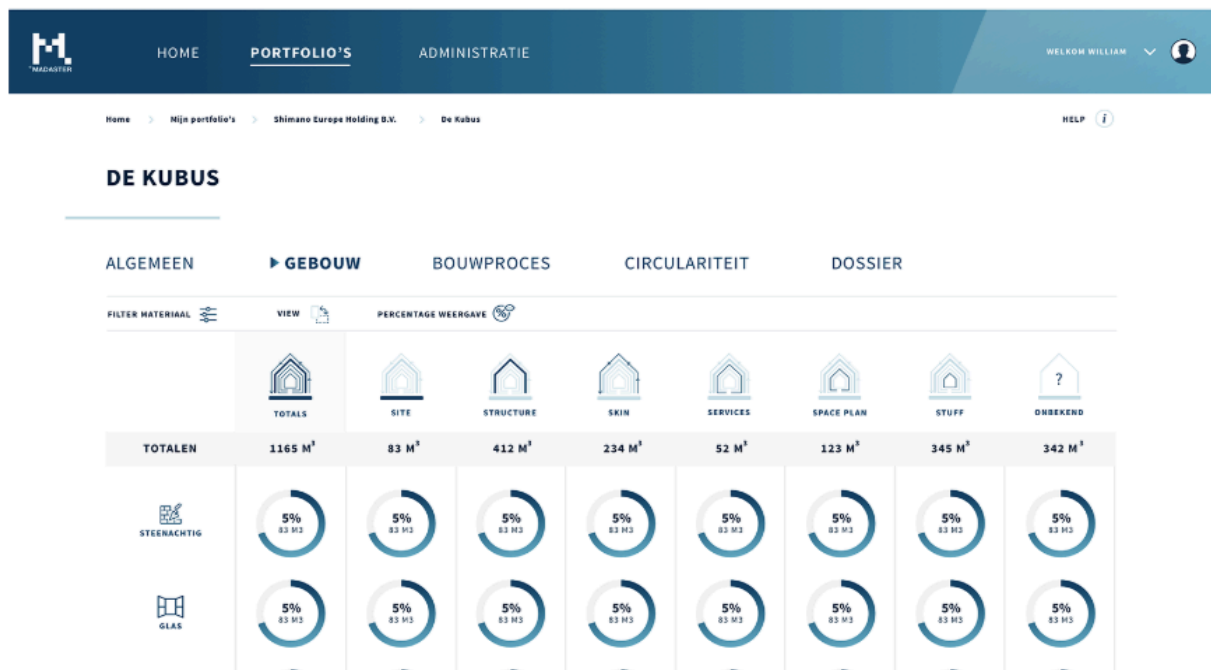
²⁰⁹ <https://www.bamb2020.eu/topics/materials-passports/>, onder 'Transparency and Secrecy', geraadpleegd op: 7 juni 2018.

²¹⁰ Te raadplegen op: <https://www.bamb2020.eu/topics/materials-passports/>, geraadpleegd op: 7 juni 2018.

3.2.3.2. Het materialenpaspoort en Madaster van Thomas Rau

Thomas Rau is architect en hij is van mening dat onze huidige economie een transitie moet doormaken naar een model waar de consument niet meer eigenaar is van een product, maar slechts gebruiker.²¹¹ Vanuit dit oogpunt heeft hij het materialenpaspoort ontwikkeld, waarin grondstoffen en materialen een identiteit krijgen doordat zij gedocumenteerd worden. Op deze wijze worden de gebruikte grondstoffen en materialen geen afval, maar blijven ze bruikbaar. Rau stelt namelijk: “afval is materiaal zonder identiteit”.²¹²

Het materialenpaspoort wordt beschreven als een instrument waarin de ‘ingrediënten’ van een gebouw zijn opgenomen. Op deze manier maakt het paspoort het mogelijk om deze ingrediënten opnieuw te gebruiken aan het eind van de levensfase van een gebouw of wanneer deze niet meer nodig zijn. Het materialenpaspoort bevat informatie over welke materialen en producten zich in de verschillende bouwlagen bevinden en wat de totale hoeveelheid hiervan is. Dit wordt uitgedrukt in zowel het volume van de materialen als het gewicht en het percentage ervan in het gebouw. De informatie kan vervolgens in meer detail worden ingevoerd per bouwlaag. Ook wordt beoogd in de toekomst de prijsinformatie van de materialen in het paspoort op te nemen.²¹³ Tevens geeft het paspoort aan in welke mate de woning een impact heeft op het milieu, waarbij door Madaster.com de vergelijking wordt gemaakt met het energiecertificaat.²¹⁴



Een voorbeeld van het materialenpaspoort in Madaster van een gebouw genaamd de 'Kubus'.²¹⁵

²¹¹ <https://www.madaster.com/nl/over-ons/waarom-materialenpaspoort>, geraadpleegd op: 13 juni 2018. Zie ook het boek wat Thomas Rau samen met Sabine Oberhuber heeft geschreven: T. Rau & S. Oberhuber, *Material Matters*, Bertram + de Leeuw Uitgevers BV 2016.

²¹² <https://www.madaster.com/nl/over-ons/waarom-materialenpaspoort>, geraadpleegd op: 13 juni 2018.

²¹³ <https://www.madaster.com/nl/ons-aanbod/Madaster-Platform>, geraadpleegd op: 13 juni 2018.

²¹⁴ <https://www.madaster.com/nl/particulier/madaster-particulieren>, geraadpleegd op: 13 juni 2018.

²¹⁵ <https://www.madaster.com/nl/ons-aanbod/Madaster-Platform>, geraadpleegd op: 13 juni 2018.

Om de toegang tot al deze materialenpaspoorten mogelijk te maken, is men op het idee gekomen om een Kadaster voor materialen te ontwikkelen: het Madaster. Het Madaster is volgens Rau “een publiek platform voor de hele vastgoedwereld, noem het de Burgerlijke Stand voor materialen”.²¹⁶ Met dit uitgangspunt dient het Madaster te functioneren als ‘publieke, online bibliotheek van materialen in de gebouwde omgeving’.²¹⁷ Het Madaster is dus tevens de plek waar de materialenpaspoorten daadwerkelijk gegenereerd worden.²¹⁸ In het Madaster wordt de informatie uit de materialenpaspoorten permanent bewaard. De informatie blijft echter in eigendom van de gebouweigenaar en wordt dus slechts bewaard en beheerd door het Madaster. Dit wordt gedaan met speciale aandacht voor veiligheid, privacy en continuïteit. Voor particulieren geldt hierbij dat zij zelf kunnen aangeven welke informatie, op welke wijze en met wie deze wordt gedeeld²¹⁹ en voor zakelijke partijen wordt de data anoniem aangeboden aan dienstverleners, tenzij de gebouweigenaar toestemming heeft gegeven tot het verlenen van toegang tot de specifieke informatie²²⁰. Via het Madaster is het in beginsel mogelijk de niet-gebouwspecifieke, dus anonieme, informatie in te zien. Wanneer de eigenaar hier specifiek toestemming voor geeft, is tevens de gebouwspecifieke informatie te zien.²²¹

Het Madaster houdt echter meer in dan een opslagplaats van de informatie uit de materialenpaspoorten. Zo biedt het particulieren de mogelijkheid een woningdossier aan te maken, waarin alle gegevens over de woning opgeslagen kunnen worden, zoals energiecertificaten, onderhoudscontracten en foto’s.²²² Voor zakelijke partijen biedt het eenzelfde mogelijkheid met betrekking tot vastgoedportefeuilles, zodat alle relevante informatie en documenten op een centrale plaats worden bewaard.²²³

3.2.3.3. De inhoud van het gebouwenpaspoort

In de twee bovenstaande paragrafen zijn twee bestaande initiatieven kort uiteengezet. Men kan ervoor kiezen een van deze initiatieven, of een ander initiatief, in het geheel over te nemen in de nieuwe verplichting, maar ook om verschillende onderdelen van deze paspoorten te combineren en verplicht te stellen. Een andere mogelijkheid is om bij de definitie van het gebouwenpaspoort of in de Toelichting op de verplichting enkele aspecten te noemen die in elk geval in het paspoort opgenomen zullen moeten worden, waarbij deze aspecten gekwalificeerd kunnen worden als minimumvereisten.

Naar mijn mening dient, net zoals in beide besproken paspoorten, de informatie met betrekking tot de grondstoffen en materialen zo gedetailleerd mogelijk te worden opgenomen in een gebouwenpaspoort. Deze informatie dient te zien op zoveel mogelijk aspecten van de gebruikte grondstoffen en materialen: welke, waar, hoeveel, het gewicht en percentage van

²¹⁶ <https://www.madaster.com/nl/over-ons/waarom-materialenpaspoort>, geraadpleegd op: 13 juni 2018.

²¹⁷ <https://www.madaster.com/nl/zakelijk>, geraadpleegd op: 13 juni 2018.

²¹⁸ <https://www.madaster.com/nl/ons-aanbod/materialenpaspoort-vastgoed> en <https://www.madaster.com/nl/zakelijk/commerci%C3%ABle-vastgoedeigenaren-beheerders/madaster-vastgoedeigenaren-beheerders>, geraadpleegd op: 13 juni 2018.

²¹⁹ <https://www.madaster.com/nl/particulier/madaster-particulieren>, geraadpleegd op: 13 juni 2018.

²²⁰ <https://www.madaster.com/nl/zakelijk/zakelijke-dienstverlening/madaster-data-services-voor-vastgoed-dienstverlening>, geraadpleegd op: 13 juni 2018.

²²¹ <https://www.madaster.com/nl/ons-aanbod/madaster-data-services>, geraadpleegd op: 13 juni 2018.

²²² <https://www.madaster.com/nl/particulier/madaster-particulieren>, geraadpleegd op: 13 juni 2018.

²²³ <https://www.madaster.com/nl/zakelijk/commerci%C3%ABle-vastgoedeigenaren-beheerders/madaster-vastgoedeigenaren-beheerders>, geraadpleegd op: 13 juni 2018.

het totaal. Ook verdient het de voorkeur om, zoals in het paspoort van BAMB, op te nemen op welke wijze de materialen zijn bevestigd en worden onderhouden evenals, zoals beoogd in het Madaster, de prijsinformatie van de materialen. Als al deze gegevens in het gebouwenpaspoort zullen worden opgenomen, zal de informatie over de gebruikte grondstoffen en materialen zo uitgebreid en volledig mogelijk zijn. Dit zal er naar mijn mening toe leiden dat het circulair slopen en het daaropvolgend (hoogwaardig) hergebruik van deze grondstoffen en materialen eenvoudiger, en daarmee (economisch) aantrekkelijker, zal zijn.

Wat betreft de informatievoorziening stelt BAMB dat de informatie toegankelijk en openbaar moet zijn, terwijl het Madaster onderscheid maakt tussen gebouwspecifieke en niet-gebouwspecifieke informatie, waarbij slechts deze laatste informatie in beginsel vrij toegankelijk is. Naar mijn mening zou deze laatste variant een goede balans zijn om de informatie uit de gebouwenpaspoorten toegankelijk te maken. Op deze wijze kan men, zonder dat de privacy of veiligheid van de informatie wordt geschonden, de informatie uit de paspoorten gebruiken. Tevens garandeert deze gebruiksvorm dat wel alle relevante informatie in het paspoort wordt opgenomen, ook als deze niet zonder toestemming gebruikt mag worden.

3.3. Deelconclusie

In dit hoofdstuk is het concept van het gebouwenpaspoort toegelicht en betoogd dat het middels wet- en regelgeving verplicht stellen van een gebouwenpaspoort kan bijdragen aan het realiseren van een circulaire bouwsector. Tevens is in dit hoofdstuk de vormgeving en inhoud van een (verplicht) gebouwenpaspoort besproken. Hierbij is het nut van een middelvoorschrift, zoals de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort, besproken in het licht van de Porter-hypothese. Tevens is het uitgangspunt van de wetgever besproken, op grond waarvan bij het opstellen van nieuwe wet- of regelgeving zoveel mogelijk dient te worden aangesloten bij de praktijk. Met het oog op dit uitgangspunt zijn daarom twee initiatieven uit de praktijk besproken: het BAMB Materials Passport en het materialenpaspoort en Madaster van Thomas Rau. Uit de bespreking van beide initiatieven is geconcludeerd waaraan een, op grond van de nieuwe regeling verplicht, gebouwenpaspoort naar mijn mening in ieder geval zal moeten voldoen.

4. Een verplicht gebouwenpaspoort in bestaande wet- en regelgeving

Hoewel in Hoofdstuk 3 de voordelen en mogelijkheden van nieuwe stimulerende wet- en regelgeving zijn beschreven, zal in dit hoofdstuk allereerst worden gekeken naar de mogelijkheden die bestaande nationale wetgeving biedt om een gebouwenpaspoort verplicht te stellen. Het integreren van deze verplichting in bestaande wet- of regelgeving zal namelijk sneller en efficiënter zijn dan het opstellen van een geheel nieuwe regeling.²²⁴

4.1. De mogelijkheden in bestaande wet- en regelgeving

In deze paragraaf zal een overzicht gegeven worden van de bestaande wet- en regelgeving die mogelijk als grondslag gebruikt zouden kunnen worden voor het verplicht stellen van een gebouwenpaspoort en in welke bestaande bepaling deze verplichting mogelijk geïntegreerd zou kunnen worden. De bestaande regelgeving die in dit onderzoek is bekeken en onderzocht, betreft de regelgeving die geldt voor opdrachtgevers in de bouw. Dit zijn de Woningwet (hierna: Wonw), het Bouwbesluit 2012 (hierna: Bouwbesluit) en de Regeling Bouwbesluit 2012 (hierna: Regeling Bouwbesluit) alsook de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo), het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (hierna: Mor).²²⁵ Vervolgens zullen de mogelijkheden in deze regelgeving nader uitgewerkt worden.

4.1.1. Het Bouwbesluit 2012

Het Bouwbesluit heeft betrekking op het bouwen, verbouwen en slopen van bouwwerken en dus ook op de veiligheid tijdens het bouw- en sloopproces en het gebruik van bestaande bouwwerken. Volgens de Nota van Toelichting bevat het de (technische) voorschriften ‘die de minimaal noodzakelijke kwaliteit van bouwwerken waarborgen’²²⁶, waaronder voorschriften met het oog op de veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en het milieu.²²⁷ Gezien het feit dat het Bouwbesluit betrekking heeft op en voorschriften stelt aan bouwwerken, zou het Bouwbesluit een eerste logische plaats zijn die mogelijk een verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort kan behelzen.

Momenteel bevat het Bouwbesluit geen bepaling die ziet op het verplicht opstellen van een gebouwenpaspoort. Het Bouwbesluit verhindert echter niet dat projectontwikkelaars zelf verdergaande maatregelen, zoals het opstellen van een gebouwenpaspoort, kunnen treffen dan die het Bouwbesluit voorschrijft.²²⁸ Echter, dergelijke maatregelen kunnen niet door het bevoegd gezag worden afgedwongen. Dit komt doordat het Bouwbesluit een uitputtend

²²⁴ Zie ook: Ch. Backes, *Law for a circular economy*, Den Haag: Eleven International Publishing 2017, p. 49. Hier stelt Backes dat het gebruik van de bestaande Richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen voor het vastleggen van onder meer doelstellingen met betrekking tot circulair bouwen, sneller en efficiënter is dan het opstellen van een nieuwe richtlijn.

²²⁵ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bouwregelgeving/bouwvoorschriften>, geraadpleegd op 25 mei 2018.

²²⁶ Stb. 2011, 416, p. 130.

²²⁷ Art. 2 Wonw, meer in het bijzonder art. 2 lid 5 Wonw.

²²⁸ Zie Stb. 2011, 416, p. 133.

karakter heeft²²⁹, wat betekent dat verdergaande maatregelen, bijvoorbeeld met betrekking tot milieu, niet door het bevoegd gezag kunnen worden gesteld, aangezien deze onderwerpen reeds worden behandeld in het Bouwbesluit.²³⁰ Hoewel het, gezien het uitputtend karakter, voor het bevoegd gezag in beginsel niet mogelijk is om verdergaande maatregelen te stellen aan het bouwen, verbouwen of slopen van bouwwerken, zal hieronder toch gekeken worden of er desalniettemin bepalingen in het Bouwbesluit zijn die het verplicht stellen van een gebouwenpaspoort kunnen faciliteren.

4.1.1.1. De milieuprestatie – artikel 5.9 Bouwbesluit 2012

Aangezien het doel van het gebouwenpaspoort is om circulariteit in de bouwsector en daarmee een circulaire economie te stimuleren, zal allereerst gekeken worden naar Afdeling 5.2 Bouwbesluit. De bepalingen in deze afdeling zien blijkens de Nota van Toelichting namelijk op het ‘verbeteren van het duurzaamheidsgehalte’ van te bouwen gebouwen, waarbij het gaat om het verminderen van de milieueffecten van de te gebruiken materialen in het bouwproces van deze gebouwen.²³¹ Hiertoe geldt op grond van artikel 5.8 Bouwbesluit dat bij een te bouwen bouwwerk de milieubelasting van de toe te passen materialen moet worden beperkt.²³² Vervolgens geldt op grond van artikel 5.9 Bouwbesluit voor gebouwen met een woonfunctie en voor kantoorfuncties met een oppervlakte van meer dan 100m² een verplichte milieuprestatie met grenswaarde 1.²³³ Wegens het feit dat afdeling 5.2 ziet op duurzaamheid en gezien het feit dat de bepalingmethode van artikel 5.9 Bouwbesluit momenteel een betrouwbare schakel vormt tussen de bouwsector en de industrie²³⁴, zal hieronder gekeken worden naar de mogelijkheden voor een verplicht gebouwenpaspoort op grond van deze afdeling dan wel dit artikel.

De Milieuprestatie Gebouwen

De milieuprestatie van gebouwen (hierna: MPG) wordt berekend volgens de Bepalingmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken.²³⁵ Met deze Bepalingmethode wordt niet alleen de uitstoot van broeikasgassen maar bijvoorbeeld ook de uitputting van de grondstoffen die in een bouwwerk worden gebruikt, berekend aan de hand van de gebruikte materialen.²³⁶ De Bepalingmethode maakt het voorts mogelijk om de milieueffecten van de materialen controleerbaar en reproduceerbaar te berekenen.²³⁷ Ter invulling van de Bepalingmethode zijn een aantal rekenmethodes ontwikkeld en goedgekeurd door Stichting Bouwkwiteit²³⁸, waaronder onder meer GPR Gebouw, een

²²⁹ Zie onder meer: ABRvS 14 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1589, ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:600 en ABRvS 22 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1290.

²³⁰ M. Boeve, *Bouwen in een circulaire stad*, TO 2017/4.

²³¹ Stb. 2011, 416, p. 296.

²³² Art. 5.8 lid 1 Bouwbesluit.

²³³ Art. 5.9 lid 1 en lid 2 Bouwbesluit. En zie ook: Stb. 2017, 494, p. 9.

²³⁴ W/E adviseurs – Eindrapport onderzoek ‘Naar een meer innovatieve en duurzame bouw!’, 5 juli 2016, p. 34.

²³⁵ Art. 5.9 Bouwbesluit jo. art. 3.1 lid 1 Regeling Bouwbesluit.

²³⁶ Stb. 2017, 494, p. 9.

²³⁷ D. Anink et al., *Principes en parameters Milieuprestaties Gebouwen (MPG) - Eindrapport*, W/E Adviseurs, 24 februari 2017, p. 15.

²³⁸ Zie: <https://www.milieudatabase.nl/index.php?q=rekeninstrumenten>, geraadpleegd op: 27 juni 2018. Deze rekenmethodes zijn: GPR Gebouw en GPR Bouwbesluit, MPGCalc, MRPI MPG-software en One Click LCA.

duurzaamheidsmethode waarin naast de duurzaamheid van een gebouw ook de circulariteitswaarde wordt gegeven.²³⁹

Om de milieuprestatie van elk gebruikt materiaal te bepalen, wordt de zogenaamde Levens Cyclus Analyse (hierna: LCA) uitgevoerd. Deze LCA is per materiaal en product inmiddels algemeen vastgesteld en de LCA's van alle materialen zijn verzameld in de Nationale Milieudatabase. De MPG van het bouwwerk is vervolgens de optelsom van alle LCA's van alle gebruikte materialen in een gebouw. Voor het berekenen van de MPG zijn de volgende gegevens van een bouwwerk vereist: de afmetingen van het bouwwerk, welke bouwproducten zijn gebruikt en de hoeveelheid hiervan.²⁴⁰ Dit betekent dat alle materialen, en de hoeveelheid daarvan, in een bouwwerk moeten worden geïdentificeerd alvorens de MPG kan worden berekend.²⁴¹ Hoewel deze milieuprestatie een duurzaamheidseis stelt aan het gebouw, laat het de projectontwikkelaar van het gebouw vrij in de keuze van het ontwerp en de te gebruiken materialen. Dit komt doordat de milieuprestatie een zogenaamde prestatie-eis is, waardoor enkel van belang is dat de eis wordt gehaald, niet de wijze waarop dit gebeurt.²⁴²

Door het reeds genoemde uitputtend karakter van het Bouwbesluit, is het voor het bevoegd gezag niet mogelijk om op grond van artikel 5.9, eerste en tweede lid, Bouwbesluit een strengere MPG te eisen. Hoewel het bevoegd gezag te allen tijde met de projectontwikkelaar in gesprek kan treden over de wenselijkheid van een duurzamer gebouw, kan de bouwvergunning niet worden geweigerd indien de projectontwikkelaar met deze strengere prestatie-eis niet akkoord gaat.²⁴³ Ook heeft het uitputtend karakter tot gevolg dat een verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort momenteel niet kan worden opgelegd op grond van artikel 5.9. Echter, gezien de wijze waarop de Bepalingsmethode is ingericht, betekent dit dat reeds bij het berekenen van de MPG een overzicht benodigd is van alle gebruikte materialen in een gebouw. Bij het berekenen van de MPG dienen de producteenheden namelijk meetbaar te zijn en ten minste te omvatten: een omschrijving van het bouwproduct, een specificatie van het bouwproduct en de hoeveelheid van het bouwproduct.²⁴⁴ Het feit dat de Bepalingsmethode voorts vereist dat de berekening per materiaal op een controleerbare en reproduceerbare wijze gebeurt, betekent dat voor elk bouwwerk bovenstaande informatie moet zijn terug te vinden.

Gezien de hierboven besproken vereisten met betrekking tot de informatie van de gebruikte grondstoffen en materialen in een bouwwerk, lijkt het gebouwenpaspoort op een aantal vlakken overeen te komen met de Bepalingsmethode. Ook in een gebouwenpaspoort zal namelijk op een controleerbare en reproduceerbare wijze zijn vastgelegd welke grondstoffen en materialen, en de hoeveelheid daarvan, zijn gebruikt in een bouwwerk. Derhalve zou kunnen worden gesteld dat het opstellen van een gebouwenpaspoort slechts een zeer te overziene bijkomende moeite is wanneer men voldoet aan artikel 5.9, aangezien een gedeelte

²³⁹ J. Paauw & R. Drijfhout, *Omgaan met een gebouw als materiaaldepot*, februari 2018, p. 6.

²⁴⁰ Zie ook: Stichting Bouwkwiteit, *Informatie blad 'Al aan de slag met de milieuprestatie Bouwbesluit 2012'*, april 2012.

²⁴¹ Zie: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/wetten-en-regels-gebouwen/nieuwbouw/milieuprestatie-gebouwen>, geraadpleegd op: 20 mei 2018. En zie ook: D. Anink et al., *Principes en parameters Milieuprestaties Gebouwen (MPG) - Eindrapport, W/E Adviseurs*, 24 februari 2017, p. 10.

²⁴² Stb. 2011, 416, p. 296 en D. Anink et al., *Principes en parameters Milieuprestaties Gebouwen (MPG) - Eindrapport, W/E Adviseurs*, 24 februari 2017, p. 15. En zie ook: M. Boeve, *Bouwen in een circulaire stad, TO 2017/4*.

²⁴³ Stb. 2011, 416, p. 297.

²⁴⁴ Stichting Bouwkwiteit, *Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken*, november 2017, p. 12.

van de informatie die in het gebouwenpaspoort moet komen te staan al geïdentificeerd is voor het berekenen van de MPG. Tevens zou het gebouwenpaspoort de bovengenoemde onderdelen van de Bepalingsmethode kunnen vervangen en in plaats daarvan als basis kunnen dienen voor de LCA berekening.²⁴⁵ Hierbij dient echter wel te worden opgemerkt dat de inhoud van een gebouwenpaspoort dat de informatievereisten zal bevatten op grond waarvan de LCA en daarmee de MPG berekend kunnen worden, niet gelijk is aan de inhoud van het gebouwenpaspoort zoals voorgesteld in paragraaf 3.2.3.3.. De Bepalingsmethode vereist namelijk slechts een omschrijving van het bouwproduct, een specificatie van het bouwproduct en de hoeveelheid van het bouwproduct²⁴⁶, terwijl het in paragraaf 3.2.3.3. voorgestelde gebouwenpaspoort tevens informatie bevat met betrekking tot de wijze van bevestiging, bijhoudt welke onderhoudswerkzaamheden worden verricht en op den duur ook prijsinformatie over de gebruikte grondstoffen en materialen zal bevatten. Dit zijn onderdelen die niet vereist zijn voor het berekenen van de milieuprestatie van een gebouw, waardoor de Bepalingsmethode dan wel artikel 5.9 niet geschikt is om als grondslag te dienen voor een verplicht gebouwenpaspoort als bedoeld in paragraaf 3.2.3.3.. Wanneer men er echter voor zou kiezen dat een minimale versie van het gebouwenpaspoort zou volstaan als wettelijk verplicht gebouwenpaspoort, bijvoorbeeld een versie waarin enkel de soort en hoeveelheid bouwproducten is opgenomen, zou een gebouwenpaspoort mogelijk wel als invulling kunnen dienen van de Bepalingsmethode, waardoor artikel 5.9 mogelijk als grondslag zou kunnen dienen voor het opstellen van een gebouwenpaspoort. Een dergelijke integratie van het gebouwenpaspoort zou daarmee in lijn zijn met het voornemen van de overheid om de Bepalingsmethode te verfijnen zodat de circulariteit van gebouwen hierin wordt meegenomen.²⁴⁷

Aangezien reeds vastgesteld is dat artikel 5.9 niet als grondslag zal kunnen dienen voor het verplicht stellen van de uitgebreide versie van het gebouwenpaspoort zoals voorgesteld in paragraaf 3.2.3.3., zullen hieronder slechts de mogelijkheden besproken worden voor het verplicht stellen van de minimale versie van het gebouwenpaspoort.

Een eerste mogelijkheid hiervoor is wellicht om het SBK te verzoeken de Bepalingsmethode te wijzigen zodat het gebouwenpaspoort onderdeel zal uitmaken van de Bepalingsmethode, aangezien de Bepalingsmethode op dit moment al een dusdanige inventarisatie van de gebruikte materialen vereist dat het vastleggen hiervan in een gebouwenpaspoort slechts een kleine bijkomende handeling zal zijn. Voor het wijzigen van de Bepalingsmethode zal de regelgeving in het Bouwbesluit niet gewijzigd dienen te worden, aangezien artikel 5.9 Bouwbesluit slechts verwijst naar deze Bepalingsmethode. Wel zou het, met het oog op de rechtszekerheid, aanbeveling verdienen om aan burgers en bedrijven kenbaar te maken dat de Bepalingsmethode zal zijn gewijzigd.

Een tweede mogelijkheid om het opstellen van een minimale versie van het gebouwenpaspoort daadwerkelijk onderdeel uit te laten maken van de MPG biedt wellicht artikel 5.9, vijfde lid, Bouwbesluit op grond waarvan bij ministeriële regeling nadere

²⁴⁵ Alliander, Het grondstofpaspoort, op:

<https://www.alliander.com/sites/default/files/Handleiding%20grondstofpaspoort%20v%201.0.pdf>, p. 3.

²⁴⁶ Stichting Bouwkwaliteit, Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken, november 2017, p. 12.

²⁴⁷ E. Nelissen et al., Transitie-agenda circulaire economie - Circulaire Bouweconomie, 2018, p. 22 en 26.

voorschriften kunnen worden gesteld aan het in het eerst en tweede lid bepaalde. Dit betekent dat in de bij het Bouwbesluit behorende Regeling Bouwbesluit een bepaling, die ziet op het verplicht opstellen van een gebouwenpaspoort, opgenomen zou kunnen worden. Voor toepassing van artikel 5.9, vijfde lid, Bouwbesluit is het dus vereist dat nieuwe regelgeving wordt gemaakt.

Het Bouwbesluit biedt ook de mogelijkheid om aan een geldend voorschrift te voldoen op een andere wijze dan is voorgeschreven door het betreffende voorschrift, namelijk middels de zogenaamde ‘gelijkwaardigheidsbepaling’ van artikel 1.3, eerste lid, Bouwbesluit. Indien door een andere invulling ‘ten minste dezelfde mate van veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en bescherming van het milieu’ kan worden bereikt, kan ook die invulling worden toegepast om te voldoen aan de betreffende bepaling.²⁴⁸ Of dit daadwerkelijk het geval is, moet aan het bevoegd gezag worden aangetoond.²⁴⁹ Zoals reeds gesteld zou een minimale versie van het gebouwenpaspoort het onderdeel in de Bepalingsmethode dat vereist dat de gebruikte materialen op een controleerbare en reproduceerbare wijze worden geïdentificeerd alvorens hun milieueffect wordt berekend, kunnen vervangen of als aanvulling hierop kunnen dienen. Kortom, het gebouwenpaspoort zou gezien kunnen worden als gelijkwaardige invulling voor dit onderdeel. De vraag is aldus of artikel 1.3 Bouwbesluit de mogelijkheid biedt om een verplichting op te leggen om op grond van dit onderdeel van de Bepalingsmethode, en daarmee aan artikel 5.9 Bouwbesluit, te voldoen door middel van het gebouwenpaspoort, ervan uitgaande dat het bevoegd gezag dit ook als een gelijkwaardige invulling zal beschouwen. Het antwoord op deze vraag luidt negatief. De reden hiervoor is dat artikel 1.3 slechts de mogelijkheid biedt aan burgers en bedrijven om op eigen initiatief het gebouwenpaspoort aan te dragen als, en daarmee onderdeel te laten uitmaken van, de invulling van artikel 5.9. Het biedt het bevoegd gezag niet de mogelijkheid om het gebouwenpaspoort verplicht te stellen. De gelijkwaardigheidsbepaling is namelijk gericht tot degene die moet voldoen aan, in dit geval, de milieuprestatie, en biedt geen grondslag om burgers en bedrijven een extra verplichting op te leggen.

Desalniettemin zou men uit het feit dat mogelijkerwijs ook op andere gelijkwaardige manieren kan worden voldaan aan artikel 5.9 kunnen afleiden dat binnen artikel 5.9 ruimte bestaat om de milieuprestatie op een van de voorgeschreven wijze afwijkende manier te berekenen en anders in te vullen. Artikel 1.3 Bouwbesluit biedt aldus wellicht geen mogelijkheid voor het bevoegd gezag om het gebouwenpaspoort verplicht te stellen, maar uit het feit dat men dit artikel zou kunnen gebruiken om op een andere wijze te voldoen aan artikel 5.9 zou men kunnen afleiden dat de wetgever niet heeft beoogd dat de huidige invulling van het artikel 5.9 de enige juiste invulling is. Deze beredenering zou het argument kunnen onderbouwen dat een verplichting tot het opstellen van een minimale versie van het gebouwenpaspoort haar grondslag zou kunnen vinden in artikel 5.9. De vraag is echter of bovenstaande redenering daadwerkelijk opgaat voor artikel 5.9 Bouwbesluit, aangezien in dit artikel niet slechts is voorgeschreven dat een gebouw een bepaalde MPG dient te hebben maar tevens de Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken is voorgeschreven

²⁴⁸ Art. 1.3 lid 1 Bouwbesluit en zie ook: Stb. 2011, 416, p. 133 en p. 139.

²⁴⁹ Stb. 2011, 416, p. 191.

om deze MPG te berekenen. Enerzijds kan men betogen dat dit geen probleem oplevert, aangezien artikel 5.9 namelijk een prestatie-eis is, bestaande uit een grenswaarde en bepalingmethode, waarvoor verwezen is naar een specifieke bepalingmethode, namelijk de Bepalingmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken. Blijkens de Nota van Toelichting van het Bouwbesluit betekent het voorschrijven van een bepalingmethode, gebaseerd op bijvoorbeeld een NEN-norm zoals de Bepalingmethode²⁵⁰, echter niet dat “uitsluitend die aangewezen norm de oplossing biedt”.²⁵¹ Op grond van artikel 1.3 is het toegestaan om een andere oplossing aan te dragen om te voldoen aan de functionele eis, die in onderhavig geval is vervat in artikel 5.8 Bouwbesluit.²⁵²

Anderzijds kan men betogen dat men uit het feit dat de wetgever deze specifieke Bepalingmethode heeft voorgeschreven, kan afleiden dat artikel 5.9 geen ruimte biedt om de milieuprestatie op een van de voorgeschreven wijze afwijkende manier te berekenen en daarmee anders in te vullen. De Bepalingmethode is namelijk ontwikkeld om een standaardisatie mogelijk te maken bij het berekenen van de MPG.²⁵³ Hoewel, zoals reeds gezegd, wel een aantal verschillende rekenmethoden ontwikkeld zijn ter invulling van de Bepalingmethode, dienen deze voor gebruik goedgekeurd te zijn door Stichting Bouwkwiteit zodat gegarandeerd is dat de Bepalingmethode goed geïmplementeerd is in de betreffende methode. Hieruit kan men concluderen dat artikel 1.3 geen mogelijkheid biedt om een gebouwenpaspoort te zien als gelijkwaardige invulling van de Bepalingmethode, aangezien deze Bepalingmethode wettelijk is voorgeschreven en de juiste toepassing ervan tevens wordt gegarandeerd door de validatie van de rekeninstrumenten die dienen ter invulling van de Bepalingmethode. Echter, ook wanneer men deze gedachtegang volgt, zou men kunnen betogen dat de mogelijkheid om het gebouwenpaspoort onderdeel te kunnen laten uitmaken van de Bepalingmethode door dit als wijziging voor te leggen aan de SBK, een mogelijkheid zou kunnen zijn om het gebouwenpaspoort te integreren in de Bepalingmethode. Net als de rekenmethodes zou de SBK het gebouwenpaspoort dan namelijk kunnen valideren als onderdeel van de Bepalingmethode.

Kortom, hoewel het niet mogelijk zal zijn om middels de gelijkwaardigheidsbepaling van artikel 1.3 Bouwbesluit het gebouwenpaspoort verplicht te stellen op grond van artikel 5.9 Bouwbesluit, zou betoogd kunnen worden dat het feit dat artikel 1.3 Bouwbesluit de ruimte biedt om artikel 5.9 anders in te vullen, eventueel wel gebruikt zou kunnen worden ter onderbouwing van het argument dat het gebouwenpaspoort kan worden geïntegreerd in (de Bepalingmethode van) artikel 5.9 Bouwbesluit.

Echter, ondanks het feit dat men het opstellen van een minimale versie van het gebouwenpaspoort als logisch, bijkomend onderdeel van de Bepalingmethode zou kunnen zien, is het de vraag of het verplicht stellen van een dergelijk gebouwenpaspoort mogelijk is in verband met het uitputtend karakter van het Bouwbesluit. Zoals reeds gezegd stelt het toevoegen van het vereiste van een dergelijk gebouwenpaspoort extra eisen aan de

²⁵⁰ De Bepalingmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken is gebaseerd op de NEN-EN 15804:2012 + Amendement A1 (2013). Zie: Stichting Bouwkwiteit, Bepalingmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken, november 2017, p. 4.

²⁵¹ Stb. 2011, 416, p. 139.

²⁵² Stb. 2011, 416, p. 133.

²⁵³ M. van Overveld et al., *Praktijkboek Bouwbesluit 2012*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2011, p. 180.

Bepalingsmethode en daarmee aan artikel 5.9, waardoor dit in strijd is met hetgeen in de Nota van Toelichting is gesteld over het karakter van het Bouwbesluit. Dit zal naar mijn mening in ieder geval zo zijn wanneer men zal trachten de uitgebreide versie van het gebouwenpaspoort verplicht te stellen binnen de Bepalingsmethode en artikel 5.9, aangezien men dan verdergaande maatregelen oplegt dan het Bouwbesluit momenteel vereist. Tegelijkertijd kan men betogen dat, wanneer wordt gekozen voor de minimale versie van het gebouwenpaspoort, geen verdergaande maatregelen worden gesteld, aangezien een dergelijke variant van het gebouwenpaspoort overeenkomt met hetgeen momenteel al vereist is bij het berekenen van de MPG op basis van de Bepalingsmethode.

Tevens dient men rekening te houden met het feit dat voor de bepaling van de MPG blijkt de Nota van Toelichting “*alleen die constructieonderdelen en installaties [hoeven] te worden meegenomen die nodig zijn voor het voldoen aan de overige voorschriften van het Bouwbesluit 2012*”.²⁵⁴ De onderdelen die niet dienen te worden meegenomen in de Bepalingsmethode zijn onder meer de inventaris, materieel, elektrotechnische installaties, stoffering, vloerbedekking en waterkranen.²⁵⁵ Wanneer men dus onderdelen in het gebouwenpaspoort wenst op te nemen die niet dienen te worden meegenomen in de Bepalingsmethode, biedt integratie van (een minimale versie van) het gebouwenpaspoort in de Bepalingsmethode geen goede mogelijkheid.

Nadelen afdeling 5.2

Wanneer men ervan uitgaat dat artikel 5.9 Bouwbesluit inderdaad een grondslag kan vormen voor de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort, betekent dit dat voor elk nieuw gebouw, bij het berekenen van de MPG, een gebouwenpaspoort opgesteld moet worden. Echter, zoals reeds gesteld in hoofdstuk 3, zal een gebouwenpaspoort met name een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van een circulaire bouwsector indien gebouwenpaspoorten op grote schaal worden toegepast.

Met het oog op deze schaalvergroting is een eerste belemmering dat op grond van artikel 5.9 een gebouwenpaspoort enkel verplicht zou zijn voor gebruiksfuncties en kantoorfuncties met een oppervlakte van meer dan 100m². Hoewel woonfuncties en grote kantoorgebouwen hier dus onder vallen, betekent dit desalniettemin dat niet voor *alle* gebouwen een gebouwenpaspoort hoeft te worden opgesteld.²⁵⁶

Een tweede belemmering is dat voor het creëren van schaalgrootte ook bestaande gebouwen voorzien zullen moeten worden van een gebouwenpaspoort. Momenteel is artikel 5.9 Bouwbesluit echter niet van toepassing op bestaande bouwwerken, aangezien de afdeling waar artikel 5.9 onderdeel van uitmaakt, afdeling 5.2, niet ziet op bestaande bouw. De afdeling heeft namelijk als titel ‘Milieu, nieuwbouw’, waardoor duidelijk wordt dat de bepalingen in deze Afdeling slechts betrekking hebben op nieuwbouw, oftewel, niet op bestaande gebouwen. Tevens blijkt dit uit de Nota van Toelichting behorende bij het Bouwbesluit, waarin de wetgever heeft gesteld dat afdeling 5.2 invulling geeft “*aan het voornemen de schadelijke milieueffecten van het materiaalgebruik bij de nieuwbouw van*

²⁵⁴ Stb. 2017, 494, p. 9.

²⁵⁵ Zie voor een overzicht van de gebouwonderdelen die wel en niet dienen te worden meegenomen in de Bepalingsmethode Bijlage D in: Stichting Bouwkwiteit, Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken, november 2017, p. 60-63.

²⁵⁶ Art. 5.9 lid 1 jo. lid 2 jo. lid 3 jo. art 5.8 Bouwbesluit.

woningen en, woongebouwen en kantoorgebouwen te verminderen”.²⁵⁷ De vraag is daarom of afdeling 5.2, en daarmee artikel 5.9 Bouwbesluit, wel geschikt is om een verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort te bevatten, aangezien een gebouwenpaspoort op grond hiervan niet verplicht zou kunnen worden gesteld voor bestaande gebouwen, terwijl dit juist noodzakelijk is om de gewenste schaalgrootte te realiseren. Hierbij komt dat, naast de vraag of de ratio van de huidige Afdeling 5.2 dus geschikt is om een regeling die ziet op het opstellen van een gebouwenpaspoort voor elk gebouw, dus nieuwbouw én bestaande bouw, te bevatten, het inlezen van een verplicht gebouwenpaspoort in artikel 5.9 Bouwbesluit ook een wijziging van de titel en aanpassing van de ratio van Afdeling 5.2 zou vereisen.

Naast het feit dat artikel 5.9 Bouwbesluit niet ziet op bestaande bouw, is het artikel op grond van artikel 5.10 ook niet van toepassing op ‘het geheel of gedeeltelijk vernieuwen of veranderen of het vergroten van een bouwwerk’. Dit betekent dat ook wanneer een bestaand bouwwerk wordt gerenoveerd of verbouwd, geen eisen worden gesteld aan de milieuprestatie van het bouwwerk.²⁵⁸ Ook bij (vergaande) verbouw van een bouwwerk zijn de bepalingen van deze afdeling niet van toepassing, aangezien het begrip ‘verbouw’ in artikel 5.10 Bouwbesluit een ruime reikwijdte heeft.²⁵⁹ Onder verbouw wordt namelijk verstaan “*het geheel of gedeeltelijk vernieuwen of veranderen of het vergroten van een bestaand bouwwerk*”,²⁶⁰ waarbij ook valt het tot op de fundering slopen en vervolgens op diezelfde fundering opbouwen van een bouwwerk of het tot op het casco strippen van een bouwwerk.²⁶¹ Wanneer men het verplicht stellen van een gebouwenpaspoort dus zal koppelen aan de MPG van artikel 5.9 Bouwbesluit, komt men in de knoop met deze bepaling, waardoor een gebouwenpaspoort niet verplicht zal zijn voor het gedeelte van het bouwwerk dat verbouwd wordt.²⁶² Hoewel in het Bouwbesluit het uitgangspunt is dat ook bij verbouw aan de nieuwbouwvoorschriften moet worden voldaan²⁶³, is dat met betrekking tot de MPG dus niet het geval.²⁶⁴ De wetgever heeft deze keuze onderbouwd met het feit dat de Bepalingsmethode ‘nog niet geschikt is voor toepassing bij verbouw’.²⁶⁵ Als men er echter vanuit gaat dat dit de enige reden is waarom geen milieuprestatie-eis geldt voor verbouw, zou het door de Stichting Bouwkwiteit opgestelde Addendum op de Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken uitkomst kunnen bieden. Hoewel namelijk inderdaad gesteld wordt dat de standaard Bepalingsmethode niet geschikt is voor verbouw, maakt het Addendum het mogelijk om wel de MPG van renovatie of transformatie van een bouwwerk te berekenen.²⁶⁶ Ook de verplichting tot opstellen van een gebouwenpaspoort zou aldus op een dergelijke manier geformuleerd kunnen worden dat dit geschikt is voor verbouw. Tevens zal het van toepassing verklaren van de verplichting voor verbouw ook in lijn zijn met het algemene uitgangspunt

²⁵⁷ Stb. 2011, 416, p. 153.

²⁵⁸ Zie ook: M. Boeve, Bouwen in een cirkelstad, TO 2017/4.

²⁵⁹ Zie ook: M. Boeve, Bouwen in een circulaire stad, TO 2017/4.

²⁶⁰ Stb. 2011, 416, p. 140.

²⁶¹ Stb. 2011, 416, p. 140.

²⁶² Zie art. 4 jo. art. 2 Wonw jo. 5.10 Bouwbesluit. En zie ook: M. Boeve, Bouwen in een circulaire stad, TO 2017/4.

²⁶³ Zie art. 1.12 lid 1 Bouwbesluit.

²⁶⁴ Stb. 2011, 676, p. 38 en zie ook: M. Boeve, Bouwen in een cirkelstad, TO 2017/4.

²⁶⁵ Stb. 2011, 676, p. 38 en zie ook: M. Boeve, Bouwen in een cirkelstad, TO 2017/4.

²⁶⁶ W/E Rapport, Bepaling van de milieuprestatie van renoveren, of te transformeren, bestaande gebouwen – Addendum op de bepalingmethode milieuprestatie gebouwen en gww-werken, 31 maart 2014 en D. Anink et al., Bepaling van de milieuprestaties van gebouwen en gww-werken (MPG), geactualiseerde versie februari 2015, p. 10.

van het Bouwbesluit, op grond waarvan de eisen met betrekking tot nieuwbouw in beginsel ook van toepassing zijn op verbouw.²⁶⁷

Kortom, het integreren van de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort in afdeling 5.2 Bouwbesluit wordt bemoeilijkt door het feit dat de afdeling allereerst, blijkens de titel, slechts ziet op nieuwbouw en niet op bestaande bouw en ten tweede artikel 5.9 ook niet expliciet van toepassing is op verbouw, een begrip dat een zeer ruime reikwijdte heeft.

4.1.1.2. De sloopfase

Zoals reeds gesteld in hoofdstuk 3, maakt de informatie in een gebouwenpaspoort het mogelijk om het gebouw aan het einde van de levenscyclus zo te slopen dat de aanwezige grondstoffen en materialen hergebruikt kunnen worden. Op grond van de informatie uit het gebouwenpaspoort weet men namelijk van tevoren waar en welke materialen in het gebouw aanwezig zijn, zodat zorgvuldig kan worden gesloopt waarna deze materialen goed kunnen worden gescheiden. Het gebouwenpaspoort faciliteert aldus het voor een circulaire bouwsector noodzakelijke circulaire sloopproces. Ook in de praktijk worden de kansen van het paspoort in het kader van het sloopproces expliciet genoemd. Zo heeft Bo-Ex, een Utrechtse corporatie met een portefeuille van ongeveer 10.000 wooneenheden, één van haar vijf pijlers op het gebied van circulair demonteren en bouwen als volgt geformuleerd: *“Zoveel mogelijk hergebruik van materialen die vrijkomen bij de sloop. Hiertoe worden deze geïnventariseerd en vastgelegd in een paspoort”*.²⁶⁸ Hoewel het paspoort van Bo-Ex slechts een inventarisatie lijkt te bevatten van de materialen die vrijkomen bij de sloop en in die zin geen gebouwenpaspoort lijkt te zijn, laat de aanpak van Bo-Ex wel zien dat een gebouwenpaspoort kansen biedt bij het circulair slopen. In deze paragraaf zal daarom gekeken worden naar de mogelijkheden die de bestaande regelgeving met betrekking tot het sloopproces biedt voor het introduceren van een verplicht gebouwenpaspoort.

Voordat zal worden overgegaan tot het bespreken van de mogelijkheden die bestaande regelgeving met betrekking tot de sloop biedt, dient te worden opgemerkt dat al deze bepalingen zien op bouw- en sloop‘afval’. In een circulaire bouwsector zullen de bij de sloop vrijkomende materialen echter niet worden gezien als afval, maar als secundaire materialen die een waarde hebben en weer ingezet kunnen worden in een nieuw bouwproces. Dit is tevens in lijn met de doelstelling van het programma Van Afval naar Grondstof, waarin wordt gesteld dat de beweging van afvalstof naar grondstof zal leiden tot een meer circulaire economie.²⁶⁹ Kortom, voor het laten slagen van de transitie naar een circulaire economie en dus ook een circulaire bouwsector, zal het van belang zijn anders na te denken over het begrip ‘afvalstof’.²⁷⁰

²⁶⁷ Zie art. 1.12 lid 1 Bouwbesluit.

²⁶⁸ Zie ook: I. ten Dam, Circulair bouwen in de praktijk: ervaringen, inzichten en aanbevelingen, Economic Board Utrecht, januari 2018, p. 32.

²⁶⁹ Kamerbrief Staatssecretaris I&M (W.J. Mansveld), Van Afval naar Grondstof, 20 juni 2013, p. 1.

²⁷⁰ Zie bijvoorbeeld: A.R. Klijn, Publiekrechtelijke verkenning van circulair bouwen, *Vastgoed Fiscaal&Civiel* 2018/23.

Sloopmelding

Op grond van artikel 1.26 Bouwbesluit is het verboden om zonder een sloopmelding een bouwwerk te slopen als daarbij ofwel asbest wordt verwijderd ofwel meer dan 10m³ sloopafval vrijkomt. Momenteel is het verplicht om bij deze sloopmelding onder meer ‘een globale inventarisatie van de aard en de hoeveelheid van de afvalstoffen die naar verwachting zullen vrijkomen bij de sloopwerkzaamheden’ aan het bevoegd gezag te verstrekken.²⁷¹ Deze globale inventarisatie dient samen met de melding te worden ingediend, oftewel vier weken voor het aanvangen van de sloopwerkzaamheden.²⁷² Hoewel de informatie in een gebouwenpaspoort niet als slechts een ‘globale’ inventarisatie van de in een gebouw aanwezige grondstoffen en materialen, en daarmee dus ‘afval’stoffen, kan worden gezien, zou men mogelijk wel deze verplichting zo kunnen opvatten dat daarin de verplichting tot het overleggen, en dus opstellen, van een gebouwenpaspoort kan worden gelezen. Op deze wijze zou het gebouwenpaspoort dan een indieningsvereiste bij een sloopmelding kunnen worden.²⁷³

Ook dient, wanneer het bevoegd gezag dit verzoekt, degene die de sloopwerkzaamheden heeft uitgevoerd, een opgave van de aard en hoeveelheid vrijgekomen afvalstoffen te overleggen, tezamen met de afvoerbepemming van deze stoffen.²⁷⁴ Op deze wijze levert dit, volgens de Nota van Toelichting, het bevoegd gezag voldoende informatie voor onder meer een ketenbenadering met betrekking tot de afvoer van afvalstoffen.²⁷⁵ Ook een dergelijke opgave zou, net als de globale inventarisatie, gelijk kunnen zijn aan de informatie uit het gebouwenpaspoort, waardoor een gebouwenpaspoort ook op deze wijze in de bestaande bepalingen met betrekking tot de sloop ingelezen kan worden.

Uit bovenstaande blijkt dat het gebouwenpaspoort als invulling van zowel de globale inventarisatie als de opgave van afvalstoffen zou kunnen dienen. Hieruit kan vervolgens worden afgeleid dat wanneer men een gebouwenpaspoort heeft, men gemakkelijk aan de vereisten van de sloopmelding zal kunnen voldoen door dit gebouwenpaspoort te overleggen aan het bevoegd gezag, waardoor de administratieve lastendruk zal kunnen afnemen.

Nadelen

Hoewel een gebouwenpaspoort het scheiden en hergebruik van materialen gemakkelijker maakt, dient een dergelijk paspoort bij voorkeur opgesteld en overlegd te worden wanneer een bouwwerk wordt gebouwd, aangezien in de ontwerp- en bouwfase van een gebouw het opstellen van een gebouwenpaspoort het minst belastend zal zijn voor de initiatiefnemer. Anders verdient het voorkeur een gebouwenpaspoort ten minste tijdens de levensduur van het bouwwerk op te stellen, aangezien zo ook nieuwe ontwerpen nog rekening kunnen houden met, en zich kunnen aanpassen aan, de in de toekomst vrijkomende grondstoffen en materialen. Het inpassen van een gebouwenpaspoort in bestaande regelgeving omtrent de sloop van bouwwerken is daarom wellicht een mogelijkheid, aangezien dit het opstellen van

²⁷¹ Art. 1.26 lid 6 onder f Bouwbesluit.

²⁷² Art. 1.26 lid 4 Bouwbesluit.

²⁷³ Art. 1.26 lid 1 jo. lid 6 Bouwbesluit.

²⁷⁴ Art. 1.33 lid 4 jo. 1.26 Bouwbesluit.

²⁷⁵ Stb. 2011, 676, p. 31.

een paspoort in een eerdere levensfase zal kunnen stimuleren, maar past wat betreft het doel van het gebouwenpaspoort minder goed in deze fase in de levenscyclus van een bouwwerk. Daarnaast dient de inventarisatie pas samen met de sloopmelding, en dus pas vier weken voor aanvang van de sloop, overhandigd te worden aan het bevoegd gezag. Hoewel bedrijven natuurlijk al eerder een inventarisatie in de vorm van een gebouwenpaspoort zouden kunnen opstellen, bestaat hier nog geen wettelijke plicht voor tot op het moment van het doen van de sloopmelding. Wanneer ontwikkelaars dus niet al een gebouwenpaspoort opstellen met het oog op de toekomstige sloop, is de informatie over de herbruikbare grondstoffen en materialen dus pas beschikbaar vier weken voorafgaand aan de sloop. Hierdoor wordt de informatie die noodzakelijk is voor het aanpassen van de ontwerpen van nieuwe bouwwerken pas openbaar op (bijna) hetzelfde moment als deze moet worden toegepast, of indien toepassing niet direct mogelijk is, moet worden opgeslagen. Dit doet een van de doelstellingen van het gebouwenpaspoort teniet.

Desalniettemin betekent bovenstaande niet dat, wanneer het gebouwenpaspoort verplicht gesteld wordt op grond van een andere bepaling, deze niet alsnog als indieningsvereiste voor de sloopmelding zou kunnen worden opgenomen.

4.1.2. De aanvraag van de bouwvergunning

Een andere mogelijkheid voor het integreren van de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort biedt de regelgeving die ziet op de aanvraag van de bouwvergunning, waarbij gedacht moet worden aan de gegevens die voor een dergelijke aanvraag aan het bevoegd gezag moeten worden overlegd.

4.1.2.1. Artikel 2.2 Mor

In bovenstaande paragraaf (paragraaf 4.1.1.1.) is aan de orde gesteld dat wanneer een verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort ingelezen zal worden in de MPG en daarmee in afdeling 5.2 Bouwbesluit, deze verplichting niet zal zien op bestaande bouw en tevens niet op verbouw. Wat betreft de situaties waarin sprake is van verbouw, kan artikel 2.2 Mor mogelijk uitkomst bieden. Op grond van dit artikel dient de ontwikkelaar bij de aanvraag voor een vergunning voor een bouwactiviteit bepaalde gegevens te verstrekken zodat de aanvraag getoetst kan worden aan de voorschriften van het Bouwbesluit.²⁷⁶ Met het oog op de veiligheid van het te bouwen bouwwerk dient de aanvraag vervolgens, wanneer het ziet op een wijziging of uitbreiding van een bestaand bouwwerk – kortom: op verbouw – gegevens te bevatten waaruit blijkt wat de opbouw van de bestaande constructie is en wat de toegepaste materialen zijn.²⁷⁷ Gezien de verplichting om deze informatie te verschaffen, lijkt het gebouwenpaspoort op dit vlak overeen te komen met deze verplichting. Hoewel deze gegevens overlegd dienen te worden met het oog op de veiligheid van de wijziging of uitbreiding, betekent dit desalniettemin dat op deze wijze de toegepaste materialen en de constructie daarvan in het bestaande bouwwerk bekend zijn bij het bevoegd gezag. Deze bepaling kan derhalve een oplossing bieden voor het probleem van de gegevensvergaring van bestaande bouwwerken, wanneer deze verbouwd worden.²⁷⁸

²⁷⁶ Art. 2.8 lid 1 Wabo jo. art. 4.4 Bor jo. 2.2 Mor.

²⁷⁷ Art. 2.2 lid 1 onder a Mor.

²⁷⁸ Art. 2.2 lid 1 onder a Mor.

Een nadeel van het gebruik van deze al bestaande verplichting is echter dat deze valt onder lid 1, dat ziet op de veiligheid van een bouwwerk. Het gebouwenpaspoort heeft namelijk niet als doel om toe te zien op de voorschriften met betrekking tot de veiligheid van een bouwwerk, maar om de circulariteit van het bouwwerk mogelijk te maken en/of te verhogen. Tevens zou het wellicht vreemd zijn om in het Mor een verplichting te integreren die niet ziet op het naleven van een voorschrift uit het Bouwbesluit. In het Bouwbesluit staan momenteel namelijk geen voorschriften die zien op de circulariteit van een gebouw of de mate van hergebruik van de daarin toegepaste materialen, tenzij men deze voorschriften in zou lezen in artikel 5.9 Bouwbesluit (zie ook paragraaf 4.1.1.1).

4.1.2.2. Artikel 2.5 sub d Mor

Een bouwvergunning wordt niet enkel getoetst aan de voorschriften uit het Bouwbesluit, maar tevens aan de welstandsnota.²⁷⁹ Bij de bouwvergunning dient daarom tevens een ‘opgave van de toe te passen bouwmaterialen’ overlegd te worden. Aangezien artikel 2.5 sub d vereist dat informatie over bouwmaterialen wordt overlegd, lijkt ook de verplichting uit dit artikel overeen te komen met (een minimale versie van) het gebouwenpaspoort.

Echter, een nadeel van het gebruik van deze bepaling is ten eerste dat de doelstelling van het gebouwenpaspoort niet ziet op de doelstelling van de welstandsnota, aangezien het paspoort niet ziet op de vraag of het bouwwerk in de omgeving past. Ten tweede is de reikwijdte van de verplichting van artikel 2.5 sub d Mor beperkt, aangezien niet alle bouwmaterialen dienen te worden opgegeven, maar een minimumvereiste bestaat voor de gevels, het voegwerk, de kozijnen, de ramen en deuren, de balkonhekken, de dakgoten en boeidelen en de dakbedekking.²⁸⁰

Met betrekking tot de mogelijkheden die de regelgeving met betrekking tot de aanvraag van de omgevingsvergunning biedt, dient bedacht te worden dat ook in dit geval een verplichting enkel ziet op gebouwen waarvoor een omgevingsvergunning wordt aangevraagd, waaronder bestaande gebouwen dus niet vallen.

4.2. Verdergaande mogelijkheden

Aangezien een grote kans bestaat dat bovengenoemde bestaande bepalingen in de wetgeving geen mogelijkheid bieden om een verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort in te integreren, zullen in deze paragraaf de mogelijkheden besproken worden om verdergaande eisen te stellen aan het bouwen, verbouwen en slopen van bouwwerken, waaronder dus de mogelijkheid om een gebouwenpaspoort verplicht te stellen. Indien het niet mogelijk blijkt om de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort binnen het kader van het Bouwbesluit in te passen, bestaan namelijk mogelijkheden voor de Minister dan wel de gemeenten om (tijdelijk) af te wijken van de voorschriften uit het Bouwbesluit.

Hoewel het positief is dat de besproken bepalingen de mogelijkheid bieden om verdergaande eisen, zoals het opstellen van een gebouwenpaspoort, te stellen aan een bouwwerk, is het nadelig dat deze eisen vervolgens niet zullen zien op het verplicht stellen van een

²⁷⁹ Art. 2.5 Mor jo. art. 12a Wonw

²⁸⁰ Art. 2.5 sub d Mor.

gebouwenpaspoort op nationaal niveau, maar slechts op regionaal of gemeentelijk niveau, en tevens, voor het daadwerkelijk gebruik ervan, afhankelijk zijn van de welwillendheid van de Minister dan wel de gemeenten.

4.2.1. De verdergaande mogelijkheden op grond van de Woningwet

4.2.1.1. Artikel 7 en 7a Woningwet

Een van de verdergaande mogelijkheden bieden artikel 7 en artikel 7a Woningwet, op grond waarvan het college van B&W een aanvraag kan doen aan de Minister om te mogen afwijken van technische voorschriften uit het Bouwbesluit (artikel 7) respectievelijk deze voorschriften aan te vullen (artikel 7a).²⁸¹ Wanneer een dergelijke afwijking of aanvulling wenselijk wordt geacht, is de Minister van BZK (voorheen de Minister van VROM) rechtstreeks bevoegd om deze afwijking of aanvulling toe te staan. Hoewel artikel 7 Woningwet de mogelijkheid geeft om ruimte te bieden middels het verlenen van een ontheffing, maakt deze bepaling het niet mogelijk om extra eisen te stellen.²⁸² Voor de verplichting tot het opstellen van het gebouwenpaspoort is daarom met name artikel 7a Woningwet interessant, aangezien dit artikel de mogelijkheid biedt om aanvullende eisen te stellen ten aanzien van bijvoorbeeld het gebruik van grondstoffen en materialen of bouwtechnieken.²⁸³ Echter, gezien de beleidsregels die van kracht zijn met betrekking tot de toepassing van artikel 7a Woningwet, is de impact die artikel 7a Woningwet zou kunnen maken, sterk beperkt.²⁸⁴ Zo komt slechts een beperkt aantal projecten voor een dergelijke ontheffing in aanmerking, namelijk slechts experimentele, kleinschalige projecten.²⁸⁵ Ook kan de Minister enkel toestemming verlenen nadat het college met alle bij een bouwproject betrokken partijen overleg heeft gevoerd om tot een vrijwillige vaststelling van de aanvulling, in onderhavig geval dus een gebouwenpaspoort, te komen.²⁸⁶ Ook is het college gebonden aan vereisten met betrekking tot de verslaglegging van het project waarvoor de ontheffing is verleend.²⁸⁷

Het feit dat de beleidsregels een ruimhartig gebruik van artikel 7a Woningwet belemmeren, is daarentegen wel in lijn met dat wat bij de introductie van de bepaling door de Minister werd gesteld, namelijk: “*Het ligt niet in mijn voornemen van deze ontheffingsmogelijkheid ruimhartig gebruik te maken*”.²⁸⁸ Wegens deze beperkingen in de beleidsregels is de toegevoegde waarde van artikel 7a in de praktijk beperkt en biedt het dan ook hoogstwaarschijnlijk geen goede grond om het opstellen van een gebouwenpaspoort verplicht te stellen.

²⁸¹ D.A. Lubach, Module Ruimtelijke ordening, artikel 120a Woningwet, aantek. 1.1 en *Kamerstukken II*, 1997/98, 25823, nr. 3, par. 4.

²⁸² A.R. Klijn, Publiekrechtelijke verkenning van circulair bouwen, *Vastgoed Fiscaal&Civiel* 2018/23.

²⁸³ M.Y.C.L. de Wit, Duurzaamheidseisen bij (projectontwikkel)overeenkomsten, *TO* 2010/4.

²⁸⁴ En zie ook: M.Y.C.L. de Wit, Duurzaamheidseisen bij (projectontwikkel)overeenkomsten, *TO* 2010/4.

²⁸⁵ Artikel 3, Beleidsregels voor de uitvoering van artikel 7a van de Woningwet, d.d. 29 januari 1999, *Stcrt.* 1999, 26, p. 8 e.v. En zie ook: J.J. Hoekstra, Experimenteerbepaling Woningwet, *Module Ruimtelijke ordening 6736*, 11 januari 2011.

²⁸⁶ Artikel 4, Beleidsregels voor de uitvoering van artikel 7a van de Woningwet, d.d. 29 januari 1999, *Stcrt.* 1999, 26, p. 8 e.v.

²⁸⁷ Artikel 7, Beleidsregels voor de uitvoering van artikel 7a van de Woningwet, d.d. 29 januari 1999, *Stcrt.* 1999, 26, p. 8 e.v.

²⁸⁸ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 823, nr. 3.

4.2.1.2. Artikel 120a Woningwet

Een andere verdergaande mogelijkheid is artikel 120a Wonw.²⁸⁹ In tegenstelling tot de experimenteerbepalingen uit artikel 7 en 7a Wonw, is de reikwijdte van artikel 120a niet beperkt tot het afwijken van de voorschriften uit het Bouwbesluit. Het artikel spreekt namelijk van het afwijken van ‘bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gegeven voorschriften’, waardoor naast het Bouwbesluit op grond van dit artikel ook van andere algemene maatregelen van bestuur kan worden afgeweken.²⁹⁰

Een ander verschil met artikel 7 en 7a Wonw is dat een afwijking op grond van artikel 120a Wonw alleen middels een algemene maatregel van bestuur kan worden toegestaan.²⁹¹ Op grond van artikel 120a, tweede lid, Wonw, worden een aantal eisen gesteld aan een dergelijke afwijking. Allereerst dient de manier waarop men gekozen heeft voor het experiment te worden bepaald.²⁹² Ten tweede dient men de maximale tijdsduur van de afwijking te bepalen²⁹³ en tot slot de manier waarop wordt vastgesteld of het experiment dusdanig geslaagd is dat het wettelijk voorschrift waarvan is afgeweken, moet worden gewijzigd.²⁹⁴ Uit dit laatste vereiste blijkt dat de experimenteerbepaling uit artikel 120a Wonw expliciet door de wetgever is bedoeld als mogelijkheid om uiteindelijk een wettelijk voorschrift te wijzigen. Derhalve zou, op grond van artikel 120a, een experiment gestart kunnen worden tot het verplicht stellen van een gebouwenpaspoort voor een bepaalde periode, waarna na afloop van deze periode zou kunnen worden besloten om een wettelijk voorschrift dusdanig te wijzigen dat deze verplichting ook echt moet worden vastgelegd in regelgeving.²⁹⁵ Echter, net als bij artikel 7a is ook bij artikel 120a het tijdelijke karakter van de aanvulling een nadeel. Wanneer de tijdsduur van de bepaling afloopt, ontstaat namelijk een onzekere situatie met betrekking tot de verplichting als op dat moment het wettelijke voorschrift, waarop de aanvulling betrekking heeft, nog niet gewijzigd is. Dit zal niet alleen een onzekerheid creëren voor de betrokken partijen, maar vormt ook problemen met het handhaven door de gemeenten.²⁹⁶ Tevens bieden beide experimenteerbepalingen slechts afwijkingsmogelijkheden met betrekking tot experimentele individuele projecten, waardoor niet op nationaal niveau een dergelijk experiment kan worden uitgevoerd met behulp van deze bepalingen.²⁹⁷ Al met al zal een tijdelijke en lokale verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort wellicht een kortstondige stimulans teweeg brengen voor het realiseren van een circulaire bouwsector, maar zal het niet kunnen bijdragen aan het volledig sluiten van de bouwketen op nationaal niveau.

4.2.1.3. (G)een privaatrechtelijke optie - artikel 122 Woningwet

Wanneer bovenstaande mogelijkheden geen uitkomst bieden, rijst de vraag of de mogelijkheid bestaat om een gebouwenpaspoort niet via het publiek recht maar via het burgerlijk recht te verplichten. Dit is echter in beginsel geen mogelijkheid. Op grond van

²⁸⁹ Art. 120a Woningwet en zie ook: M.Y.C.L. de Wit, Duurzaamheidseisen bij (projectontwikkel)overeenkomsten, *TO* 2010/4.

²⁹⁰ D.A. Lubach, Module Ruimtelijke ordening, artikel 120a Woningwet, aantek. 1.1.

²⁹¹ D.A. Lubach, Module Ruimtelijke ordening, artikel 120a Woningwet, aantek. 1.1.

²⁹² Art. 120a lid 2 sub a Wonw.

²⁹³ Art. 120a lid 2 sub b Wonw.

²⁹⁴ Art. 120a lid 2 sub c Wonw.

²⁹⁵ Art. 120a lid 2 sub c Wonw en zie ook: *Kamerstukken II* 1998/99, 26 326, nr. 3, p. 23.

²⁹⁶ Zie ook: M.Y.C.L. de Wit, Duurzaamheidseisen bij (projectontwikkel)overeenkomsten, *TO* 2010/4.

²⁹⁷ M. Boeve, Bouwen in een circulaire stad, *TO* 2017/4.

artikel 122 Woningwet is het gemeenten namelijk niet toegestaan om handelingen naar burgerlijk recht te verrichten met betrekking tot onderwerpen die in het Bouwbesluit zijn geregeld.²⁹⁸ Dit betekent niet alleen dat een gemeente met een ontwikkelaar geen overeenkomst kan sluiten die ziet op het opnemen van (verdergaande) eisen ten aanzien van onderwerpen uit het Bouwbesluit, zoals bijvoorbeeld een lagere MPG, maar het betekent ook dat geen strengere duurzaamheidseisen kunnen worden gesteld met betrekking tot bouwwerken.

Bovenstaande problematiek roept echter de vraag op of het verplicht stellen van een gebouwenpaspoort behoort tot een van de onderwerpen die zijn opgenomen in het Bouwbesluit. Allereerst zijn in het Bouwbesluit namelijk geen eisen gesteld aan de circulariteit van bouwwerken. Ten tweede zijn in het Bouwbesluit weliswaar duurzaamheidseisen gesteld, maar, gezien het feit dat circulariteitseisen niet per definitie gelijk zijn aan duurzaamheidseisen, kan men zich afvragen of gemeenten hierdoor niet de mogelijkheid hebben om nadere eisen te stellen die zien op circulariteit. In paragraaf [2.1.] is reeds betoogd dat een handeling in het kader van een circulaire economie niet altijd de meest duurzame optie hoeft te zijn en dat men kan twisten over het feit of circulariteit en duurzaamheid per definitie aan elkaar verwant zijn. In het verlengde hiervan zou men kunnen betogen dat circulariteit als apart thema kwalificeert en derhalve niet onder het thema 'duurzaamheid' valt, waardoor gemeenten wél middels een handeling naar burgerlijk recht circulaire eisen kunnen stellen aan bouwwerken.²⁹⁹

Tot slot kan, wanneer men circulariteitseisen wel ziet als duurzaamheidseisen, worden betoogd dat de eisen in het Bouwbesluit slechts zien op (deel)aspecten van duurzaamheid, waardoor nog steeds ruimte bestaat voor gemeenten om nadere eisen te stellen. Wanneer van één van deze situaties sprake is, betekent dit dat het mogelijk zal kunnen zijn dat gemeenten toch een gebouwenpaspoort kunnen verplichten in een overeenkomst, aangezien artikel 122 Woningwet hier dan niet aan in de weg zal staan. Echter, ook wanneer in het Bouwbesluit geen regelingen zijn opgenomen die zien op circulariteit van bouwwerken of de daarin gebruikte materialen³⁰⁰, wordt in de literatuur gesteld dat dit het verbod van artikel 122 Woningwet niet in de weg staat.³⁰¹

Om bovenstaande problematiek op te lossen, heeft De Wit een voorstel gedaan met betrekking tot artikel 122, te weten artikel 122 niet van toepassing te verklaren op bepalingen van de hoofdstukken 5 en 6 Bouwbesluit, die zien op duurzaamheid.³⁰² Men kan zich echter afvragen of het zinvol is om gemeenten de mogelijkheid te geven om het opstellen van een gebouwenpaspoort verplicht te stellen middels een privaatrechtelijke overeenkomst. Op deze wijze zal slechts op kleinschalige wijze de overstap naar een verplicht gebouwenpaspoort gerealiseerd kunnen worden, tenzij elke gemeente in elke overeenkomst deze verplichting zal willen opnemen. Ook Koeman en Boeve stellen dat het de vraag is of de mogelijkheid om af te wijken van artikel 122 Woningwet moet worden gezien als een oplossing, waarbij Boeve zich

²⁹⁸ Zie art. 122 Woningwet en onder meer ook: M.T.H. de Gaay Fortman et al., *Duurzaamheid: kansen en grenzen in het recht*, Houthoff Amsterdam 2010, p. 18 en M. Boeve, *Bouwen in een circulaire stad*, *TO* 2017/4.

²⁹⁹ Zie ook: E. de Valk & J. Quik, *Eenduidig bepalen van circulariteit in de bouwsector. Milieuprestaties als uitgangspunt*, RIVM Briefrapport 2017-0128, 20 oktober 2017, p. 22.

³⁰⁰ Zie ook: Rijksbrede programma '*Nederland circulair in 2050*', september 2016, p. 63.

³⁰¹ V.H.M. van Os, *Duurzaam bouwen in de praktijk*, *TBR* 2014/4.

³⁰² M.Y.C.L. de Wit, *Duurzaamheidseisen bij (projectontwikkel)overeenkomsten*, *TO* 2010/4.

expliciet afvraagt of voor de transitie naar een circulaire bouwsector niet ‘meer winst’ te behalen is als circulaire eisen in duidelijke normen worden vastgelegd.³⁰³

4.2.2. De verdergaande mogelijkheden binnen de ruimtelijke ordeningswetgeving

Een laatste paragraaf zal gewijd worden aan de wetgeving die betrekking heeft op de ruimtelijke ordening. Ruimtelijke ordening kan omschreven worden als de inrichting van de fysieke leefomgeving. De wetgeving die hierop betrekking heeft is de Wet op de ruimtelijke ordening (hierna: Wro), die betrekking heeft op het overheidsbeleid dat ziet op de inrichting van de fysieke leefomgeving.

4.2.2.1. Ruimtelijke ordening

Bouwwerken maken onderdeel uit van onze fysieke leefomgeving, waardoor in deze paragraaf nader zal worden ingegaan op de mogelijkheden die de wetgeving, die betrekking heeft op de ruimtelijke ordening, biedt voor het verplicht stellen van een gebouwenpaspoort. Aangezien gebouwen onderdeel uitmaken van onze fysieke leefomgeving en daarmee ruimtelijk relevant zijn, doet het vermoeden dat bouwvoorschriften en ook factoren als de duurzaamheid en circulariteit van een bouwwerk van invloed kunnen zijn op de inrichting van onze fysieke leefomgeving. Echter, uit vaste jurisprudentie blijkt dat zogenaamde uitvoeringsaspecten van bouwwerken, zoals de wijze waarop gebouwd wordt of de duurzaamheid van het bouwwerk, niet ruimtelijk relevant zijn.³⁰⁴ Dit heeft tot gevolg dat dergelijke eisen niet in een bestemmingsplan kunnen worden opgenomen, aangezien dat slechts eisen kan bevatten die betrekking hebben op een goede ruimtelijke ordening.³⁰⁵ Dit heeft tot gevolg dat een verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort door de gemeente in beginsel niet in een bestemmingsplan kan worden opgenomen.

4.2.2.2. Artikel 2.4 Crisis- en herstelwet

Zoals reeds gesteld is het in beginsel niet mogelijk om de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort te verankeren in een bestemmingsplan, aangezien de verplichting niet ruimtelijk relevant is. Een mogelijkheid om een dergelijke verplichting toch op te nemen in een bestemmingsplan, biedt artikel 2.4 Crisis- en herstelwet (hierna: Chw). Middels dit artikel is het mogelijk om de reikwijdte van het bestemmingsplan te verbreden, waarmee een bestemmingsplan het karakter krijgt van een omgevingsplan, wat de opvolger van het bestemmingsplan zal worden onder de nieuwe Omgevingswet.³⁰⁶ Daarnaast is het op grond van artikel 2.4 Chw mogelijk om bij AMvB³⁰⁷ bij wege van experiment af te wijken van zowel de Wonw, het Bouwbesluit en de Regeling Bouwbesluit, alsook van de Wabo, het Bor en de Mor.³⁰⁸ Kortom, het artikel geeft de mogelijkheid om de reikwijdte van het bestemmingsplan te verbreden en tevens de mogelijkheid om van elke bepaling van de voor de bouw relevante wet- en regelgeving af te wijken.

³⁰³ N.S.J. Koeman, Duurzaam ruimtegebruik, bouwen en wonen, *TO* 2010/4 en M. Boeve, Bouwen in een circulaire stad, *TO* 2017/4.

³⁰⁴ M. Boeve, Bouwen in een circulaire stad, *TO* 2017/4.

³⁰⁵ Zie art. 3.1 Wro en zie ook: M. Boeve, Bouwen in een circulaire stad, *TO* 2017/4.

³⁰⁶ Art. 2.4 Chw jo. art. 7c Besluit uitvoering Chw. Zie ook: W.J. Bosma, Het omgevingsplan en de omgevingsvergunning: de voor de praktijk belangrijkste instrumenten van de Omgevingswet, *TO* 2013/2.

³⁰⁷ Het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet.

³⁰⁸ Art. 2.4 lid 1 sub i respectievelijk sub d Chw.

De mogelijkheid om daadwerkelijk af te wijken wordt beperkt door de bewoording van het artikel. Allereerst kan een afwijking enkel plaatsvinden bij wege van experiment, wat blijkt het tweede lid betekent dat sprake moet zijn van een experiment dat ‘bijdraagt aan innovatieve ontwikkelingen’ en waarvan ‘voldoende aannemelijk is dat uitvoering ervan bijdraagt aan het bestrijden van de economische crisis en aan de duurzaamheid’.³⁰⁹ Ook toetst de Minister het experiment aan het rijksbeleid.³¹⁰ Dit betekent dat de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort ten eerste dient bij te dragen aan innovatieve ontwikkelingen, ten tweede dient bij te dragen aan het bestrijden van de economische crisis, ten derde dient bij te dragen aan de duurzaamheid en tot slot dient te passen binnen het rijksbeleid.

Met betrekking tot het eerste vereiste kan gesteld worden dat het concept van een gebouwenpaspoort een innovatief concept is dat kan bijdragen aan het realiseren van het tevens ‘nieuwe’ concept van de circulaire economie (zie ook Hoofdstuk 3). Ook kan men stellen dat het gebouwenpaspoort voldoet aan het tweede vereiste, aangezien een gebouwenpaspoort zoals gezegd bijdraagt aan het verwezenlijken van een circulaire bouwsector en daarmee uiteindelijk een circulaire economie. Dit betekent dat het gebouwenpaspoort niet alleen kan bijdragen aan toekomstige economische groei, maar tevens de Nederlandse economie behoedt voor een mogelijk toekomstige economische crisis veroorzaakt door het opraken van de grondstoffen.³¹¹ Met betrekking tot het vereiste van het ‘bestrijden van de economische crisis’ kan nog worden opgemerkt dat bij toepassing van artikel 2.4 Chw met betrekking tot duurzaamheid, te weten het aanscherpen van de EPC norm, over de economische effecten van die afwijking in de Nota van Toelichting enkel werd vermeld dat de bouw van de woningen met deze aangescherpte EPC nieuwe werkgelegenheid creëert.³¹² Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat in de praktijk het vereiste ‘bijdragen aan het bestrijden van de economische crisis’ geen belemmering lijkt te vormen voor toepassing van artikel 2.4 Chw.³¹³ Dit blijkt ook uit het feit dat in de praktijk reeds bestemmingsplannen met toepassing van dit artikel tot stand zijn gekomen en waarin eisen met betrekking tot circulair bouwen zijn gesteld. Zo heeft de gemeente Almere het bestemmingsplan ‘Chw Bestemmingsplan Almere Centrum Weerwater – Floriade’ vastgesteld, waarin is opgenomen dat gebouwen gerealiseerd dienen te worden “*volgens de principes van ‘groen en circulair bouwen’*”, waarbij alle materialen “*moeten voldoen aan de principes van de circulaire economie*”.³¹⁴ Ook is het Omgevingsplan van het Hembrugterrein (gemeente Zaanstad) opgenomen: “*de materialen van de nieuw te bouwen bouwwerken en de te gebruiken*

³⁰⁹ Art. 2.4 lid 2 Chw.

³¹⁰ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet – Voortgangsrapportage 2015-2016, 1 november 2016, p. 16.

³¹¹ Zie ook: Ch, Backes & M. Boeve, Enkele juridische vragen rond een circulaire economie in de bouw, *Nog niet gepubliceerd* april 2018, p. 9.

³¹² Stb. 2016, 381, p. 30.

³¹³ Zie ook: Ch, Backes & M. Boeve, Enkele juridische vragen rond een circulaire economie in de bouw, *Nog niet gepubliceerd* april 2018, p. 10.

³¹⁴ Chw bestemmingsplan Almere Centrum Weerwater – Floriade, Toelichting bij paragraaf 6.9.2.1, 6.9.2.2, 6.9.3.1 en 6.9.3.2. Zie: https://plannen.almere.nl/plannen/NL.IMRO.0034.OP1HS2NW01-/NL.IMRO.0034.OP1HS2NW01-on01/t_NL.IMRO.0034.OP1HS2NW01-on01.html#_1.1_AanleidingvoorhetChwbestemmingsplan, geraadpleegd op: 28 mei 2018. Zie ook: A.R. Klijn, Instituut voor Bouwrecht: Powerpoint Circulair bouwen en slopen, 21 november 2017, slide 28.

materialen bij de verbouw van bestaande bouwwerken moeten vanuit oogpunt van circulair bouwen worden gekozen”.³¹⁵

Ten derde kan betoogd worden dat een gebouwenpaspoort ook kan bijdragen aan de duurzaamheid, aangezien het gebouwenpaspoort, mits wordt aangesloten bij een definitie van ‘circulaire economie’ met een duurzaamheidsaspect, het hergebruik van bouwmaterialen kan bewerkstelligen, wat tot een meer duurzame bouwsector kan leiden. Tot slot zou een verplichting tot opstellen van een gebouwenpaspoort ook passen binnen het rijksbeleid, gezien het feit dat het Rijk zichzelf de verplichting heeft opgelegd in 2050 een circulaire economie gerealiseerd te hebben en deze doelstelling ook onderdeel uitmaakt van het huidige regeerakkoord.³¹⁶ Naast bovenstaande inhoudelijke vereisten dient in de AMvB te worden aangegeven van welke bepalingen wordt afgeweken, wat de hoogst toegestane tijdsduur van de afwijking is en tot slot hoe wordt vastgesteld of de afwijking aan haar doel beantwoordt.³¹⁷

Ondanks bovenstaande vereisten aan de toepassing van artikel 2.4 Chw, biedt deze bepaling wellicht een betere mogelijkheid dan de eerder genoemde gemeentelijke afwijkings- en aanvullingsbepalingen uit de Wonw. In tegenstelling tot de mogelijkheden op grond van de Wonw is dit artikel namelijk niet gericht op een gebied (oftewel: het grondgebied van de gemeente), maar ziet het op de toepassing van het experiment.³¹⁸ Dit betekent dat op grond van dit artikel een gebouwenpaspoort verplicht kan worden gesteld en dat het dus niet afhankelijk is van de welwillendheid van gemeenten. Ook het feit dat artikel 2.4 slechts ziet op experimenten hoeft niet gezien te worden als een beperking van de toepassingsmogelijkheden, aangezien geen nadere uitwerking is gegeven aan de definitie van een experiment en daaraan dus een ruime reikwijdte gegeven zou kunnen worden.³¹⁹

Een nadeel dat zowel aan de afwijkingsmogelijkheden van de Wonw als artikel 2.4 Chw kleeft, is het feit dat ook de afwijking van artikel 2.4 slechts voor bepaalde tijd bewerkstelligd kan worden. Volgens Backes en Boeve sluit de tekst van het artikel echter niet uit dat de afwijking uiteindelijk kan leiden tot het aanscherpen van een normstelling uit, bijvoorbeeld, het Bouwbesluit. Voorwaarde hiervoor is dan echter wel dat de afwijking bijdraagt aan het bestrijden van de economische crisis en aan de duurzaamheid, zoals vereist in het tweede lid.³²⁰ Ook de Memorie van Toelichting sluit niet uit dat het experiment uiteindelijk kan resulteren in wet- of regelgeving, aangezien deze spreekt over “*de vraag of het experiment – in andere vorm – moet worden voortgezet*”.³²¹ Ook de Voortgangsrapportage ‘Praktijkervaringen crisis- en herstelwet’ stelt dat veel duurzame innovatieve experimenten die op grond van artikel 2.4 mogelijk worden gemaakt een “*proeftuin voor vernieuwing van*

³¹⁵ Zie art. 3.3.1 onder e, art. 4.3.1 onder d, art. 5.3.1 onder d, art. 6.3.1 onder d Ontwerp Omgevingsplan Hembrug e.o. op: https://zaanstad.raadsinformatie.nl/document/5714424/1/Regels_Ontwerpomgevingsplan_Hembrug_e_o_. Zie tevens: A.R. Klijn, Publiekrechtelijke verkenningen voor circulair bouwen, *Vastgoed Fiscaal&Civiel* 2018/23.

³¹⁶ Rijksbrede programma ‘*Nederland circulair in 2050*’, september 2016 en Het regeerakkoord ‘Vertrouwen in de toekomst’, 10 oktober 2017.

³¹⁷ Art. 2.4 lid 3 sub a t/m sub c Chw.

³¹⁸ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 14.

³¹⁹ S.E. Reichardt, Duurzaam bouwen: nog veel te regelen!, *TBR* 2012/67, p. 7.

³²⁰ Ch, Backes & M. Boeve, Enkele juridische vragen rond een circulaire economie in de bouw, *Nog niet gepubliceerd* april 2018, p. 9.

³²¹ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 57.

regelgeving” vormen en dat een experiment aanleiding kan zijn voor “*generieke vernieuwing van de betreffende regelgeving*”.³²²

4.3. Deelconclusie

In dit hoofdstuk is gekeken naar de mogelijkheden die de bestaande wet- en regelgeving, die betrekking heeft op de bouw, biedt voor het op grond daarvan verplicht stellen van een gebouwenpaspoort. Allereerst is gekeken naar de bepalingen uit het Bouwbesluit, waaronder de mogelijkheid om de verplichting onderdeel te laten uitmaken van de bepalingsmethode van de MPG en daarmee van artikel 5.9 Bouwbesluit. Ook is gekeken of het mogelijk is om de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort de invulling kan zijn van de momenteel wettelijk verplichte globale inventarisatie en opgave van de vrijkomende ‘afval’stoffen bij de sloop van een bouwwerk (paragraaf 1.7 Bouwbesluit). Vervolgens is gekeken naar de mogelijkheid om een gebouwenpaspoort onderdeel te laten uitmaken van de aanvraag voor een bouwvergunning, door de verplichting in te lezen in de indieningsvereisten uit het Mor.

Uit deze uiteenzetting kan worden geconcludeerd dat het Bouwbesluit de beste mogelijkheid zal bieden om de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort te bevatten, omdat het Bouwbesluit de voorschriften bevat waaraan gebouwen moeten voldoen en aangezien de aanvraag van een bouwvergunning in elk geval getoetst zal worden aan het Bouwbesluit, waardoor het opnemen van een dergelijke verplichting in het Mor naar mijn mening minder logisch zal zijn dan in het Bouwbesluit zelf. Indien vervolgens wordt gekeken naar de bestaande mogelijkheden binnen het Bouwbesluit, kan het volgende worden geconcludeerd. Binnen het Bouwbesluit zou integratie van de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort in afdeling 5.2 de voorkeur verdienen boven de voorschriften omtrent de sloopfase, aangezien het karakter van het gebouwenpaspoort naar mijn mening beter overeenkomt met de bouwfase dan met de sloopfase. Echter, de kans dat integratie in afdeling 5.2, meer in het bijzonder in artikel 5.9, zonder problemen een rechterlijke toetsing doorstaat, is naar mijn mening klein. Hoewel het gebouwenpaspoort op een aantal vlakken overeen lijkt te komen met de Bepalingsmethode, dient het in paragraaf 3.2.3.3. voorgestelde gebouwenpaspoort tevens informatie te bevatten met betrekking tot onderdelen die niet vereist zijn voor het berekenen van de milieuprestatie. Om deze reden is de Bepalingsmethode dan wel artikel 5.9 niet geschikt om als grondslag te dienen voor de verplichting tot het opstellen van deze uitgebreide versie van het paspoort. Desalniettemin zou artikel 5.9 Bouwbesluit mogelijk wel als grondslag kunnen dienen wanneer men ervoor zou kiezen dat een minimale versie van het gebouwenpaspoort zal volstaan als wettelijk verplicht gebouwenpaspoort. Om een verplichting tot het opstellen van een dergelijke minimale versie te integreren in (de Bepalingsmethode van) artikel 5.9, is een drietal mogelijkheden besproken. De eerste mogelijkheid is om de SBK te verzoeken de Bepalingsmethode aan te passen, de tweede mogelijkheid om gebruik te maken van artikel 5.9, vijfde lid, en tot slot de mogelijkheid die artikel 1.3 Bouwbesluit biedt. Echter, ook wanneer een van deze mogelijkheden zou slagen, past integratie van een verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort niet binnen de huidige reikwijdte van afdeling 5.2, aangezien deze

³²² Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet – Voortgangsrapportage 2015-2016, 1 november 2016, p. 17.

afdeling slechts van toepassing is op woonfuncties en bepaalde kantoorfuncties en niet van toepassing is op bestaande gebouwen of verbouw. Daarbij dient te worden opgemerkt dat het integreren van de verplichting tevens in strijd zou kunnen worden geacht met het rechtszekerheidsbeginsel, aangezien op grond van de huidige bewoordingen van de voorschriften in afdeling 5.2 de verplichting op geen enkele wijze voor burgers en bedrijven kenbaar is.

In de tweede plaats is gekeken of, indien een dergelijke verplichting niet geïntegreerd zou kunnen worden in deze bestaande bepalingen, mogelijkheden bestaan om af te wijken van bestaande wetgeving dan wel deze aan te vullen. Op grond van de Wonw bestaat voor de Minister en de gemeenten, in elk geval theoretisch, de mogelijkheid om zelf te kunnen bepalen of een gebouwenpaspoort verplicht moet worden gesteld. Echter zullen deze mogelijkheden, wegens het tijdelijke karakter van de afwijkingsbepalingen en wegens de lokale uitvoering ervan, niet geschikt zijn om een gebouwenpaspoort verplicht te stellen op nationaal niveau. Tot slot is gekeken naar de mogelijkheden die de ruimtelijke ordeningswetgeving biedt. Hoewel het verplicht stellen van een gebouwenpaspoort niet ruimtelijk relevant is en daarom niet als voorschrift in een bestemmingsplan kan worden opgenomen, maakt artikel 2.4 Chw het mogelijk om ofwel een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte op te stellen ofwel af te wijken van de voor de bouw relevante wet- en regelgeving en daarmee om een gebouwenpaspoort verplicht te stellen. Naar mijn mening is artikel 2.4 Chw niet geschikt om een verplichting vast te leggen die ziet op het opstellen van een gebouwenpaspoort. In de eerste plaats zal het opnemen van de verplichting in een bestemmingsplan verbrede reikwijdte slechts een lokaal verplichting betreffen. In de tweede plaats verdient een afwijking van wet- en regelgeving geen voorkeur aangezien een afwijking op grond van artikel 2.4 Chw slechts een tijdelijke afwijking betreft. Hoewel de tekst van en toelichting op het artikel een permanente wijziging niet uitsluiten, betekent dit naar mijn mening wel dat hieruit afgeleid kan worden dat wanneer men voornemens is een permanente nieuwe verplichting te creëren, artikel 2.4 Chw hiervoor niet verkozen zou moeten worden om als grondslag te dienen.

Kortom, in dit hoofdstuk zijn de mogelijkheden besproken die bestaande wet- en regelgeving biedt voor het verplicht opstellen van een gebouwenpaspoort en is gesteld dat, ondanks het feit dat integratie in de huidige voorschriften van het Bouwbesluit naar mijn mening een rechterlijke toets niet zal doorstaan, het Bouwbesluit hiervoor de beste mogelijkheid biedt. Gezien het feit dat binnen enkele jaren de nieuwe Omgevingswet van kracht zal worden, zullen in het volgende hoofdstuk de mogelijkheden worden besproken die deze nieuwe wet- en regelgeving zal bieden voor het verplicht stellen van een gebouwenpaspoort.

5. Een verplicht gebouwenpaspoort in de Omgevingswet

In dit hoofdstuk zullen de mogelijkheden besproken worden die toekomstige wet- en regelgeving biedt voor het verplicht stellen van een gebouwenpaspoort.

5.1. De Omgevingswet

Momenteel is het omgevingsrecht een omvangrijk rechtsgebied. Zo bestaat het momenteel nog uit 26 wetten, 120 ministeriële regelingen en 120 AMvB's die zien op onder meer bouwen, ruimtelijke ordening en milieu.³²³ De overheid is voornemens deze omvangrijke wet- en regelgeving te vereenvoudigen en deze samen te voegen in één wet: de Omgevingswet.³²⁴ Met de Omgevingswet wil de overheid niet alleen het bestaande omgevingsrecht vereenvoudigen, maar ook de plannen voor ruimtelijke ordening beter op elkaar afstemmen, decentrale besturen meer ruimte geven en tot slot duurzame projecten stimuleren.³²⁵ De Omgevingswet zal naar verwachting in 2021 in werking treden.³²⁶

De fysieke leefomgeving

Het toepassingsgebied van de Omgevingswet is de fysieke leefomgeving en de activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.³²⁷ Blijkens artikel 1.2, tweede lid, Ow, maken in ieder geval onder meer bouwwerken, infrastructuur en natuur onderdeel uit van de fysieke leefomgeving³²⁸, maar de woorden 'in ieder geval' tonen aan dat de opsomming in dit artikel niet uitputtend bedoeld is. Dit heeft tot gevolg dat de fysieke leefomgeving een begrip is met een ruime reikwijdte, waardoor ook de Omgevingswet een ruime reikwijdte zal hebben.³²⁹ Ook de 'gevolgen voor de fysieke leefomgeving' hebben een ruime reikwijdte, maar in ieder geval worden als dergelijke gevolgen onder meer aangemerkt de uitputting van natuurlijke hulpbronnen en de uitstoot van emissies.³³⁰ Het feit dat deze activiteiten en de gevolgen hiervan binnen de noemer van de fysieke leefomgeving vallen, betekent niet alleen dat de wetgever heeft erkent dat de uitputting van grondstoffen en de uitstoot van emissies invloed hebben op de fysieke leefomgeving, maar ook dat (decentrale) overheden bij hun regelgevende bevoegdheid rekening moeten houden met het milieu en moeten stimuleren dat zuinig wordt omgegaan met grondstoffen.³³¹

Circulariteit in de Omgevingswet

Hoewel de woorden 'circulaire economie' of 'circulair bouwen' niet zijn te vinden in de Omgevingswet dan wel de Memorie van Toelichting³³², is de definitie van de doelstelling 'duurzame ontwikkeling' in het kader van het stimuleren van circulair bouwen interessant.

³²³ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht>, geraadpleegd op: 28 mei 2018.

³²⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet>, geraadpleegd op: 28 mei 2018.

³²⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht>, geraadpleegd op: 28 mei 2018.

³²⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet>, geraadpleegd op: 28 mei 2018.

³²⁷ Art. 1.2 lid 1 sub a en sub b Ow (juni 2017).

³²⁸ Art. 1.2 lid 2 sub a, sub b en sub h Ow (juni 2017).

³²⁹ Zie ook: J. Verschuuren & K. Bink, Naar slimme milieuregelgeving die innovatie stimuleert, 26 februari 2015, p. 23.

³³⁰ Art. 1.2 lid 3 sub b en sub c Ow (juni 2017), zie wederom de woorden 'in ieder geval'.

³³¹ Zie: S. van 't Foort & J. Kevelam, Het waarborgen van duurzaamheid in de Omgevingswet, *TO* 2015/1.

³³² Ch. Backes, Faciliteert het omgevingsrecht innovaties op weg naar een circulaire economie?, in: Ch. Backes et al., *Met recht naar een circulaire economie*, Den Haag: Boom Juridisch 2017, p. 169.

Onder duurzame ontwikkeling wordt namelijk verstaan de “ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden voor toekomstige generaties om hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen”.³³³ Wanneer men uitgaat van deze definitie zal, zelfs indien de milieu-impact van circulair bouwen in bepaalde gevallen groter zal zijn dan de milieu-impact van lineair bouwen³³⁴, circulair bouwen toch onder de definitie van ‘duurzame ontwikkeling’ uit Bijlage 1 Ow vallen, aangezien circulair bouwen tot gevolg zal hebben dat de grondstoffenvraag zal afnemen en grondstoffenuitputting voorkomen zal worden. Dit zal er derhalve toe leiden dat, zonder dat de huidige generatie de mogelijkheid wordt afgenomen om te blijven bouwen, de mogelijkheden om te bouwen voor toekomstige generaties niet in gevaar worden gebracht. Indien men echter wel van mening is dat circulair bouwen een manier is om de milieu-impact van de bouw te verlagen en daarmee een duurzame ontwikkeling is, is circulair bouwen tevens in lijn met enkele punten waarop de taken en bevoegdheden van de bestuursorganen kunnen zien, namelijk ‘het beschermen van het milieu’³³⁵ en ‘het tegengaan van klimaatverandering’^{336 337}.

Kortom, of men nu van mening is dat circulair bouwen duurzaam is of niet (zie hiervoor paragraaf 2.1.), onder de Omgevingswet zal het geschaard kunnen worden onder de doelstelling ‘duurzame ontwikkeling’, waardoor het onder een van de doelstellingen van de Omgevingswet valt. Om deze reden zal in de volgende paragrafen nader worden ingegaan op de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt om een gebouwenpaspoort verplicht te stellen.

Flexibiliteit in de Omgevingswet

In de Omgevingswet is momenteel geen verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort opgenomen, waardoor het noodzakelijk zal zijn af te wijken van de bestaande regelgeving dan wel deze aan te vullen. De Omgevingswet is een wet die meerdere mogelijkheden heeft om van de wet af te wijken of deze aan te vullen. Hierdoor is de wet flexibel en biedt het zowel overheden als initiatiefnemers de mogelijkheid om, binnen het wettelijk kader, zelf keuzes te maken over de uit te voeren activiteit.³³⁸ Deze flexibiliteitsmogelijkheden zijn:

- Omgevingswaarden;
- Instructieregels;
- Afwijking, uitwerking of aanvulling van instructieregels;
- Ontheffing van instructieregels;
- Programma met programmatische aanpak;
- Saldering en compensatie;
- Afwijken van algemene rijksregels bij omgevingsplan of verordening;
- Individueel maatwerk bij algemene rijksregels voor activiteiten;
- Concretiserende of aanvullende eisen bij algemene rijksregels;
- Gelijkwaardigheid algemene regels;

³³³ Bijlage 1.1 onder A Ow (juni 2017).

³³⁴ Zie paragraaf 2.1.

³³⁵ Art. 2.1 lid 3 onder c Ow (juni 2017).

³³⁶ Art. 2.1 lid 3 onder i Ow (juni 2017).

³³⁷ Zie ook: A.R. Klijn, Publiekrechtelijke verkenning van circulair bouwen, *Vastgoed Fiscaal&Civiel* 2018/23.

³³⁸ *Kamerstukken II* 2013-2014, 33962, nr. 3, p. 264.

- Experimenteerbepaling.³³⁹

Met betrekking tot de afwijkingsmogelijkheden aan de achterkant van het beleidsproces, te weten de ontheffing van de instructieregels, de maatwerkregels, de gelijkwaardigheidsbepaling en de experimenteerbepaling, dient te worden opgemerkt dat, wanneer de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort wordt geïntegreerd of ingelesen in een bestaande bepaling, wordt ingegaan tegen het uitgangspunt van de Omgevingswet op grond waarvan bestuurlijke afwegingsruimte ‘aan de achterkant’ van het beleidsproces zo beperkt mogelijk moet worden gehouden wanneer het afwijkingen betreft. Onder afwijking wordt hier verstaan “*dat een bestuursorgaan ontheffing van een eis mag verlenen, een strengere of lichtere eis dan de in de regel opgenomen eis mag stellen of een nadere eis mag stellen*”.³⁴⁰ Het integreren van een gebouwenpaspoort zal onder deze definitie vallen, aangezien wanneer op grond van bestaande wetgeving een nieuwe verplichting zal worden opgelegd, dit zal kwalificeren als een nadere eis. Dit is van belang omdat zo burgers en bedrijven voorafgaand zoveel mogelijk houvast wordt geboden met betrekking tot de regels in de Omgevingswet.³⁴¹ Wanneer gebruik zal worden gemaakt van onder meer maatwerkregels, de gelijkwaardigheidsbepaling of de experimenteerbepaling, die hieronder nader besproken zullen worden, zal men zich bewust moeten zijn van bovenstaand uitgangspunt van de Omgevingswet.³⁴²

5.1.1. Het Besluit bouwwerken leefomgeving

Bij de Omgevingswet (hierna: Ow³⁴³) hoort een viertal AMvB’s, waarvan het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl³⁴⁴) er een is. In het, nu nog ‘Ontwerp-’, Bbl staan de regels voor alle bouwwerk gerelateerde activiteiten.³⁴⁵ Het bevat de regels uit de huidige Woningwet, het Bouwbesluit 2012 en de Regeling Bouwbesluit 2012. Ook bevat het enkele regels uit het Besluit omgevingsrecht.³⁴⁶ Zoals in Hoofdstuk 4 reeds is besproken vormen deze wetten, AMvB’s en ministeriële regelingen, samen met de Wabo en de Mor, de voor opdrachtgevers in de bouw relevante regelgeving.³⁴⁷ Het Bbl bevat dus een groot gedeelte van deze regelgeving, waardoor allereerst gekeken zal worden naar de mogelijkheden die de regelgeving van het Bbl biedt voor het verplicht stellen van een gebouwenpaspoort.

³³⁹ *Kamerstukken II 2013-2014, 33962, nr. 3, p. 273-274.*

³⁴⁰ *Kamerstukken II 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 270.*

³⁴¹ *Kamerstukken II 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 270* en zie ook: K.J. de Graaf & H.D. Tolsma, Flexibiliteit in de Omgevingswet: maatwerk, gelijkwaardigheid en experimenten, *M&R* 2014/126.

³⁴² K.J. de Graaf & H.D. Tolsma, Flexibiliteit in de Omgevingswet: maatwerk, gelijkwaardigheid en experimenten, *M&R* 2014/126.

³⁴³ De versie van de Ow waar in dit onderzoek naar verwezen wordt en onderzoek naar wordt gedaan betreft de versie ‘Versie Stb. 2016, 516 met weergave van de wijzigingen in het concept-voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet, juni 2017’. In het vervolg zal verwezen worden naar deze versie van de Omgevingswet als: Ow of Ow (juni 2017).

³⁴⁴ De versie van het Bbl waar in dit onderzoek naar verwezen wordt en onderzoek naar wordt gedaan betreft de versie ‘Concept van Ontwerpbesluit bouwwerken leefomgeving inclusief nota van toelichting, juni 2017’. In het vervolg van het onderzoek wordt naar deze versie van het Bbl verwezen als: Bbl of Bbl (juni 2017).

³⁴⁵ C.D. Palm-van Heest & M.W. van der Vliet, De stand van de stelselherziening: de regelgeving weer een stap verder, *TO* 2017/3.

³⁴⁶ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/instrumenten-rijk/besluit-bouwwerken/>, geraadpleegd op: 29 mei 2018.

³⁴⁷ Zie paragraaf 4.1.

Net als het Bouwbesluit, bevat ook het Bbl geen bepaling die ziet op het verplicht opstellen van een gebouwenpaspoort. Ook staat het Bbl het niet toe dat decentrale overheden zelf verdergaande eisen te stellen als dit niet expliciet is toegestaan door het Bbl.³⁴⁸ Dit komt omdat het Bbl, net als het Bouwbesluit, een uitputtend karakter heeft.³⁴⁹ Hoewel dit uitputtend karakter de mogelijkheden voor decentrale overheden voor het opleggen van verdergaande eisen beperkt, bestaat wel nog een eigen bevoegdheid wanneer over een onderwerp geen regels zijn opgenomen in het Bbl.³⁵⁰

5.1.1.1. De milieuprestatie - artikel 4.159 Bbl

In het Bbl blijft de MPG met grenswaarde 1 uit artikel 5.8 en artikel 5.9 Bouwbesluit behouden (zie paragraaf 4.1.1.1.). Net als op grond van het huidige Bouwbesluit dient op grond van artikel 4.159 Bbl deze MPG berekend te worden aan de hand van de Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken.

In Hoofdstuk 4 is reeds besproken dat het opstellen van een gebouwenpaspoort mogelijk geïntegreerd zou kunnen worden in de Bepalingsmethode Milieuprestatie, waardoor artikel 5.9 Bouwbesluit als grondslag zou kunnen dienen voor een verplicht gebouwenpaspoort. Gezien het feit dat ook in het Bbl de milieuprestatie-eis en de Bepalingsmethode van kracht blijven, blijft deze in Hoofdstuk 4 besproken mogelijkheid relevant voor artikel 4.159 Bbl.

De mogelijkheden die in Hoofdstuk 4 zijn genoemd om een gebouwenpaspoort daadwerkelijk onderdeel te laten uitmaken van de Bepalingsmethode en daarmee van artikel 5.9 Bouwbesluit, waren mogelijkheid om de SBK te verzoeken de Bepalingsmethode te wijzigen en de mogelijkheid om bij ministeriële regeling nadere voorschriften te stellen aan de milieuprestatie-eis.

Onder het Bbl zal de mogelijkheid om het SBK te verzoeken de Bepalingsmethode te wijzigen nog steeds een manier zijn om het gebouwenpaspoort te integreren in de Bepalingsmethode en daarmee in artikel 4.159. Zoals gezegd wordt in artikel 4.159 namelijk wederom verwezen naar deze Bepalingsmethode. Ook blijft het onder het Bbl, namelijk op grond van artikel 4.159, vijfde lid, Bbl mogelijk om bij ministeriële regeling voorschriften te geven over het in het eerste en tweede lid bepaalde. Tevens is het mogelijk om bij ministeriële regeling meet- en rekenvoorschriften te stellen over het bouwen, waaronder dus ook het berekenen van de milieuprestatie valt.³⁵¹ Dit heeft tot gevolg dat in de bij het Bbl behorende ministeriële regeling, een nieuwe bepaling opgenomen zou kunnen worden, die het opstellen van een gebouwenpaspoort verplicht stelt ofwel het gebouwenpaspoort onderdeel maakt van de rekenmethode van de milieuprestatie. Voor toepassing van artikel 4.159, vijfde lid, Bbl is dus vereist dat nieuwe regelgeving wordt gemaakt. Hier zal in Hoofdstuk 6, waarin de mogelijkheid voor een nieuwe regeling wordt besproken, nader op in worden gegaan.

Evenals het Bouwbesluit beidt ook de Omgevingswet de mogelijkheid om aan een geldend voorschrift te voldoen op een andere wijze dan is voorgeschreven, namelijk middels artikel 4.7 Ow. Ook op grond van deze gelijkwaardigheidsbepaling wordt de mogelijkheid gegeven

³⁴⁸ Art. 23.7 Ow (juni 2017).

³⁴⁹ Concept van Ontwerpbesluit bouwwerken leefomgeving inclusief nota van toelichting (juni 2017), p. 6.

³⁵⁰ Concept van Ontwerpbesluit bouwwerken leefomgeving inclusief nota van toelichting (juni 2017), p. 6.

³⁵¹ Art. 4.1 lid 2 Ow (juni 2017).

om een andere maatregel toe te passen dan die voorgeschreven is, mits deze gelijkwaardig is aan de voorgeschreven maatregel. Deze gelijkwaardigheidsbepaling maakt het onder meer mogelijk om innovatieve oplossingen mogelijk te maken die momenteel niet zijn vastgelegd in het Bbl.³⁵²

Ook hier doet zich echter het probleem voor dat reeds in paragraaf 4.1.1.1. is aangekaart, namelijk het feit dat de gelijkwaardigheidsbepaling is gericht tot de initiatiefnemer en niet tot het bevoegd gezag, waardoor artikel 4.7 geen grondslag biedt om het gebouwenpaspoort verplicht te stellen. Desalniettemin zou men, ook met betrekking tot artikel 4.7, kunnen betogen dat uit het feit dat mogelijkserwijs ook op andere gelijkwaardige manieren kan worden voldaan aan artikel 4.159 afgeleid kan worden dat in artikel 4.159 ruimte bestaat om de milieuprestatie op een andere wijze in te vullen. Ook in het Bbl kan aan namelijk aan een voorschrift worden voldaan op een andere wijze dan is voorgeschreven³⁵³ en zijn NEN-(EN) normen, zoals de Bepalingsmethode, niet dwingend, zodat het mogelijk is om ook aan een dergelijke norm te voldoen op een andere gelijkwaardige wijze³⁵⁴. Deze beredenering zou ook hier het argument kunnen onderbouwen dat een verplichting tot het opstellen van een minimale versie van het gebouwenpaspoort haar grondslag zou kunnen vinden in artikel 4.159 (zie voor een meer uitgebreide toelichting paragraaf 4.1.1.1.).

Echter, een wijziging ten opzichte van de bestaande regelgeving is dat het onder het Bbl mogelijk zal zijn om bij maatwerkregel gebieden aan te wijzen waarvoor een aangescherpte MPG zal gelden.³⁵⁵ Een maatwerkregel is een algemeen verbindend voorschrift dat door het bevoegd gezag wordt gesteld in het omgevingsplan of -verordening en waartegen beroep bij de rechter openstaat.³⁵⁶ Met een dergelijke regel kunnen decentrale overheden de regels uit het Bbl versoepelen maar dus ook aanscherpen. In hoeverre dit kan is vervolgens vastgelegd in de omgevingsverordening of in het Bbl zelf, zoals in onderhavig geval de beperking is vastgelegd in artikel 4.160 Bbl dat alleen gebieden kunnen worden aangewezen waarvoor de milieuprestatie wordt aangescherpt.³⁵⁷

Hoewel deze nieuwe bepaling laat zien dat het Bbl het bevoegd gezag de mogelijkheid geeft om verdergaande eisen te stellen aan de MPG en de gemeenten hierdoor, blijkens de Nota van Toelichting, de mogelijkheid hebben om binnen hun gemeente 'hogere duurzaamheidsambities' te realiseren³⁵⁸, is nadrukkelijk door de wetgever gesteld dat op grond van artikel 4.160 Bbl de eisen uit artikel 4.159 Bbl 'alleen mogen worden aangescherpt'.³⁵⁹ Hieruit kan worden afgeleid dat het dus niet mogelijk is om met een maatwerkregel op grond van dit artikel andere eisen te stellen, waardoor het dus ook niet mogelijk zal zijn om een verplicht gebouwenpaspoort te integreren in artikel 4.159 Bbl

³⁵² Concept van Ontwerpbesluit bouwwerken leefomgeving inclusief nota van toelichting (juni 2017), p. 5 en 25.

³⁵³ Concept van Ontwerpbesluit bouwwerken leefomgeving inclusief nota van toelichting (juni 2017), p. 5 en 25.

³⁵⁴ Concept van Ontwerpbesluit bouwwerken leefomgeving inclusief nota van toelichting (juni 2017), p. 325.

³⁵⁵ Art. 4.160 jo. 4.159 Bbl (juni 2017).

³⁵⁶ Art. 2.3 Bbl en Concept van Ontwerpbesluit bouwwerken leefomgeving inclusief nota van toelichting (juni 2017), p. 147. Hierbij dient te worden opgemerkt dat met betrekking tot de maatwerkregels in het Bbl, enkel de gemeente deze kan vaststellen in het omgevingsplan – zie art. 2.3 Bbl (juni 2017) en zie ook M. Boeve, *Bouwen in een circulaire stad*, *TO* 2017/4.

³⁵⁷ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/instrumenten/maatwerkregel/>, geraadpleegd op: 29 mei 2018 en art. 4.160 Bbl (juni 2017).

³⁵⁸ Concept van Ontwerpbesluit bouwwerken leefomgeving inclusief nota van toelichting (juni 2017), p. 147.

³⁵⁹ Concept van Ontwerpbesluit bouwwerken leefomgeving inclusief nota van toelichting (juni 2017), p. 221.

middels een maatwerkregel van artikel 4.160 Bbl. Een andere beperking in de toepassing van een maatwerkregel is dat deze zoals gezegd wordt neergelegd in het omgevingsplan. Dit heeft tot gevolg dat de regel slechts een beperkte toepassing heeft, aangezien de regel slechts geldt voor het gebied waarvoor het omgevingsplan van toepassing is.³⁶⁰

Nadelen hoofdstuk 4 Bbl

Wanneer men ervan uitgaat dat er een mogelijkheid bestaat om de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort te integreren in artikel 4.159 Bbl, heeft dit, net als onder het huidige Bouwbesluit, enkel tot gevolg dat een gebouwenpaspoort verplicht wordt voor alle nieuw te bouwen bouwwerken, die ofwel een woonfunctie hebben ofwel een kantoorfunctie met een oppervlakte van meer dan 100m².³⁶¹ Aangezien een gebouwenpaspoort vooral stimulerend zal werken wanneer dit op grote schaal wordt toegepast, betekent dit dat een gebouwenpaspoort voor enkel nieuwe bouwwerken niet voldoende is maar dat het ook voor bestaande bouwwerken ook verplicht moet worden gesteld. Echter, net als de betreffende afdeling in het Bouwbesluit is ook hoofdstuk 4 Bbl, getiteld 'Nieuwbouw', in beginsel slechts van toepassing op nieuwe bouwwerken.³⁶² De bepalingen die betrekking hebben op bestaande bouw of op verbouw staan in hoofdstuk 3 respectievelijk hoofdstuk 5 van het Bbl.

In het Bouwbesluit is artikel 5.9, op grond van artikel 5.10 Bouwbesluit, niet van toepassing op (vergaande) verbouw. Hier is met het Bbl geen verandering in gekomen. Echter, het Bbl bepaalt in artikel 4.1, tweede lid, dat een vernieuwing na sloop, waarbij slechts de oorspronkelijk fundering resteert, ook geldt als het bouwen van een nieuw bouwwerk. Dit betekent dat, in tegenstelling tot de huidige regelgeving, ook een MPG met grenswaarde 1 vereist is voor dusdanige verbouwingen, waarbij enkel nog de fundering van het oorspronkelijke bouwwerk resteert.³⁶³ Desalniettemin zijn blijkens artikel 5.4, tweede lid, Bbl de bepalingen die zien op de milieuprestatie, niet van toepassing op alle overige vormen van verbouwen van bouwwerken. Hoewel artikel 4.160 Bbl zoals gezegd de mogelijkheid biedt om bij maatwerkregel een strengere milieuprestatie te vereisen, kan deze mogelijkheid niet worden gebruikt om een milieuprestatie te vereisen bij verbouw wegens het uitputtend karakter van het Bbl en het feit dat in Hoofdstuk 5 geen mogelijkheid is opgenomen tot het bij maatwerkregel stellen van afwijkende regels in het omgevingsplan.³⁶⁴

Kortom, bovenstaande heeft tot gevolg dat ook de milieuprestatie-eis in beginsel slechts van toepassing is op nieuwe bouwwerken, tenzij sprake is van een dusdanige sloop dat enkel nog de fundering van het oorspronkelijke bouwwerk in stand blijft.³⁶⁵

5.1.1.2. De sloopfase

De regelgeving die ziet op de sloopwerkzaamheden aan bouwwerken is opgenomen in Afdeling 7.1 van het Bbl.³⁶⁶ Deze afdeling ziet op alle bouw- en sloopactiviteiten die

³⁶⁰ Concept van Ontwerpbesluit bouwwerken leefomgeving inclusief nota van toelichting (juni 2017), p. 26.

³⁶¹ Art. 4.159 jo. art. 4.158 Bbl (juni 2017).

³⁶² Art. 4.1 Bbl (juni 2017), zie ook Concept van Ontwerpbesluit bouwwerken leefomgeving inclusief nota van toelichting (juni 2017), p. 144.

³⁶³ Concept van Ontwerpbesluit bouwwerken leefomgeving inclusief nota van toelichting (juni 2017), p. 328.

³⁶⁴ M. Boeve, Bouwen in een circulaire stad, TO 2017/4.

³⁶⁵ Art. 4.1 Bbl (juni 2017).

betrekking hebben op het ‘feitelijk verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden aan bouwwerken’³⁶⁷, met het oog op het waarborgen van de veiligheid en gezondheid maar tevens op de duurzaamheid bij het scheiden van het bouw- en sloopafval.³⁶⁸

Zoals reeds in paragraaf 4.1.1.2. besproken, is ook de sloop van een bouwwerk van belang voor dit onderzoek, aangezien de informatie in een gebouwenpaspoort het mogelijk maakt om gebouwen op een dusdanige wijze te slopen dat de aanwezige grondstoffen en materialen hergebruikt kunnen worden. Wegens dit belang zullen in deze paragraaf de mogelijkheden besproken worden die de toekomstige regelgeving met betrekking tot het sloopproces biedt voor het verplicht stellen van een gebouwenpaspoort.

Sloopmelding

Evenals op grond van het Bouwbesluit is het op grond van het Bbl verboden zonder sloopmelding te slopen als daarbij naar redelijke inschatting meer dan 10m³ sloopafval zal vrijkomen.³⁶⁹ Bij deze sloopmelding is het eveneens verplicht om een ‘een globale inventarisatie van de aard en de hoeveelheid van de afvalstoffen die naar verwachting zullen vrijkomen bij de sloopwerkzaamheden’ in te dienen.³⁷⁰

Hoewel het wellicht mogelijk zou kunnen zijn om de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort een indieningsvereiste bij de sloopmelding te maken, kleven hier een aantal nadelen aan. Allereerst past een dergelijke verplichting beter bij de bouwfase dan bij de sloopfase van een bouwwerk en ten tweede dient de sloopmelding, en daarmee dan ook het gebouwenpaspoort, slechts vier weken voor aanvang van de sloopwerkzaamheden aan het bevoegd gezag overhandigd te worden.³⁷¹ Voor nadere uiteenzetting van deze nadelen wordt terugverwezen naar paragraaf 4.1.1.2.

5.1.2. De instrumenten van de Omgevingswet

Naast het Bbl bevat de Omgevingswet ook nog andere instrumenten op grond waarvan of waar een verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort in geïntegreerd zou kunnen worden. De instrumenten die mogelijkwijs hiervoor in aanmerking komen, zullen hieronder worden besproken.

5.1.2.1. De Nationale Omgevingsvisie

De Nationale Omgevingsvisie (hierna: NOVI) is de visie die het Rijk dient op te stellen over de ‘strategische visie voor de lange termijn voor de gehele fysieke leefomgeving’.³⁷² Aangezien de transitie naar een circulaire economie van invloed zal zijn op de fysieke leefomgeving en mogelijkwijs tevens onderdeel zal uitmaken van de strategische opgave

³⁶⁶ Art. 4.3 jo 4.21 Ow (juni 2017) jo. Hoofdstuk 7 Bbl (juni 2017).

³⁶⁷ Art. 7.1 Bbl (juni 2017).

³⁶⁸ Art. 7.2 sub a en sub b Bbl (juni 2017). In Hoofdstuk 4 is ook de mogelijkheid besproken om een gebouwenpaspoort onderdeel te laten uitmaken van de regelgeving die ziet op de aanvraag van de bouwvergunning (paragraaf 4.1.2). Nu de regelgeving (met betrekking tot de benodigde gegevens) voor de aanvraag van de omgevingsvergunning op grond van de Omgevingswet zullen worden vastgelegd in de ministeriele regelingen behorend bij de AMvB's, zal hier in dit onderzoek geen aandacht aan kunnen worden besteed, aangezien deze ministeriele regeling nog niet is opgesteld en/of openbaar gemaakt. Zie: Concept van Ontwerpbesluit bouwwerken leefomgeving inclusief nota van toelichting (juni 2017), p. 41.

³⁶⁹ Art. 7.10 lid 1 Bbl (juni 2017).

³⁷⁰ Art. 7.11 lid 1 sub g Bbl (juni 2017).

³⁷¹ Art. 7.10 lid 1 Bbl (juni 2017).

³⁷² Art. 3.1 lid 3 Ow en <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/instrumenten/omgevingsvisie/>, geraadpleegd op: 31 mei 2018.

‘naar een duurzame en concurrerende economie’³⁷³, zal de circulaire economie een rol spelen in en derhalve onderdeel uitmaken van de NOVI.³⁷⁴

De ontwikkeling van en naar een circulaire economie, en derhalve ook een circulaire bouwsector, kan zowel invloed hebben op de fysieke leefomgeving als beïnvloed worden door de fysieke leefomgeving. Zo kan de transitie naar een circulaire economie concreet leiden tot een nieuwe omgang met afval en voorraden, maar ook zullen de huidige transportstromen en uiteindelijk ook het ruimtegebruik veranderen.³⁷⁵ Om die reden betoogt het PBL dan ook dat in de NOVI bij het bespreken van circulaire economie tevens aandacht moet worden besteed aan de ruimtelijke gevolgen daarvan.³⁷⁶ Tevens zal de transitie een spanning kunnen doen ontstaan tussen wat de transitie zal vereisen en het waarborgen van de gewenste omgevingskwaliteit. Hoewel de transitie namelijk met name voordelen lijkt mee te brengen, zoals een verminderd grondstoffenverbruik en het terugbrengen van de CO₂-uitstoot, kan de transitie tegelijkertijd ook risico’s creëren voor de volksgezondheid of het milieu. Zo kunnen grondstoffen en materialen verkeerd hergebruikt worden en is een circulair economisch model geen garantie dat grondstoffen ook daadwerkelijk op de meest milieuzuinige of energiezuinige wijze worden hergebruikt of de meest duurzame optie zijn. Ook dit heeft tot gevolg dat met het oog op de fysieke leefomgeving keuzes moeten worden gemaakt.³⁷⁷

Kortom, de (transitie naar een) circulaire economie kan een belangrijk onderdeel worden van de NOVI.³⁷⁸ De Nationale Omgevingsvisie kan daarom een instrument zijn waarin de circulaire agenda’s van verschillende overheden samen kunnen komen.³⁷⁹ Aangezien het Rijk zelf gebonden is aan de NOVI, betekent dit dat zij verplicht is de NOVI te realiseren. Deze realisatie gebeurt onder meer door programma’s waarin het beleid ten uitvoer wordt gelegd, maar ook door wet- en regelgeving.³⁸⁰ Dit betekent dat de NOVI grondslag kan vormen voor de transitie naar een circulaire bouwsector, waarna vervolgens de daadwerkelijke verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort kan worden opgenomen in ofwel een programma of anders in wet- of regelgeving. Echter, hierbij dient opgemerkt te worden dat het omslachtig zal zijn om de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort vast te leggen in wet- of regelgeving ter uitvoering van het beleid in de NOVI, in plaats van deze verplichting direct op te nemen in het Bbl.³⁸¹

5.1.2.2. Omgevingswaarden

De omgevingswaarde is een van de instrumenten behorend bij de Omgevingswet. Omgevingswaarden bevatten de normen voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving die

³⁷³ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie, februari 2017, p. 3.

³⁷⁴ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie, februari 2017.

³⁷⁵ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie, februari 2017, p. 52.

³⁷⁶ Planbureau voor de Leefomgeving, Notitie Circulaire economie: Opties voor beleid, 6 april 2017, p. 9.

³⁷⁷ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie, februari 2017, p. 54.

³⁷⁸ O. Jonkeren, Circulaire economie, de fysieke leefomgeving en omgevingsbeleid, 22 juni 2016, p. 4.

³⁷⁹ R. Kuiper, Verkenning omgevingsopgaven voor de Nationale Omgevingsvisie, Planbureau voor de Leefomgeving, 15 januari 2016.

³⁸⁰ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/instrumenten-rijk/omgevingsvisie/>, geraadpleegd op: 31 mei 2018.

³⁸¹ Zie voor de mogelijkheden in het Bbl: Hoofdstuk 6.

het Rijk, de provincie of de gemeente³⁸² wil bereiken en kunnen betrekking hebben op de staat of kwaliteit van de gehele fysieke leefomgeving.³⁸³ Dit betekent dat, wederom gezien de ruime reikwijdte van het begrip ‘fysieke leefomgeving’, ook omgevingswaarden een ruime reikwijdte hebben.

Bij het uitvoeren van haar taken en bevoegdheden dient de overheid zo te handelen dat aan de omgevingswaarden wordt voldaan. Voordat een omgevingswaarde echter wordt betrokken in de besluitvorming dient deze te zijn vastgelegd in een instructieregel, algemene regel of beoordelingsregel voor een omgevingsvergunning.³⁸⁴ Voor burgers en bedrijven worden omgevingswaarden pas bindend wanneer deze zijn vervat in bijvoorbeeld de voorschriften van een omgevingsvergunning.³⁸⁵

Aangezien omgevingswaarden de vorm kunnen hebben van zowel een resultaats- als een inspanningsverplichting, bestaat de mogelijkheid dat zij doorwerken in verplichtingen voor bedrijven.³⁸⁶ In de literatuur is, met het oog op duurzaamheid, de omgevingswaarde dan ook genoemd als instrument om circulariteit te stimuleren.³⁸⁷ Ook in de politiek is het potentieel van de omgevingswaarde gezien en is bij Motie-Vos c.s. opgeroepen om omgevingswaarden die zien op de energietransitie op te nemen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.³⁸⁸ Hoewel deze motie niet direct ziet op circulair bouwen, sluit Klijn desalniettemin niet uit dat de motie wel betrekking zou kunnen hebben op de circulariteit van gebouwen.³⁸⁹

Een nadeel van het gebruik van omgevingswaarden voor het stimuleren van circulariteit of zelfs het verplicht stellen van een gebouwenpaspoort, is dat het uitgangspunt bij omgevingswaarden is dat bestuursorganen veel mogelijkheden hebben om zelf invulling te geven aan het bij omgevingswaarde vastgestelde beleid.³⁹⁰ Zo blijkt uit de Memorie van Toelichting dat een instructieregel, mits op een zodanige wijze geformuleerd, mogelijkheden kan bieden om daarvan af te wijken.³⁹¹ Dit betekent dat wanneer sprake is van een dergelijke door het Rijk vastgestelde instructieregel, dit voor lagere overheden de mogelijkheid biedt hiervan af te wijken. Wanneer dus verplichtingen met betrekking tot circulair bouwen, zoals een gebouwenpaspoort, bij omgevingswaarde zullen worden opgelegd, moet men erop bedacht zijn dat de instructieregels waarin deze omgevingswaarde is vertaald, niet op een

³⁸² Respectievelijk art. 2.14, art. 2.12 en art. 2.11 Ow (juni 2017).

³⁸³ Zie ook: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/instrumenten/omgevingswaarde/artikel/>, geraadpleegd op: 31 mei 2018.

³⁸⁴ Zie ook: K.J. de Graaf & H.D. Tolsma, Flexibiliteit in de Omgevingswet: maatwerk, gelijkwaardigheid en experimenten, *M&R* 2014/126.

³⁸⁵ I. Wind, Circulair bouwen en slopen met de Omgevingswet. Naar een circulaire economie in 2050, *AVDR Blogs*, 10 augustus 2017, op: https://www.avdr.nl/CMS/0098_Circulair_bouwen_en_slopen_met_de_Omgevingswet_Naar_een_circulaire_economie_in_2050/show.do?ctx=649421,1484029,2294111.

³⁸⁶ Art. 2.10 lid 1 onder a Ow (juni 2017). Zie ook: I. Wind, Circulair bouwen en slopen met de Omgevingswet. Naar een circulaire economie in 2050, *AVDR Blogs*, 10 augustus 2017, op: https://www.avdr.nl/CMS/0098_Circulair_bouwen_en_slopen_met_de_Omgevingswet_Naar_een_circulaire_economie_in_2050/show.do?ctx=649421,1484029,2294111.

³⁸⁷ I. Wind, Circulair bouwen en slopen met de Omgevingswet. Naar een circulaire economie in 2050, *AVDR Blogs*, 10 augustus 2017, op: https://www.avdr.nl/CMS/0098_Circulair_bouwen_en_slopen_met_de_Omgevingswet_Naar_een_circulaire_economie_in_2050/show.do?ctx=649421,1484029,2294111.

³⁸⁸ Motie van het lid Vos c.s., 30 mei 2017, *Kamerstukken I* 2016-2017, 33 118 R.

³⁸⁹ A.R. Klijn, Publiekrechtelijke verkenning van circulaire bouwen, *Vastgoed Fiscaal&Civiel* 2018/23.

³⁹⁰ K.J. de Graaf & H.D. Tolsma, Flexibiliteit in de Omgevingswet: maatwerk, gelijkwaardigheid en experimenten, *M&R* 2014/126.

³⁹¹ *Kamerstukken II* 2013-2014 33962 nr. 3, p. 265-266 en zie ook: K.J. de Graaf & H.D. Tolsma, Flexibiliteit in de Omgevingswet: maatwerk, gelijkwaardigheid en experimenten, *M&R* 2014/126.

dusdanige manier worden geformuleerd dat lagere overheden hiervan kunnen afwijken waardoor een gebouwenpaspoort voor sommige gebieden dus niet verplicht zal zijn.

5.1.2.3. De experimenteerbepaling

In Hoofdstuk 4 zijn reeds de mogelijkheden besproken die artikel 2.4 Chw biedt, namelijk om een bestemmingsplan verbrede reikwijdte op te stellen en om bij wege van experiment af te wijken van onder meer het Bouwbesluit. In de Omgevingswet is een bepaling opgenomen waarbij wordt voortgebouwd op deze bepaling uit de Chw, namelijk artikel 23.3 Ow, op grond waarvan bij wijze van experiment van de Omgevingswet kan worden afgeweken.³⁹² Ook zal van het Bbl kunnen worden afgeweken, wat mogelijkheden biedt om het uitputtend karakter van het Bbl te omzeilen.³⁹³

Voor daadwerkelijk afwijken is vereist dat het experiment waarmee van de wet kan worden afgeweken dient bij te dragen aan het nastreven van de doelen van de wet, als omschreven in artikel 1.3 Ow, waaronder duurzame ontwikkeling³⁹⁴, een begrip waarvan de definitie zoals reeds gesteld in lijn is met de doelstelling van circulair bouwen.³⁹⁵ Tevens dient het experiment, met het oog op deze duurzame ontwikkeling, bij te dragen aan het nastreven van het bereiken en in stand houden van een goede fysieke leefomgeving.³⁹⁶

Gezien de brede reikwijdte van artikel 1.3 Ow en van het begrip fysieke leefomgeving³⁹⁷ en gezien het feit dat artikel 23.3 Ow verder geen eisen stelt aan het experiment, betekent dit dat op grond van dit artikel meer mogelijkheden bestaan voor innovatieve experimenten dan op grond van artikel 2.4 Chw momenteel het geval is.³⁹⁸ Net als de huidige afwijkingsmogelijkheid van artikel 2.4 Chw dient bij een afwijking op grond van artikel 23.3 ook te worden aangegeven wat onder meer het doel van de afwijking is, wat de beoogde gevolgen voor de fysieke leefomgeving zijn en wat de tijdsduur van het experiment en de afwijking is.³⁹⁹ Het experiment kan, ondanks het feit dat er een tijdsduur aan moet worden verbonden, permanent zijn⁴⁰⁰ en kan tevens aanleiding geven tot het aanpassen van regelgeving.⁴⁰¹

Kortom, artikel 23.3 Ow zou een mogelijkheid kunnen bieden om, ondanks het uitputtend karakter van het Bbl, toch tijdelijk een gebouwenpaspoort verplicht te stellen, waarna

³⁹² Art. 23.3 Ow (juni 2017).

³⁹³ Zie ook: I. Wind, Circulair bouwen en slopen met de Omgevingswet. Naar een circulaire economie in 2050, *AVDR Blogs*, 10 augustus 2017, op: https://www.avdr.nl/CMS/0098_Circulair_bouwen_en_slopen_met_de_Omgevingswet_Naar_een_circulaire_economie_in_2050/show.do?ctx=649421,1484029,2294111.

³⁹⁴ Art. 23.3 jo artikel 1.3 aanhef en onder a Ow (juni 2017).

³⁹⁵ De definitie van duurzame ontwikkeling is blijkens Bijlage 1.1 onder A Ow (juni 2017): “de ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden voor toekomstige generaties om hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen”.³⁹⁵ Zie voor de relatie tussen ‘duurzame ontwikkeling’ en circulariteit paragraaf 2.1.

³⁹⁶ *Kamerstukken II* 2013-2014 33962, nr. 3, p. 609.

³⁹⁷ J. Verschuuren & K. Bink, Naar slimme milieuregelgeving die innovatie stimuleert, 26 februari 2015, p. 23.

³⁹⁸ Zie ook: I. Wind, Circulair bouwen en slopen met de Omgevingswet. Naar een circulaire economie in 2050, *AVDR Blogs*, 10 augustus 2017, op: https://www.avdr.nl/CMS/0098_Circulair_bouwen_en_slopen_met_de_Omgevingswet_Naar_een_circulaire_economie_in_2050/show.do?ctx=649421,1484029,2294111.

³⁹⁹ Art. 23.3 lid 3 Ow (juni 2017).

⁴⁰⁰ *Kamerstukken II* 2013-2014 33962, nr. 3, p. 609.

⁴⁰¹ Art. 23.3 lid 8 Ow (juni 2017).

vervolgens de wetgeving zo kan worden aangepast dat een gebouwenpaspoort daadwerkelijk verplicht wordt.⁴⁰²

5.1.3. Verdergaande mogelijkheden voor gemeenten

In bovenstaande paragrafen zijn een aantal mogelijkheden besproken om het opstellen van een gebouwenpaspoort verplicht te stellen op grond van de toekomstige regelgeving van de Omgevingswet. Net als op grond van het huidige omgevingsrecht bestaan er, ook op grond van het toekomstige recht voor gemeenten verdergaande mogelijkheden om op hun grondgebied een gebouwenpaspoort verplicht te stellen. Deze mogelijkheden, die hieronder besproken worden, hebben betrekking op het door de gemeenten op te stellen omgevingsplan en op de mogelijkheid tot het stellen van nadere eisen in een privaatrechtelijke overeenkomst. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het feit dat gemeenten eventueel middels een van hun verdergaande mogelijkheden een gebouwenpaspoort verplicht kunnen stellen, tevens in lijn is met het feit dat het Bbl als uitgangspunt heeft dat maatwerkregels, oftewel nadere voorschriften, met betrekking tot Bbl-gerelateerde activiteiten, enkel in het omgevingsplan en dus door gemeenten kunnen worden gesteld.⁴⁰³

5.1.3.1. Het omgevingsplan

Een omgevingsplan is een door de gemeente opgesteld plan dat geldt voor het gehele grondgebied en de regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving bevat.⁴⁰⁴ Hoewel het omgevingsplan het huidige bestemmingsplan vervangt, heeft het een ruimere reikwijdte dan dat het bestemmingsplan op dit moment heeft. Dit komt doordat het omgevingsplan alle regels bevat die zien op de fysieke leefomgeving, wat zoals reeds gezegd een ruime reikwijdte kent, en niet meer slechts de regels bevat die betrekking hebben op een goede ruimtelijke ordening. Zo is het voor gemeenten mogelijk om in het omgevingsplan ook (maatwerk)regels op te nemen die zien op het aanscherpen van de reeds besproken milieuprestatie-eis, terwijl dat op dit moment in het bestemmingsplan niet mogelijk is gezien het feit dat dergelijke regels niet ruimtelijk relevant zijn.⁴⁰⁵

Naast het feit dat gemeenten in hun Omgevingsplan eisen kunnen stellen aan gebouwen en derhalve ook aan de duurzaamheid en mogelijkerwijs circulariteit daarvan middels functiegerelateerde of algemene regels, kan dit ook op andere manieren zoals door het stellen van omgevingswaarden of maatwerkregels.⁴⁰⁶ Deze mogelijkheden zullen hierna besproken worden.

Omgevingswaarden in het Omgevingsplan

Een van de mogelijkheden die gemeenten hebben om eisen te stellen aan de fysieke leefomgeving binnen hun grondgebied is het stellen van omgevingswaarden (zie paragraaf

⁴⁰² Zie ook: M. Boeve, Bouwen in een circulaire stad, *TO* 2017/4 over de mogelijkheid die artikel 23.3 Ow (juni 2017) biedt om het uitputtend karakter van het Bbl te omzeilen.

⁴⁰³ Art. 2.3 Bbl (juni 2017). Zie ook: en M. Boeve, Bouwen in een circulaire stad, *TO* 2017/4.

⁴⁰⁴ Art. 2.4 Ow (juni 2017).

⁴⁰⁵ M. Boeve, Bouwen in een circulaire stad, *TO* 2017/4 en A.R. Klijn, Publiekrechtelijke verkenning van circulaire bouwen, *Vastgoed Fiscaal&Civiel* 2018/23.

⁴⁰⁶ I. Wind, Circulair bouwen en slopen met de Omgevingswet. Naar een circulaire economie in 2050, *AVDR Blogs*, 10 augustus 2017, op:

https://www.avdr.nl/CMS/0098_Circulair_bouwen_en_slopen_met_de_Omgevingswet_Naar_een_circulaire_economie_in_2050/show.do?ctx=649421,1484029,2294111.

5.1.2.2.). Aangezien deze omgevingswaarden meetbaar, berekenbaar of anderszins objectiveerbaar moeten zijn, zullen gemeenten deze vervolgens moeten opleggen als omgevingsvergunningvoorschriften.⁴⁰⁷

Maatwerkregels in het Omgevingsplan

Het is voor gemeenten mogelijk om bij maatwerkregel af te wijken van de regels in de omgevingsverordening of de rijksregels.⁴⁰⁸ Een maatwerkregel is een algemeen verbindend voorschrift dat door het bevoegd gezag wordt gesteld in het omgevingsplan of -verordening en waartegen beroep bij de rechter openstaat.⁴⁰⁹ Wanneer het in de omgevingsverordening of de rijksregels is toegestaan, kunnen gemeenten afwijken van deze regels en daarmee nadere eisen stellen over de onderwerpen die in de omgevingsverordening of de rijksregels geregeld zijn.⁴¹⁰ Wanneer een maatwerkregel door de gemeente in het omgevingsplan is gesteld, geldt deze regel in beginsel voor alle activiteiten die binnen het grondgebied van de gemeente plaatsvinden.⁴¹¹ Het stellen van maatwerkregels biedt vooruitstrevende en ambitieuze gemeenten dus de mogelijkheid om hun ambities te verwezenlijken binnen hun grondgebied.⁴¹²

Met betrekking tot circulair bouwen en het gebouwenpaspoort is van belang dat gemeenten middels maatwerkregels kunnen afwijken van het in het Bbl bepaalde, mits dit in het Bbl zelf is toegestaan. Gemeenten kunnen dan bij maatregel zowel een regel uit het Bbl versoepelen als aanscherpen.⁴¹³ Een van deze mogelijkheden om bij maatwerkregel af te wijken is de reeds besproken mogelijkheid om bij maatwerkregel gebieden aan te wijzen waarvoor een aangescherpte MPG geldt (zie paragraaf 5.1.1.1.).⁴¹⁴

Voor de volledigheid dient te worden opgemerkt dat een andere mogelijkheid, naast het stellen van maatwerkregels, het stellen van maatwerkvoorschriften is.⁴¹⁵ Aangezien dergelijke voorschriften het karakter hebben van een beschikking en dus slechts zien op het individuele geval, is de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften minder geschikt om een gebouwenpaspoort verplicht te stellen.⁴¹⁶ Om deze reden zal daarom niet nader worden ingegaan op de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften.

5.1.3.2. (G)een privaatrechtelijke optie - artikel 23.7 Omgevingswet

In het vorige hoofdstuk is reeds uiteengezet dat, op grond van het huidige recht, het burgerlijk recht in beginsel geen uitkomst biedt wanneer een gebouwenpaspoort niet verplicht kan

⁴⁰⁷ A.R. Klijn, Publiekrechtelijke verkenning van circulaire bouwen, *Vastgoed Fiscaal&Civiel* 2018/23.

⁴⁰⁸ Art. 4.6 jo 4.1 en 4.3 Ow (juni 2017).

⁴⁰⁹ Art. 2.3 Bbl en Concept van Ontwerpbesluit bouwwerken leefomgeving inclusief nota van toelichting (juni 2017), p. 147. Hierbij dient te worden opgemerkt dat met betrekking tot de maatwerkregels in het Bbl, enkel de gemeente deze kan vaststellen in het omgevingsplan – zie artikel 2.3 Bbl (juni 2017) en zie ook M. Boeve, Bouwen in een circulaire stad, *TO* 2017/4.

⁴¹⁰ Art. 4.6 lid 3 Ow (juni 2017).

⁴¹¹ *Kamerstukken II* 2013-2014 33962 nr. 3, p. 471.

⁴¹² M. Boeve, Bouwen in een circulaire stad, *TO* 2017/4.

⁴¹³ Zie ook: K.J. de Graaf & H.D. Tolsma, Flexibiliteit in de Omgevingswet: maatwerk, gelijkwaardigheid en experimenten, *M&R* 2014/126.

⁴¹⁴ Art. 4.160 jo. 4.159 Bbl (juni 2017) jo. art. 4.6 Ow (juni 2017).

⁴¹⁵ Art. 4.5 Ow (juni 2017).

⁴¹⁶ *Kamerstukken II* 2013-2014 33962 nr. 3, p. 470.

worden gesteld op grond van het publiekrecht.⁴¹⁷ Met de Omgevingswet wordt hier geen verandering in gebracht. Op grond van artikel 23.7 Ow is het gemeenten niet toegestaan handelingen naar burgerlijk recht te verrichten met betrekking tot de onderwerpen die al behelst worden door de rijksregels voor bouwen (het Bbl) of betrekking hebben op de omgevingsvergunning en het projectbesluit⁴¹⁸, waarmee dus wordt aangesloten bij artikel 122 Wonw.⁴¹⁹

Ook met betrekking tot artikel 23.7 Ow kan de vraag worden gesteld of het verplicht stellen van een gebouwenpaspoort wel behoort tot een van de onderwerpen in het Bbl of betrekking heeft op de omgevingsvergunning (zie ook paragraaf 4.2.1.3.), aangezien, wanneer dit niet het geval is, het wel mogelijk zal zijn om een dergelijke verplichting op te nemen in een overeenkomst. Allereerst bevat het Bbl in het geheel geen bepaling die ziet op circulair bouwen. Ten tweede zijn in het Bbl weliswaar eisen met betrekking tot duurzaamheid gesteld, maar circulariteit ziet niet per definitie op duurzaamheid, waardoor men zich kan afvragen of door de aanwezigheid van het onderwerp ‘duurzaamheid’, het stellen van nadere eisen aan circulariteit is uitgesloten. Tot slot blijkt uit de Nota van Toelichting bij het Bbl dat, indien circulariteit wel als duurzaamheidseis wordt aangemerkt, in het Bbl over sommige activiteiten, zoals het ‘gebruik van een bouwwerk’, slechts regels zijn gesteld over “*enkele deelaspecten van het aspect ‘duurzaamheid’*” en dat het gemeenten derhalve vrij staat om algemene regels te stellen over *andere deelaspecten* van het aspect duurzaamheid, waaronder dus mogelijk circulariteit.⁴²⁰ Desalniettemin dient men zich wederom af te vragen of het vastleggen van verplichtingen in overeenkomsten een oplossing is voor het stimuleren van het gebruik van het gebouwenpaspoort en daarmee van de transitie naar circulair bouwen.

Een nieuwe manier om het verbod van artikel 23.7 Ow te ontwijken is dat blijkens de Memorie van Toelichting artikel 23.7 Ow er niet aan in de weg staat dat gemeenten over de in dat artikel genoemde onderwerpen maatwerkvoorschriften of maatwerkregels kunnen stellen.⁴²¹ Dit betekent dat gemeenten, wanneer dit in het Bbl is toegestaan, nadere eisen kunnen stellen aan de onderwerpen die in het Bbl geregeld zijn.⁴²² Net als overeenkomsten zijn maatwerkvoorschriften slechts van toepassing op een concreet geval, waardoor het ook hier de vraag is of deze geschikt zijn voor het stimuleren van gebouwenpaspoorten in de gehele bouwsector. Hoewel maatwerkregels wel van toepassing kunnen zijn op het gehele grondgebied van een gemeente, kunnen dergelijke regels slechts van toepassing zijn op onderwerpen die al in Bbl geregeld zijn. Zoals hierboven reeds uiteengezet bevat het Bbl momenteel geen regels die zien op circulariteit. Tevens is het de vraag of een gebouwenpaspoort kan worden gezien als duurzaamheidseis, aangezien wanneer men dit wel als zodanig beschouwt, het blijkens de Nota van Toelichting bij artikel 4.160 Bbl in elk geval niet mogelijk is een maatwerkregel te stellen op grond van dit artikel (zie ook paragraaf 5.1.1.1.). Kortom, de mogelijkheden voor gemeenten om verdergaande eisen te stellen bij maatwerkregel lijken voor het verplicht stellen van een gebouwenpaspoort beperkt.

⁴¹⁷ Zie paragraaf 4.2.1.3 en art. 122 Wonw.

⁴¹⁸ Art. 23.7 jo. art. 4.21 respectievelijk Hoofdstuk 5 Omgevingswet (juni 2017).

⁴¹⁹ *Kamerstukken II* 2013-2014 33962 nr. 3, p. 610.

⁴²⁰ Concept van Ontwerpbesluit bouwwerken leefomgeving inclusief nota van toelichting (juni 2017), p. 6.

⁴²¹ *Kamerstukken II* 2013-2014 33962 nr. 3, p. 611. Zie ook art. 4.5 respectievelijk art. 4.6 Ow (juni 2017).

⁴²² *Kamerstukken II* 2013-2014 33962 nr. 3, p. 611.

5.2. Deelconclusie

In dit Hoofdstuk is gekeken naar de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt voor het integreren van een verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort. Allereerst is gekeken naar de opvolger van het Bouwbesluit: het Bbl. Hierbij is net als in Hoofdstuk 4 gekeken naar de mogelijkheid om de verplichting te integreren in de Bepalingsmethode van de MPG en daarmee in artikel 4.159 Bbl. Ook is gekeken naar de mogelijkheid tot het opnemen van de verplichting in de regelgeving omtrent de sloopfase, maar is, net als in Hoofdstuk 4, geconcludeerd dat de verplichting qua karakter beter past bij de bouwfase dan bij de sloopfase. Uit de uiteenzetting van de mogelijkheden in het Bbl kan worden geconcludeerd dat, overeenkomstig wat reeds geconcludeerd is in Hoofdstuk 4, het Bbl weliswaar de beste plaats zou zijn voor de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort, maar dat de kans klein zal zijn dat integratie van deze verplichting in paragraaf 4.4.2. van het Bbl, zoals deze op dit moment is vormgegeven, zonder problemen een rechterlijke toetsing zal doorstaan.

In de tweede plaats is gekeken naar de mogelijkheid om de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort te integreren in een van de andere instrumenten van de Omgevingswet. Achtereenvolgens zijn hier de NOVI, de omgevingswaarden en de experimenteerbepaling besproken. Hoewel in de NOVI de doelstellingen voor de transitie naar een circulaire bouwsector kunnen worden opgenomen, kan hieraan slechts uitvoering worden gegeven wanneer deze doelstellingen worden opgenomen in programma's of wet- en regelgeving. Het creëren van een verplichting op deze wijze zal omslachtiger zijn dan het direct opnemen van een verplichting in bijvoorbeeld het Bbl. Wat betreft de omgevingswaarden kan worden gesteld dat hoewel deze de mogelijkheid geven om een verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort te kunnen bevatten, dienen ook deze omgevingswaarden eerst te worden omgezet in bijvoorbeeld instructieregels of omgevingsvergunningvoorschriften alvorens deze bindend zijn. Beide instrumenten zijn derhalve an sich niet geschikt om het opstellen van een gebouwenpaspoort verplicht te stellen. Tenslotte zou de experimenteerbepaling van de Omgevingswet naar mijn mening, zoals ook reeds is betoogd met betrekking tot artikel 2.4 Chw, niet als grondslag moeten dienen voor het verplichten van een gebouwenpaspoort, aangezien de bepaling net als artikel 2.4 Chw slechts de mogelijkheid geeft tot een tijdelijke afwijking en de beoogde verplichting juist een permanent karakter dient te hebben.

Tot slot zijn de verdergaande mogelijkheden voor gemeenten besproken, te weten het omgevingsplan en de privaatrechtelijke mogelijkheden. Net als met betrekking tot de verdergaande mogelijkheden op grond van de huidige wet- en regelgeving, zijn deze mogelijkheden wegens het lokale karakter ervan niet geschikt om een gebouwenpaspoort verplicht te stellen op nationaal niveau.

6. De verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort

In Hoofdstuk 4 en Hoofdstuk 5 zijn de mogelijkheden besproken die de huidige respectievelijk toekomstige regelgeving biedt voor het verplicht stellen van een gebouwenpaspoort. Hieruit is geconcludeerd dat in zowel de huidige als de toekomstige wet- en regelgeving geen grondslag gevonden kan worden op grond waarvan het opstellen van een gebouwenpaspoort, in de vorm zoals besproken in paragraaf 3.2.3.3., verplicht kan worden gesteld. Om het opstellen van een gebouwenpaspoort toch verplicht te kunnen stellen, zal het dus vereist zijn om een nieuwe regeling te ontwerpen. Aangezien in Hoofdstuk 3 reeds is besproken wat de inhoud van een gebouwenpaspoort naar mijn mening zal moeten zijn, zal dit Hoofdstuk beperkt blijven tot de vraag op welke plaats in het nationale recht, zowel in het huidige recht als het toekomstige recht, de verplichting verankerd zal moeten worden. Ook zal een voorstel gedaan worden voor een mogelijk ontwerp van de nieuwe verplichting.

6.3. De nieuwe verplichting in bestaande en toekomstige regelgeving

In Hoofdstuk 4 en Hoofdstuk 5 zijn de mogelijkheden besproken die bestaande respectievelijk toekomstige regelgeving biedt voor het verplicht stellen van een gebouwenpaspoort. Hierbij is gekeken naar de artikelen, afdelingen of wetgevingsinstrumenten waarin deze verplichting zou kunnen worden opgenomen. In deze paragraaf zal besproken worden waar in bestaande respectievelijk toekomstige regelgeving de nieuwe verplichting opgenomen zal kunnen worden.

6.3.1. Bestaande regelgeving

6.3.1.1. Plaats in bestaande regelgeving

In Hoofdstuk 4 zijn achtereenvolgens de mogelijkheden besproken om de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort te verankeren in het Bouwbesluit en het Mor. Vervolgens is gekeken of de Wonw mogelijkheden biedt om verdergaande eisen te stellen en tot slot welke mogelijkheden de experimenteerbepaling van artikel 2.4 Chw biedt. Zoals ook reeds in de conclusie van dat hoofdstuk is gesteld, is naar mijn mening het Bouwbesluit de juiste plaats om de nieuwe regeling op te nemen. In de eerste plaats omdat het de voorschriften bevat waaraan gebouwen moeten voldoen, zoals voorschriften met betrekking tot veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en het milieu.⁴²³ In de tweede plaats omdat het Bouwbesluit het belangrijkste juridische toetsingskader vormt met betrekking tot de milieueffecten van bouwplannen.⁴²⁴ Tevens zal het opnemen van de bepaling in het Bouwbesluit tot gevolg hebben dat in beginsel ieder gebouw in Nederland zal moeten voldoen aan de bepaling. De verplichting wordt op deze wijze, in tegenstelling tot enkele andere besproken mogelijkheden zoals de afwijkingsmogelijkheden voor gemeenten uit de Wonw, op nationaal niveau verplicht gesteld en niet op decentraal, oftewel

⁴²³ Art. 2 Wonw, meer in het bijzonder art. 2 lid 5 Wonw.

⁴²⁴ M. Boeve, *Bouwen in een circulaire stad*, TO 2017/4.

gemeentelijk, niveau. Dit heeft als voordeel dat een nationaal en uniform gebouwenpaspoort wordt ontwikkeld en dat hierdoor geen uitholling van het concept kan ontstaan.⁴²⁵

Kortom, het Bouwbesluit zou naar mijn mening de meest logische plaats zijn om de nieuwe verplichting te verankeren. De vraag is vervolgens op welke plaats in het Bouwbesluit deze verplichting kan worden vastgelegd. In Hoofdstuk 4 zijn afdeling 5.2, meer specifiek artikel 5.9, en de mogelijkheid tot het opnemen van de verplichting als indieningsvereiste bij de sloopmelding van artikel 1.26 Bouwbesluit besproken. Zoals reeds besproken in paragraaf 4.1.1.2. past een verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort qua karakter minder goed bij of in een verplichting die ziet op de sloop. Derhalve zal hieronder slechts worden ingegaan op de mogelijkheid om de verplichting ofwel op te nemen in afdeling 5.2 Bouwbesluit ofwel om een nieuwe afdeling in het Bouwbesluit te creëren.

Afdeling 5.2

Zoals reeds besproken worden in afdeling 5.2 Bouwbesluit eisen met betrekking tot milieu gesteld aan gebouwen. In paragraaf 4.1.1.1. is onderzocht of het mogelijk is om het opstellen van een uitgebreide versie van het gebouwenpaspoort⁴²⁶ onderdeel te laten uitmaken van de Bepalingsmethode van de MPG en daarmee van artikel 5.9 Bouwbesluit. Zoals gesteld zal dit echter lastig te verwezenlijken zijn en zal het tevens mogelijk problemen opleveren met het oog op de rechtszekerheid, waardoor het integreren van een dergelijke verplichting geen stand zal kunnen houden. Het zal dus noodzakelijk zijn om, wil men de verplichting op kunnen nemen in afdeling 5.2, een nieuwe regeling te creëren die het opstellen van een gebouwenpaspoort verplicht stelt. Dit kan ofwel door het als nieuw voorschrift toe te voegen aan artikel 5.9, eerste en tweede lid, Bouwbesluit⁴²⁷, ofwel door het toevoegen van een nieuw artikel aan afdeling 5.2.

De vraag is echter of een verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort past bij het karakter van afdeling 5.2. Zoals reeds in paragraaf 4.1.1.1. is toegelicht, wordt het integreren van de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort in afdeling 5.2 bemoeilijkt door het feit dat de afdeling slechts ziet op nieuwbouw en niet op bestaande bouw en verbouw. Daarom kan worden betoogd dat, aangezien het Bouwbesluit ook aparte verplichtingen bevat die zien op de energieprestatie en milieuprestatie van gebouwen, die elk tevens in aparte afdelingen staan, een aparte verplichting in een aparte afdeling die ziet op circulariteit ook in het Bouwbesluit zal kunnen thuishoren.⁴²⁸ Samen met de twee reeds bestaande verplichtingen zal een verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort ertoe kunnen leiden dat bouwwerken zowel energiezuinig zijn en voldoen aan de grenswaarde van de MPG, als circulair zijn.

⁴²⁵ Zie ook, maar dan met betrekking tot Cradle to Cradle: F. Van Velden, Discussie over 'cradle to cradle', 28 maart 2012, op: <https://www.cobouw.nl/bouwbreed/nieuws/2012/03/discussie-over-cradle-to-cradle-101121190> en zie ook: E. Nelissen et al., Transitie-agenda circulaire economie - Circulaire Bouweconomie, 2018, p. 22.

⁴²⁶ Zie paragraaf 3.2.3.3..

⁴²⁷ Art. 5.9 lid 5 Bouwbesluit.

⁴²⁸ Ch, Backes & M. Boeve, Enkele juridische vragen rond een circulaire economie in de bouw, *Nog niet gepubliceerd* april 2018, p. 13.

Nieuwe afdeling – 5.3 Bouwbesluit

Momenteel bevat Hoofdstuk 5 Bouwbesluit twee afdelingen: afdeling 5.1 ‘Energiezuinigheid, nieuwbouw’ en afdeling 5.2 ‘Milieu, nieuwbouw’. Deze afdelingen zien respectievelijk op de energieprestatie en de milieuprestatie van nieuw te bouwen bouwwerken. Voor het opnemen van een nieuwe bepaling die het opstellen van een gebouwenpaspoort verplicht zal stellen met het oog op het stimuleren van circulariteit in de bouwsector, zal aan het Bouwbesluit een nieuwe afdeling toegevoegd kunnen worden. Deze nieuwe afdeling zal dan genummerd kunnen worden als afdeling 5.3 met als titel ‘Circulair bouwen, nieuwbouw’. De titel van afdeling 5.3 zal slechts op nieuwbouw (kunnen) zien, aangezien dit in lijn is met het feit dat Hoofdstuk 5 Bouwbesluit, en daarmee tevens de bestaande afdeling 5.1 en afdeling 5.2, slechts van toepassing is op nieuwbouw.

Het toevoegen van een nieuwe afdeling zal het mogelijk maken dat deze afdeling niet alleen een verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort kan bevatten maar mogelijk ook nog andere verplichtingen die zien op circulair bouwen, waaronder bijvoorbeeld een verplichting tot het gebruik van een bepaald percentage secundaire grondstoffen en materialen.⁴²⁹ Hierdoor kan met de bepalingen in afdeling 5.3 invulling gegeven worden aan het voornemen van de overheid om de bouwsector, als een van de prioriteiten van het Rijksbrede Programma ‘Nederland Circulair in 2050’, circulair te maken.

Door het creëren van een nieuwe afdeling kan tevens de verplichting op een dusdanige manier ontworpen worden dat deze niet afhankelijk is van de beperkingen van afdeling 5.2. Zoals wederom reeds besproken in paragraaf 4.1.1.1., is afdeling 5.2 namelijk slechts van toepassing op woonfuncties en kantoorfuncties met een oppervlakte van meer dan 100m².⁴³⁰ Tevens is afdeling 5.2 niet van toepassing op verbouw, terwijl het juist wenselijk is dat een gebouwenpaspoort verplicht wordt gesteld bij het renoveren of verbouwen van gebouwen. Op het van toepassing verklaren van de nieuwe verplichting op andere gebruiksfuncties, verbouw zal nader worden ingegaan bij de bespreking van de daadwerkelijke inhoud van de verplichting in de volgende paragraaf.

Echter, problematisch voor het toevoegen van een nieuwe afdeling aan Hoofdstuk 5 Bouwbesluit is dat Hoofdstuk 5 Bouwbesluit slechts van toepassing is op nieuwbouw⁴³¹, zodat ook bij een nieuwe afdeling in dit hoofdstuk het niet mogelijk zal zijn om een bepaling van toepassing te verklaren op bestaande gebouwen, terwijl dit juist zeer belangrijk is voor de verplichting van het gebouwenpaspoort. Een mogelijke oplossing hiervoor is om de titel van Hoofdstuk 5 Bouwbesluit op een zodanige manier te wijzigen dat deze niet meer slechts ziet op nieuwbouw. Een andere mogelijke oplossing is om de voorgestelde nieuwe afdeling, met daarin de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort, niet op te nemen in Hoofdstuk 5 maar in een nieuw hoofdstuk, wat genummerd zou kunnen worden als Hoofdstuk 5a. Door het toevoegen van een geheel nieuw hoofdstuk zou het nadeel van Hoofdstuk 5, te weten dat dit alleen ziet op nieuwbouw, ontweken kunnen worden. Tot slot zou een oplossing kunnen zijn om de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort op grond van het

⁴²⁹ Zie hiervoor: Ch, Backes & M. Boeve, Enkele juridische vragen rond een circulaire economie in de bouw, *Nog niet gepubliceerd* april 2018.

⁴³⁰ Art. 5.9 jo 5.8 Bouwbesluit.

⁴³¹ Stb. 2011, 416, p. 292.

huidige Bouwbesluit enkel van toepassing te verklaren op nieuwbouw en verbouw en pas in de toekomstige wet- en regelgeving de verplichting te introduceren voor bestaande gebouwen. Aangezien deze laatste mogelijkheid naar mijn mening de voorkeur verdient, zal in de volgende paragraaf nader op deze mogelijkheid worden ingegaan.

6.3.1.2. Inhoud verplichting in bestaande regelgeving

In bovenstaande paragraaf is gesteld dat de nieuwe verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort naar mijn mening het best kan worden opgenomen in een nieuwe afdeling: afdeling 5.3. In deze paragraaf zal een aantal aspecten besproken worden waarmee rekening gehouden zal moeten worden bij het inrichten van deze afdeling. Hierbij is ervoor gekozen om zoveel mogelijk de bewoordingen en indelingen van de afdelingen 5.1 en 5.2 van het Bouwbesluit te gebruiken. Verder wordt getracht met betrekking tot de uitleg bij de nieuwe artikelen zoveel mogelijk aan te sluiten bij de inhoud en wijze van omschrijven uit de Nota van Toelichting bij het Bouwbesluit.

Aanpassing artikel 1.1 - Het bijwerken van definities in het Bouwbesluit

Alvorens zal worden overgegaan tot bespreking van het ontwerp van nieuwe afdeling 5.3, zal eerst de noodzakelijke wijziging van artikel 1.1 Bouwbesluit worden besproken. In dit artikel zijn de begripsbepalingen die worden gebruikt in het Bouwbesluit gedefinieerd. Het verdient naar mijn mening daarom voorkeur om een tweetal begrippen aan dit artikel toe te voegen, te weten ‘circulair bouwen’ en ‘gebouwenpaspoort’. Voor het begrip van ‘circulair bouwen’ zou aangesloten kunnen worden bij de definitie van het concept die is gegeven in de Transitie-agenda Circulaire Bouweconomie (zie paragraaf 2.2.2.). De definitie van het gebouwenpaspoort zal moeten worden opgesteld aan de hand van de vorm die de wetgever het gebouwenpaspoort zal willen geven, bijvoorbeeld welke informatie ten minste in het gebouwenpaspoort opgenomen zal moeten worden (zie paragraaf 3.2.3.3.).

Kortom, het artikel 1.1 zal er als volgt uit kunnen komen te zien:

Artikel 1.1 Begripsbepalingen

(...)

Circulair bouwen: Het ontwikkelen, gebruiken en hergebruiken van gebouwen zonder natuurlijke hulpbronnen onnodig uit te putten, de leefomgeving te vervuilen en ecosystemen aan te tasten en op een wijze die economisch verantwoord is en bijdraagt aan het welzijn van mens en dier.⁴³²

(...)

Gebouwenpaspoort: (...)

(...)

⁴³² Deze definitie is afgeleid uit de definitie van circulair bouwen als gegeven in de Transitie-agenda Circulaire Bouweconomie. Hierbij dient echter opgemerkt te worden dat net als met betrekking tot een circulaire economie, voor circulair bouwen nog geen eenduidige definitie bestaat. Voor dit onderzoek is echter aangesloten bij de definitie als geformuleerd in de transitie-agenda Circulair bouwen. Zie: E. Nelissen et al., Transitie-agenda circulaire economie - Circulaire Bouweconomie, 2018, p. 10.

Door het toevoegen van deze begrippen aan artikel 1.1 Bouwbesluit kan in de nieuwe afdeling 5.3 naar deze begrippen worden terugverwezen.

Nieuw artikel 5.11 – Aansturingsartikel

Het eerste artikel van afdeling 5.3 is het zogenaamde aansturingsartikel en heeft tot doel het toepassingsgebied van de afdeling te bepalen. Het eerste lid van het artikel zal daarom een functionele eis zijn, op grond waarvan wordt vereist dat ‘een te bouwen bouwwerk circulair is’. Hierdoor wordt gestimuleerd dat gebouwd wordt volgens de principes van een circulaire economie (zie hiervoor tevens paragraaf 2.2.2. over circulair bouwen). Door te kiezen voor deze bewoording wordt niet alleen aangesloten bij de functionele eisen van de aansturingsartikelen van de afdelingen 5.1 en 5.2⁴³³ maar wordt de wetgever ook de mogelijkheid geboden om in afdeling 5.3 nadere circulaire eisen aan bouwwerken te stellen.

Vervolgens wijst de tabel van het tweede lid per gebruiksfunctie de voorschriften aan die van toepassing zijn op de betreffende gebruiksfunctie. Wanneer aan die voorschriften, in de huidige (fictieve) situatie dus slechts het voorschrift tot het opstellen van een gebouwenpaspoort, is voldaan, wordt ook voldaan aan het in het eerste lid gestelde vereiste van circulair bouwen.

Zoals besproken in paragraaf 4.1.1.1. is afdeling 5.2 slechts van toepassing op woonfuncties en kantoorfuncties met een gebruiksfunctie groter dan 100m². Het zal voorkeur verdienen de nieuwe afdeling 5.3 een ruimere reikwijdte te geven dan afdeling 5.2, aangezien op die wijze voor meer gebouwen een gebouwenpaspoort opgesteld zal moeten worden en zo schaalgrootte gerealiseerd kan worden. Om die reden zal in het aansturingartikel van de afdeling, artikel 5.11, een bepaling worden opgenomen die vergelijkbaar is met artikel 5.1 van afdeling 5.1, aangezien deze meerdere gebruiksfuncties aanwijst en niet slechts beperkt blijft tot woonfuncties en kantoorfuncties met een gebruiksoppervlak groter dan 100m².

Op grond van het derde lid geldt de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort niet, indien dit niet in de tabel is aangegeven. In het huidige voorstel is de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort van toepassing verklaard op iedere gebruiksfunctie, maar nader onderzoek zal moeten uitwijzen of dit ook daadwerkelijk voor elke gebruiksfunctie haalbaar en zinvol is en of bepaalde uitzonderingen binnen gebruiksfuncties gerechtvaardigd zijn.

Kortom, het nieuwe artikel 5.11 zal er als volgt uit kunnen komen te zien:

Artikel 5.11. Aansturingsartikel

- 1. Een te bouwen bouwwerk is circulair.**
- 2. Voor zover voor een gebruiksfunctie in tabel 5.11 voorschriften zijn aangewezen wordt voor die gebruiksfunctie aan de in het eerste lid gestelde eis voldaan door toepassing van die voorschriften.**
- 3. Het eerste lid is niet van toepassing op de gebruiksfuncties waarvoor in tabel 5.11 geen voorschrift is aangewezen.**

⁴³³ Art. 5.1, luidend: “1. Een te bouwen bouwwerk is energiezuinig”, respectievelijk 5.8 luidend: “1. Een te bouwen bouwwerk is zodanig dat de belasting van het milieu door de in het bouwwerk toe te passen materialen wordt beperkt”.

Tabel 5.11⁴³⁴

Gebruiksfunctie	Leden van toepassing			
	Gebouwenpaspoort			
Artikel	5.12			
Lid	1	2	3	4
1. Woonfunctie				
a. woonwagen	1	2	3	4
b. andere woonfunctie	1	2	3	4
2. Bijeenkomstfunctie	1	2	3	4
3. Celfunctie				
a. in een cellingebouw	1	2	3	4
b. andere celfunctie	1	2	3	4
4. Gezondheidszorgfunctie				
a. met bedgebied	1	2	3	4
b. andere gezondheidszorgfunctie	1	2	3	4
5. Industriefunctie	1	2	3	4
6. Kantoorfunctie	1	2	3	4
7. Logiesfunctie				
a. in een logiesgebouw	1	2	3	4
b. andere logiesfunctie	1	2	3	4
8. Onderwijsfunctie	1	2	3	4
9. Sportfunctie	1	2	3	4
10. Winkelfunctie	1	2	3	4

Nieuw artikel 5.12 – Gebouwenpaspoort

Het tweede artikel van afdeling 5.3 bevat de daadwerkelijke verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort. Het eerste lid van artikel 5.12 bepaalt daarom dat een gebruiksfunctie, oftewel de gebruiksfuncties die zijn opgenomen in tabel 5.11, een gebouwenpaspoort hebben. Voor de definitie van een gebouwenpaspoort wordt aangesloten bij de definitie die dient te worden opgenomen in artikel 1.1 Bouwbesluit.

Wat betreft de inhoud van het gebouwenpaspoort wordt terugverwezen naar wat reeds uiteengezet is in paragraaf 3.2.3.3., maar tevens dient een aanvullende opmerking te worden

⁴³⁴De vormgeving en indeling van de tabel is gebaseerd op tabel 5.1 en tabel 5.8 in het Bouwbesluit.

gemaakt. Hoewel uit paragraaf 3.2.3. naar voren komt dat in de praktijk al gebouwenpaspoorten bestaan, blijkt hieruit tevens dat er nog geen uniform gebouwenpaspoort bestaat. Ook worden gebouwenpaspoorten momenteel wel toegepast in de praktijk, maar nog niet op grote schaal. Kortom, het concept van een gebouwenpaspoort is nog volop in ontwikkeling. De vraag is daarom of het concept al ‘klaar’, oftewel voldoende ontwikkeld, is om als verplichting vastgelegd te worden in wet- of regelgeving. Men dient namelijk te voorkomen dat de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort in de toekomst veelvuldig gewijzigd moet worden wegens veranderende inzichten, aangezien dit de rechtszekerheid van de belanghebbenden zal schaden.

In plaats van het verplicht stellen van een gebouwenpaspoort middels het in deze paragraaf voorgestelde artikel 5.12 Bouwbesluit, kan men een aantal alternatieven overwegen.

Een van deze alternatieven is om eerst voor slechts bepaalde gebouwen een gebouwenpaspoort verplicht te stellen, bijvoorbeeld slechts voor overheidsgebouwen. Op deze wijze kan eerst gedurende een aantal jaar het opstellen van en werken met een gebouwenpaspoort getest, geëvalueerd en verbeterd worden, alvorens ook aan burgers en bedrijven de verplichting wordt opgelegd om een gebouwenpaspoort op te stellen. Een alternatieve oplossing zou kunnen zijn om een gebouwenpaspoort in eerste instantie op dezelfde wijze verplicht te stellen als de milieuprestatie van voor 1 januari 2018.⁴³⁵ Voor 1 januari werd namelijk voldaan aan de eis uit artikel 5.8 wanneer de berekening voor de MPG werd overlegd. Destijds was op grond van artikel 5.9 dus niet vereist dat de MPG een bepaalde grenswaarde had. Op een vergelijkbare wijze zou men kunnen beginnen met de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort zonder dat hierbij een specifiek format verplicht wordt gesteld of door een slechts minimale versie van een gebouwenpaspoort voor te schrijven. Dit geeft bedrijven de tijd om te wennen aan het concept van het gebouwenpaspoort en om het gebouwenpaspoort verder te ontwikkelen. Na verloop van tijd kan deze verplichting worden gewijzigd in een uniform en volwaardig gebouwenpaspoort. Tot slot is een alternatief om de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort in het geheel niet op te nemen in het Bouwbesluit, maar deze op te nemen in (één van de instrumenten van) de Omgevingswet en te wachten tot de Omgevingswet in werking zal treden. Op deze manier heeft men nog drie jaar om het paspoort te evalueren en te verbeteren alvorens het verplicht gesteld zal worden. Over het opnemen van de nieuwe verplichting in de Omgevingswet wordt nader ingegaan in Hoofdstuk 6.

Hoewel men zich op grond van bovenstaande kan afvragen of in het Bouwbesluit een bepaling moet worden opgenomen die het opstellen van een gebouwenpaspoort verplicht stelt voor elke gebruiksfunctie, wordt in het vervolg van deze paragraaf uitgegaan van het feit dat een dergelijke verplichting in het Bouwbesluit moet worden opgenomen.

Het tweede lid van artikel 5.12 zal worden gereserveerd om uitzonderingen op de toepassing van artikel 5.12, eerste lid, op de in artikel 5.11 genoemde gebruiksfuncties mogelijk te maken. Zoals reeds gesteld in bovenstaande subparagraaf is nader onderzoek vereist voordat hierover uitspraken gedaan kunnen worden.

⁴³⁵ Op deze datum is de grenswaarde aan art. 5.9 toegevoegd. Zie: Stb. 2017, 494, p. 5.

Het derde lid van artikel 5.12 bevat de verplichting om de informatie uit ieder gebouwenpaspoort in elektronische vorm op te nemen in een Database Gebouwenpaspoorten. Met dit voorschrift wordt beoogd een landelijke geharmoniseerde informatiedatabase te ontwikkelen waarin van elk gebouw het gebouwenpaspoort is opgenomen. Het opnemen van een dergelijke verplichting sluit voorts aan bij het reeds in paragraaf 3.1.4. besprokene, namelijk dat het van belang is dat de informatie uit de gebouwenpaspoorten op een centrale, toegankelijke plek moet worden geregistreerd. Deze plek, oftewel de Database, dient betrouwbaar en veilig te zijn. Op deze wijze kan op vertrouwelijke wijze met de informatie uit de gebouwenpaspoorten worden omgegaan, aangezien de gebouwenpaspoorten concurrentiegevoelige of andere vertrouwelijke informatie kunnen bevatten.⁴³⁶

Het is aan de Rijksoverheid om deze Database te faciliteren. Dit kan op verscheidene wijzen. Allereerst kan gedacht worden aan de mogelijkheid dat de Rijksoverheid deze Database zelf creëert. Voor de vormgeving van dit platform kan worden gedacht aan vergelijkbare informatievoorzieningen zoals het Kadaster⁴³⁷, waar het Madaster van Thomas Rau op is gebaseerd. Een andere mogelijkheid is om in de Nota van Toelichting te verwijzen naar het gebruikmaken van deze Database, die mogelijk, net als de Nationale Milieu Database, ontwikkeld en beheerd zal worden door de Stichting Bouwkwiteit.

Het vierde lid zal een bepaling bevatten op grond waarvan bij ministeriële regeling nadere voorschriften kunnen worden gesteld. In het gebouwenpaspoort zal, zoals besproken in paragraaf 3.2.3.3., nagenoeg alle informatie over alle in het gebouw aanwezige grondstoffen en materialen opgenomen moeten worden. Uit de praktijk kan echter blijken dat voor bepaalde grondstoffen of materialen, of voor bepaalde gebouwonderdelen, het van belang is dat nadere of andere informatie ook in het gebouwenpaspoort wordt opgenomen. Om die reden is in het vierde lid van de nieuwe regeling voorgeschreven dat bij ministeriële regeling voorschriften kunnen worden gegeven over het in het eerst tot en met derde lid bepaalde.⁴³⁸ Deze nadere voorschriften zullen dan worden opgenomen in de Regeling Bouwbesluit.

Kortom, het nieuwe artikel 5.12 zal er als volgt uit kunnen komen te zien:

Artikel [5.12] Gebouwenpaspoort

- 1. Een gebruiksfunctie heeft een gebouwenpaspoort als bedoeld in artikel 1.1 Bouwbesluit**
- 2. Gereserveerd – mogelijkheid tot uitzonderingen op toepassing op de gebruiksfuncties**
- 3. De informatie uit het gebouwenpaspoort wordt verstrekt in elektronische vorm en dient als zodanig onderdeel uit te maken van de [Database Gebouwenpaspoorten].**
- 4. Bij ministeriële regeling kunnen voorschriften worden gegeven over het in het eerste tot en met derde lid bepaalde.**

Verbouw

⁴³⁶ P. Bokeloh et al., Prinsjesdagrapport 2017: De cirkel is rond – De circulaire toekomst van Nederland, ABN AMRO, augustus 2017, p. 29.

⁴³⁷ Gemeente Amsterdam, Amsterdam circulair – een visie en routekaart voor de stad en regio, oktober 2015, p. 5.

⁴³⁸ Zie voor een vergelijkbare bepaling art. 5.9 lid 5 Bouwbesluit.

Zoals in paragraaf 4.1.1.1. reeds besproken is, is artikel 5.9 Bouwbesluit niet van toepassing op het geheel of gedeeltelijk vernieuwen of veranderen of het vergroten van een bouwwerk.⁴³⁹ Dit is een uitzondering op het uitgangspunt van het Bouwbesluit dat ook bij verbouw aan nieuwbouwvoorschriften moet worden voldaan.⁴⁴⁰ Het is wenselijk dat de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort in tegenstelling tot artikel 5.9 wel van toepassing is op verbouw. Op grond van bovenstaand uitgangspunt dient hiervoor echter geen aparte bepaling te worden opgenomen.

Bestaande gebouwen

Zoals uit onder meer paragraaf 4.1.1.1. blijkt, is Hoofdstuk 5 Bouwbesluit en daarmee de nieuwe afdeling 5.3 slechts van toepassing op nieuwbouw en verbouw. Dit betekent dat de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort niet van toepassing zal zijn op bestaande gebouwen. Zoals ook reeds uiteengezet verdient het echter aanbeveling om gebouwenpaspoorten ook verplicht te stellen voor bestaande gebouwen, aangezien op deze wijze schaalgrootte gerealiseerd kan worden. Wat betreft de vormgeving van een gebouwenpaspoort voor bestaande gebouwen kan gekozen worden om deze verplichting vorm te geven overeenkomstig de eisen die aan dit gebouwenpaspoort gesteld worden op grond van de nieuwe regelgeving die het opstellen van een gebouwenpaspoort bij nieuwe gebouwen verplicht stelt, maar ook kan gekozen worden voor een minder vergaand en eenvoudiger paspoort, aangezien het voor bestaande gebouwen lastiger zal zijn om (bepaalde) informatie te achterhalen en daarmee op te nemen in een gebouwenpaspoort.

Naar mijn mening verdient het aanbeveling om een gebouwenpaspoort voor bestaande gebouwen verplicht te stellen vanaf een datum in de toekomst. Op deze wijze hebben eigenaren van bestaande gebouwen de tijd om een gebouwenpaspoort te laten opstellen en hier, indien noodzakelijk, de benodigde financiële middelen voor vrij te maken. Het stellen van een dergelijke tijdslimiet wordt vaker door de wetgever toegepast. Zo wordt momenteel verwacht dat in 2023 ieder kantoorgebouw met een oppervlakte van meer dan 100m² ten minste energielabel C moet hebben. In navolging van bovenstaande verwachting met betrekking tot het energielabel C voor kantoren, zou de wetgever met betrekking tot het hebben van een gebouwenpaspoort voor bestaande gebouwen tevens een verwachting kunnen vaststellen. Zo zou de verwachting uitgesproken kunnen worden dat ieder bestaand gebouw, dat een in tabel 5.11 genoemde gebruiksfunctie heeft, in bijvoorbeeld 2030 een gebouwenpaspoort zal moeten hebben. Op deze wijze hebben eigenaren van deze gebouwen meerdere jaren de tijd om een dergelijk gebouwenpaspoort te laten opstellen en heeft de wetgever de tijd om passende, definitieve wetgeving op te stellen die ziet op bestaande gebouwen. Net als met betrekking tot de Energielabel C-verplichting, kunnen op deze verwachting enkele uitzondering worden gemaakt. Hierbij kan gedacht worden aan de mogelijkheid om de verwachting niet van toepassing te laten zijn op monumenten of gebouwen die binnen 2 jaar gesloopt zullen worden.⁴⁴¹

⁴³⁹ Art. 5.10 Bouwbesluit.

⁴⁴⁰ Art. 1.12 lid 1 Bouwbesluit.

⁴⁴¹ Zie: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/wetten-en-regels-gebouwen/bestaande-bouw/energielabel-c-kantoren>, geraadpleegd op: 11 juni 2018.

Naar mijn mening verdient het de voorkeur om de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort voor bestaande gebouwen op bovenstaande wijze te regelen. In de eerste plaats geeft de wetgever door het uitspreken van een dergelijke verwachting niet enkel eigenaren van de gebouwen de tijd en mogelijkheid om de noodzakelijke maatregelen te treffen, maar heeft de wetgever op deze wijze tevens zelf de tijd om definitieve wetgeving vast te stellen.⁴⁴² Deze wetgeving zal dan te zijner tijd kunnen worden opgenomen in een van de wetgevingsinstrumenten van de Omgevingswet, hoogstwaarschijnlijk in het Bbl. Naar mijn mening zal het praktischer zijn om met het opnemen van deze verplichting te wachten tot het Bbl, aangezien de verplichting ten eerste pas van toepassing zal zijn als het Bbl al in werking is getreden en ten tweede aangezien op deze wijze het nadeel van een opname in het Bouwbesluit, te weten het feit dat Hoofdstuk 5 Bouwbesluit niet ziet op bestaande bouw, zal worden vermeden. Hoewel het gevolg van bovenstaand voorstel is dat pas bij of na de inwerkingtreding van de Omgevingswet voor bestaande gebouwen een gebouwenpaspoort verplicht zal zijn, is mijn verwachting dat het uitspreken van de verwachting dat het gebouwenpaspoort binnen enkele jaren verplicht wordt, ervoor zou kunnen zorgen dat eigenaren van gebouwen op de verplichting vooruit zullen lopen en al voor die tijd een gebouwenpaspoort zullen opstellen, zodat bij de inwerkingtreding van de verplichting al vele bestaande gebouwen een gebouwenpaspoort zullen hebben.

6.3.2. Toekomstige regelgeving

6.3.2.1. Plaats in toekomstige regelgeving

In Hoofdstuk 5 zijn achtereenvolgens de mogelijkheden besproken die de toekomstige Omgevingswet biedt om de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort te verankeren. Hiertoe zijn de mogelijkheden in het Bbl besproken als ook de mogelijkheden van andere instrumenten zoals de NOVI, Omgevingswaarden, de Experimenteerbepaling en het Omgevingsplan. Naar mijn mening verdient het aanbeveling om een dergelijke verplichting op te nemen in het Bbl omdat het Bouwbesluit, wat binnen de huidige regelgeving naar mijn mening de meest logische plaats zou zijn (zie ook paragraaf 6.3.1.1., in het Bbl zal worden opgenomen.⁴⁴³ Hierbij dient te worden opgemerkt dat de huidige versie van het Bbl slechts een Ontwerpbesluit betreft en nog niet in werking is getreden, waardoor het opnemen van een nieuwe verplichting in het Bbl relatief eenvoudig zal zijn.

Vervolgens is de vraag waar in het Bbl de verplichting zou moeten worden vastgelegd. Zoals in paragraaf 4.1.1.2. reeds besproken is met betrekking tot het Bouwbesluit, past de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort qua karakter beter bij de bouwfase dan bij de sloopfase. Tevens is in deze paragraaf besproken dat het op grond van de bestaande regelgeving niet mogelijk is om het opstellen van een uitgebreide versie van het gebouwenpaspoort niet verplicht kan worden gesteld op grond van de bestaande bepalingen met betrekking tot de milieuprestatie-eis, maar dat het de voorkeur verdient een nieuwe

⁴⁴² Zie: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/wetten-en-regels-gebouwen/bestaande-bouw/energielabel-c-kantoren>, geraadpleegd op: 11 juni 2018.

⁴⁴³ Zie ook paragraaf 5.1.1.

afdeling te creëren voor deze verplichting. Naar mijn mening is dit voorstel ook mogelijk en wenselijk voor het verankeren van de verplichting in het Bbl.

Nieuwe paragraaf - 4.4.3 Bbl

Momenteel bevat het Bbl twee paragrafen in afdeling 4.4, te weten paragraaf 4.4.1 'Energiezuinigheid' en paragraaf 4.4.2 'Milieuprestatie'. Net zoals het voorstel met betrekking tot het Bouwbesluit, zou een nieuwe paragraaf toegevoegd kunnen worden die ziet op circulariteit. Deze paragraaf zou genummerd kunnen worden als paragraaf 4.4.3 met als titel 'Circulair bouwen'. Het toevoegen van deze paragraaf biedt niet enkel de mogelijkheid om de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort op te nemen maar tevens om in de toekomst mogelijk andere circulaire eisen aan bouwwerken te stellen.

Tevens zal het creëren van een nieuwe paragraaf ervoor zorgen dat de verplichting tot het opstellen van het gebouwenpaspoort niet afhankelijk is van de beperkingen die van toepassing zijn op paragraaf 4.4.2. Net als zojuist besproken met betrekking tot het Bouwbesluit betekent dit dat de verplichting wel van toepassing zal kunnen zijn op andere gebruiksfuncties dan slechts woonfuncties en kantoorfuncties met een oppervlakte van meer dan 100m²⁴⁴⁴ en op verbouw^{445 446}.

6.3.2.2. Inhoud verplichting in toekomstige regelgeving

Zoals in bovenstaande paragraaf is gesteld, zou naar mijn mening de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort het best kunnen worden opgenomen in een nieuwe paragraaf in het Bbl: paragraaf 4.4.3. Hieronder zal de inhoud van deze nieuwe paragraaf besproken worden en zullen tevens een aantal aspecten besproken worden waarmee rekening dient te worden gehouden bij het inrichten van deze nieuwe paragraaf.

In het Bbl is ervoor gekozen afdeling 5.1 en afdeling 5.2 uit het Bouwbesluit (bijna geheel) over te nemen in paragraaf 4.4.1 en paragraaf 4.4.2 Bbl. Om deze reden kan voor de inhoud van de nieuwe paragraaf 4.4.3. grotendeels worden terugverwezen naar wat reeds in paragraaf 6.3.1.1. is besproken over de inhoud van de nieuwe verplichting in het Bouwbesluit.

Aanpassing Bijlage 1 Bbl – Het bijwerken van de definities in het Bbl

Voordat wordt overgegaan tot de inhoudelijke bespreking van de nieuwe verplichting zal, net zoals besproken is bij de inhoud van de verplichting in bestaande regelgeving, allereerst een tweetal definities aan Bijlage 1 van het Bbl moeten worden toegevoegd, namelijk van 'circulair bouwen' en 'gebouwenpaspoort', zodat in de nieuwe paragraaf 4.4.3 naar deze begrippen kan worden terugverwezen. Voor de inhoud van deze definities kan worden aangesloten bij wat hierover reeds in paragraaf 6.3.1.1. is besproken.

Nieuw artikel 4.161 Bbl – Aansturingsartikel

⁴⁴⁴ In tegenstelling tot art. 1.459 jo. 1.458 Bbl (juni 2017).

⁴⁴⁵ In tegenstelling tot art. 1.459 jo. 5.4 lid 2 Bbl (juni 2017).

⁴⁴⁶ Zie ook paragraaf 6.3.1.1.

Het nieuwe artikel 4.161⁴⁴⁷ Bbl zou overeen kunnen komen met het nieuwe artikel 5.11 Bouwbesluit en bevat derhalve de functionele eis en bepaalt de toepassing daarvan op de in tabel 4.161 opgenomen gebruiksfuncties. Voor de inhoud van het artikel wordt terugverwezen naar wat reeds besproken is met betrekking tot nieuw artikel 5.11, met die wijziging dat waar afdeling 5.1 Bouwbesluit staat paragraaf 4.4.1 Bbl en waar afdeling 5.2 Bouwbesluit paragraaf 4.4.2 Bbl gelezen moet worden.

Nieuw artikel 4.162 Bbl – Gebouwenpaspoort

Het nieuwe artikel 4.162 zal, overeenkomstig het nieuwe artikel 5.12 Bouwbesluit, de daadwerkelijke verplichting kunnen bevatten tot het opstellen van een gebouwenpaspoort. In de subparagraaf over het nieuwe artikel 5.12 Bouwbesluit is twijfel uitgesproken of het gebouwenpaspoort momenteel al voldoende ‘af’ is om als verplichting in wetgeving te kunnen worden opgenomen. Indien geoordeeld wordt dat dit niet het geval is, is een aantal mogelijkheden besproken die als alternatief voor een verplichting zouden kunnen dienen. Het laatste alternatief betrof de mogelijkheid om met het opnemen van de verplichting te wachten tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet en bijbehorende instrumenten, zodat men nog minstens drie jaar heeft voordat het opstellen van een gebouwenpaspoort verplicht zal worden. Aangezien in onderhavige paragraaf dit alternatief wordt uitgewerkt, zal voor het bespreken van de inhoud van de nieuwe verplichting ervan worden uitgegaan dat tegen de tijd dat het Bbl in werking zal treden, het gebouwenpaspoort voldoende ontwikkeld is zodat het als verplichting kan worden opgenomen.

Voor de inhoud van het tweede tot en met het vierde lid van het nieuwe artikel 4.162 wordt verwezen naar wat reeds besproken is in de subparagraaf met betrekking tot artikel 5.12 Bouwbesluit.

Verbouw

Op grond van het Bouwbesluit zijn de voorschriften met betrekking tot nieuwbouw ook van toepassing op verbouw, tenzij anders is aangegeven.⁴⁴⁸ Met betrekking tot verbouwingen van bouwwerken geldt dus dat de regels van Hoofdstuk 4, die zien op ‘Nieuwbouw’, overeenkomstig van toepassing zijn⁴⁴⁹ tenzij dit is uitgesloten zoals bijvoorbeeld het geval is voor de toepassing van de MPG uit artikel 4.159 Bbl.⁴⁵⁰ Wat nieuw is in het Bbl is dat de nieuwbouwvoorschriften voor het ‘vernieuwen na sloop waarbij alleen de oorspronkelijke fundering resteert’ voortaan op grond van Hoofdstuk 4 zelf van toepassing zijn en niet op grond van de bepaling in Hoofdstuk 5.⁴⁵¹ Kortom, voor de vergaande verbouwing tot aan de fundering zal de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort in elk geval van toepassing zijn en voor de overige varianten van verbouw zal deze verplichting in beginsel ook van toepassing zijn zolang de toepassing niet wordt uitgesloten.

⁴⁴⁷ Het toevoegen van deze artikelen vereist een wijziging van de nummering van de artikelen in Hoofdstuk 4 zoals deze op dit moment zijn genummerd in het Bbl (juni 2017).

⁴⁴⁸ Art. 1.12 lid 1 Bouwbesluit.

⁴⁴⁹ Art. 5.4 lid 1 Bbl (juni 2017).

⁴⁵⁰ Art. 5.4 lid 2 Bbl (juni 2017) en zie ook paragraaf 5.1.1.1.

⁴⁵¹ Art. 4.1 lid 2 Bbl (juni 2017). Zie ook: Concept van Ontwerpbesluit bouwwerken leefomgeving inclusief nota van toelichting (juni 2017), p. 144.

Bestaande gebouwen

Zoals reeds uiteengezet verdient het aanbeveling om met betrekking tot bestaande gebouwen eerst een verwachting uit te spreken dat de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort vanaf een bepaalde datum ook van toepassing zal zijn op bestaande gebouwen. Deze verwachting kan tegen die tijd worden omgezet in wetgeving, mogelijksterwijs, samen met de andere voorschriften met betrekking tot bouwwerken, in het Bbl. Aangezien de verplichting betrekking zal hebben op bestaande gebouwen, zal de verplichting opgenomen dienen te worden in Hoofdstuk 3 van het Bbl, getiteld 'Bestaande bouw'. Ook de regels in dit hoofdstuk zien onder meer op de duurzaamheid van een bestaand bouwwerk, waardoor ook regels met betrekking tot circulariteit binnen het toepassingsbereik van dit hoofdstuk zouden kunnen vallen.⁴⁵² Wederom zal het op grond van artikel 4.3 Ow mogelijk zijn om aan het Bbl een duurzaamheidsvoorschrift toe te voegen over bouwwerken.⁴⁵³

Momenteel ziet afdeling 3.4 van het Bbl slechts op de energiezuinigheid van (bestaande) bouwwerken. Naar mijn mening bestaan derhalve drie mogelijkheden om de verplichting tot het opstellen voor een gebouwenpaspoort op te nemen in Hoofdstuk 3 van het Bbl. De eerste mogelijkheid is om artikel 3.83, eerste lid, zodanig aan te passen dat een bouwwerk niet slechts energiezuinig dient te zijn maar tevens circulair. Vervolgens zou na artikel 3.87 een nieuw artikel kunnen worden ingevoegd op grond waarvan het opstellen van een gebouwenpaspoort verplicht wordt gesteld. Een tweede mogelijkheid is om afdeling 3.4 op te splitsen in twee paragrafen, zodat de huidige energiezuinigheidsvoorschriften ondergebracht zullen worden in paragraaf 3.4.1 'Energiezuinigheid' en de nieuwe voorschriften omtrent circulair bouwen, in onderhavig geval dus de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort, in paragraaf 3.4.2. Een laatste mogelijkheid zou zijn om afdeling 3.4 in huidige staat te behouden en een nieuwe afdeling 3.5 te introduceren met als titel (bijvoorbeeld) 'Circulair bouwen'.

Naar mijn mening verdient de tweede mogelijkheid de voorkeur. Het onderbrengen van de circulariteitseisen onder een aparte paragraaf binnen de afdeling 'Duurzaamheid' is daarmee zowel in lijn met mijn visie op circulariteit als met de omschrijving van het toepassingsbereik van Hoofdstuk 3. Desalniettemin zou de mogelijkheid om een aparte afdeling met betrekking tot circulariteit te creëren een goede keuze kunnen zijn omdat zo de discussie over het wel of niet duurzaam zijn van circulair bouwen voorkomen wordt.

6.3.3. De verplichting verankeren op een andere wijze

In bovenstaande paragrafen is de mogelijkheid uiteengezet om de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort op te nemen in het Bouwbesluit respectievelijk het Bbl. Dit zijn echter niet de enige mogelijkheden om de verplichting op te nemen in wet- of regelgeving. Een andere, nog onbesproken mogelijkheid, is bijvoorbeeld om de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort onderdeel te laten uitmaken van de Extended Producer Responsibility (EPR) oftewel producentenverantwoordelijkheid.⁴⁵⁴ EPR is

⁴⁵² Art. 3.2 Bbl (juni 2017) en zie voor de relatie tussen circulariteit en duurzaamheid paragraaf 2.1.

⁴⁵³ Concept van Ontwerpbesluit bouwwerken leefomgeving inclusief nota van toelichting (juni 2017), p. 290.

⁴⁵⁴ Zie ook: E. Nelissen et al., Transitie-agenda circulaire economie - Circulaire Bouweconomie, 2018, p. 31.

gebaseerd op de EU Kaderrichtlijn Afvalstoffen en is een milieubeleidsmatige aanpak waarmee de verantwoordelijkheid van producenten voor een product wordt uitgebreid tot het eind van de levenscyclus van een product.⁴⁵⁵ Tevens kan EPR eco-design bevorderen. Aangezien de kosten die ontstaan aan het eind van de levenscyclus voor rekening komen voor de producent en daarmee geïnternaliseerd worden, ontstaat een financiële prikkel om afval te voorkomen.⁴⁵⁶ Momenteel is de producentenverantwoordelijkheid alleen van toepassing op elektronica, banden, batterijen, verpakkingen en (wrakken van) auto's. Zie voor deze laatste categorie producten het Besluit beheer autowrakken, waarin onder meer eisen worden gesteld aan de mate van hergebruik door de producent.⁴⁵⁷

Hoewel de producentenverantwoordelijkheid momenteel dus slechts van toepassing is op een beperkt aantal producten, heeft de Rijksoverheid onderzoek laten doen naar de mogelijkheid om de producentenverantwoordelijkheid uit te breiden naar onder meer bouwmaterialen.⁴⁵⁸ In zo'n geval zal de 'producent' van het gebouw er verantwoordelijk voor zijn dat alle informatie met betrekking tot de grondstoffen en materialen die in het gebouw worden gebruikt, gedocumenteerd worden in een gebouwenpaspoort. Als producent zal het bedrijf namelijk verantwoordelijk zijn voor de terugname van de gebruikte grondstoffen en materialen aan het eind van de levenscyclus van het gebouw. Uit het onderzoek blijkt dat EPR, aangezien momenteel al een groot percentage van het bouwafval (laagwaardig) wordt gerecycled⁴⁵⁹, er tevens aan kan bijdragen om het hergebruik van bouwmaterialen hoogwaardiger te maken.⁴⁶⁰ Hieruit kan worden afgeleid dat EPR dus een mogelijkheid zou kunnen zijn om een gebouwenpaspoort te introduceren in de Nederlandse bouwsector.

6.4. Deelconclusie

In dit hoofdstuk is besproken op welke plaats en wijze de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort verankerd dient te worden.

Hiertoe zijn de mogelijkheden voor de plaats en inhoud van de nieuwe verplichting besproken in achtereenvolgens de bestaande en toekomstige regelgeving. Zoals in Hoofdstuk 4 reeds geconcludeerd vormt het Bouwbesluit in de bestaande regelgeving naar mijn mening de juiste plaats om de nieuwe regeling op te nemen. Voorts is betoogd dat het voorkeur verdient om de nieuwe verplichting, wegens het karakter en de nadelen van afdeling 5.2, niet op te nemen in deze afdeling, maar een nieuwe afdeling te creëren: afdeling 5.3 Bouwbesluit 2012. Vervolgens zijn twee nieuwe artikelen ontworpen. Op grond van het nieuwe artikel 5.11 wordt de nieuwe verplichting van toepassing verklaard op vele gebruiksfuncties, zodat schaalgrootte gerealiseerd kan worden. Hoewel wordt opgemerkt dat voordat daadwerkelijk een gebouwenpaspoort verplicht zal kunnen worden gesteld eerst nader onderzoek gedaan moet worden of het paspoort momenteel wel een voldoende ontwikkeld concept is, bevat het

⁴⁵⁵ Rijksbrede programma 'Nederland circulair in 2050', september 2016, p. 27 en R. Lifset, A. Atasu & N. Tojo, Extended Producer Responsibility, *Journal of Industrial Ecology*, 27 March 2013.

⁴⁵⁶ M. Dubois, D. de Graaf & J. Thieren, Exploration of the Role of Extend Producer Responsibility for the circular economy in the Netherlands, 27 juni 2016, p. 3 en zie ook F. van Eijk, Barriers & Drivers towards a Circular Economy, *Acceleratio*, maart 2015, p. 70.

⁴⁵⁷ Zie art. 3 onder c en art. 9 lid 1 en lid 2 Besluit beheer autowrakken. Zie voor de oorspronkelijke Europese Richtlijn: Richtlijn 2005/53/EG, bijvoorbeeld aanhef 22 of artikel 8 lid 1 en lid 3 Richtlijn 2005/53/EG.

⁴⁵⁸ Rijksbrede programma 'Nederland circulair in 2050', september 2016, p. 27-28.

⁴⁵⁹ Zie paragraaf 2.2.1.

⁴⁶⁰ M. Dubois, D. de Graaf & J. Thieren, Exploration of the Role of Extend Producer Responsibility for the circular economy in the Netherlands, 27 juni 2016, p. 9 & 15.

nieuwe artikel 5.12 de daadwerkelijke verplichting tot het opstellen van het gebouwenpaspoort. Dit artikel bevat tevens de verplichting om de informatie uit ieder gebouwenpaspoort op te nemen in een nader op te richten nationale database, zodat voldaan wordt aan het vereiste dat voor het optimaal functioneren van een gebouwenpaspoort de daarin opgenomen informatie toegankelijk moet zijn. Voor bestaande gebouwen is geopperd om hiervoor de verplichting nog niet van toepassing te verklaren, maar om een verwachting uit te spreken vanaf welk moment ieder bestaand gebouw een gebouwenpaspoort zal moeten hebben, die vervolgens in wetgeving omgezet zal kunnen worden.

Wat betreft de plaats en inhoud van de nieuwe verplichting in toekomstige regelgeving is in Hoofdstuk 5 reeds geconcludeerd dat naar mijn mening het Bbl de juiste plaats hiervoor zou zijn. Overeenkomstig het hierboven geconcludeerde verdient het ook voor het Bbl aanbeveling om een nieuwe paragraaf te creëren: paragraaf 4.4.3 Bbl. Voor de inhoud van de nieuwe artikelen in het Bbl, de artikelen 4.161 en 4.162, is zoveel mogelijk aangesloten bij de nieuwe artikelen 5.11 en 5.12 Bouwbesluit. Met betrekking tot het gebouwenpaspoort voor bestaande gebouwen is opgemerkt dat de hierboven geopperde ‘verwachting’ in het Bbl zal kunnen worden opgenomen in Hoofdstuk 3. Hiertoe is een drietal mogelijkheden besproken waarbij de mogelijkheid tot het opsplitsen van paragraaf 3.4, waarbij de nieuwe paragraaf 3.4.2 ziet op circulair bouwen, de voorkeur verdient.

Tot slot is nog gesteld dat het opnemen van de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort op bovengenoemde wijzen niet de enige mogelijkheid is om een gebouwenpaspoort verplicht te stellen, waarbij de EPR als alternatief is uiteengezet.

7. Conclusie

Het gebouwenpaspoort kan bijdragen aan het stimuleren van circulair bouwen en daarmee aan het realiseren van een circulaire economie. Om dit stimulerend effect maximaal te benutten dient het gebouwenpaspoort zoveel mogelijk informatie over de gebruikte grondstoffen en materialen te bevatten en zou ook voor bestaande gebouwen een gebouwenpaspoort verplicht dienen te zijn.

Uit onderhavig onderzoek is echter het volgende gebleken. Hoewel een gebouwenpaspoort, waarin zoveel mogelijk informatie omtrent de gebruikte grondstoffen en materialen is opgenomen, het meest wenselijk zou zijn, kunnen de bestaande en toekomstige wet- en regelgeving momenteel geen grondslag bieden voor het verplicht stellen van een dergelijk gebouwenpaspoort. Dit betekent dat wanneer men een dergelijk gebouwenpaspoort toch verplicht zou willen stellen, nieuwe wet- of regelgeving vereist is. Een mogelijke invulling daarvan, in zowel bestaande als in toekomstige wet- en regelgeving, is daarom uiteengezet in Hoofdstuk 6.

Kortom, om een uitgebreide versie van het gebouwenpaspoort verplicht te stellen voor zowel nieuwbouw als bestaande bouw, zal de Rijksoverheid een positief besluit moeten nemen om de verplichting tot het opstellen van een dergelijk gebouwenpaspoort op te nemen in nieuwe wet- of regelgeving. De overheid heeft reeds het voornemen geuit om uiterlijk 2020 een besluit te nemen over het eventuele vaststellen van een regeling die het opstellen van een gebouwenpaspoort verplicht stelt. Naar mijn mening is het van groot belang dat de overheid zich houdt aan deze deadline en zelfs het liefst nog eerder besluit dat een gebouwenpaspoort verplicht dient te worden gesteld. Aangezien de komende jaren nieuwe gebouwen zullen worden bijgebouwd, kan de verplichting tot het opstellen van een gebouwenpaspoort namelijk in de nabije toekomst meteen al zeer effectief zijn.

Ter afsluiting van dit onderzoek dient te worden opgemerkt dat het naar mijn mening interessant kan zijn om ter aanvulling van onderhavig onderzoek ook nog onderzoek te doen naar onder meer de ontwikkelingen omtrent circulair bouwen en het gebouwenpaspoort op Europees niveau of in andere landen.

8. Literatuurlijst

8.1 Literatuur

D. Anink et al., Bepaling van de milieuprestaties van gebouwen en gww-werken (MPG), W/E Adviseurs, geactualiseerde versie februari 2015.

D. Anink et al., Principes en parameters Milieuprestaties Gebouwen (MPG) - Eindrapport, W/E Adviseurs, 24 februari 2017.

Ch. Backes & M. Boeve, Enkele juridische vragen rond een circulaire economie in de bouw', *Nog niet gepubliceerd*, april 2018.

Ch. Backes, Faciliteert het omgevingsrecht innovaties op weg naar een circulaire economie?, in: Ch. Backes et al., *Met recht naar een circulaire economie*, Den Haag: Boom Juridisch 2017.

Ch. Backes, *Law for a circular economy*, Den Haag: Eleven International Publishing 2017.

J. van Barneveld et al., Regulatory barriers for the Circular Economy. Lessons from ten case studies, Amsterdam: Technopolis Group 2016.

T. Bastein et al., TNO-rapport: Ex-ante evaluatie van het Rijksbrede Programma Circulaire Economie, 2 mei 2017.

T. Bastein et al., TNO-rapport: Materialen in de Nederlandse economie – een beoordeling van de kwetsbaarheid, 19 mei 2014.

M. Boeve, Bouwen in een circulaire stad, TO 2017/4.

P. Bokeloh et al., Prinsjesdagrapport 2017: De cirkel is rond – De circulaire toekomst van Nederland, ABN AMRO, augustus 2017.

W.J. Bosma, Het omgevingsplan en de omgevingsvergunning: de voor de praktijk belangrijkste instrumenten van de Omgevingswet, TO 2013/2.

L. Braaksma & W. van der Meulen, Transitie naar duurzaamheid: een uitdaging voor het recht', M&R 2017/106.

Branchevereniging Nederlandse Architectenbureaus, Manifest Circulaire Architectuur, 16 januari 2018.

E. van Bueren, Circulair bouwen en wonen: op naar de recyclebare leasewoning, in: M. van Twist et al., *In cirkels sturen? Reflecties over de transitie van een lineaire naar een circulaire economie*, Den Haag: NSOB 2015.

Y. Cegerek, Voortgangsrapportage EU-pakket Circulaire Economie, 14 oktober 2015.

Centraal Bureau voor de Statistiek, De Nederlandse economie 2013, CBS, Den Haag 2014.

I. Curry-Sumner et al., *Onderzoeksvaardigheden*, Ars Aequi 2010.

I. ten Dam, Circulair bouwen in de praktijk: ervaringen, inzichten en aanbevelingen, Economic Board Utrecht, januari 2018.

R. Delahaye & K. Baldé, De Nederlandse economie – Circulaire economie in Nederland, 2016/6.

D. Doepel, Naar een circulaire en inclusieve bouwpraktijk, Kenniscentrum RDM, Rotterdam, augustus 2015.

M. Dubois, D. de Graaf & J. Thieren, Exploration of the Role of Extend Producer Responsibility for the circular economy in the Netherlands, 27 juni 2016.

F. van Eijk, Barriers & Drivers towards a Circular Economy, Acceleratio, maart 2015.

Ellen MacArthur Foundation, 'Towards the Circular Economy – Economic and business rationale for an accelerated transition', 2013.

European Environment Agency, Circular Economie in Europe – Developing the knowledge base, No. 2/2016, 2016.

Europese Commissie, Maak de cirkel rond – Een EU-actieplan voor de circulaire economie, december 2015.

M. Fischer-Kowalski et al., United Nations Environment Programme: Decoupling natural resource use and environmental impacts from economic growth, 2011.

S. van 't Foort & J. Kevelam, Het waarborgen van duurzaamheid in de Omgevingswet, TO 2015/1.

M.T.H. de Gaay Fortman et al., Duurzaamheid: kansen en grenzen in het recht, Houthoff Amsterdam 2010.

B. Geldermans et al., Beyond Cities: Materialen, producten & circulair bouwen, *TVVL*

Magazine 01/2016.

Gemeente Amsterdam, Amsterdam circulair – een visie en routekaart voor de stad en regio, oktober 2015.

Gemeente Amsterdam, Amsterdam Circulair – Evaluatie en handelingsperspectieven, 2017.

Gemeente Amsterdam, De impact van circulair bouwen op bouw- en investeringskosten, april 2017.

M. Godschalk, Gemeentelijk juridisch instrumentarium circulair bouwen en slopen – Kansen en beperkingen, 16 november 2017.

K.J. de Graaf & H.D. Tolsma, Flexibiliteit in de Omgevingswet: maatwerk, gelijkwaardigheid en experimenten, *M&R* 2014/126.

Green Deal, Handleiding en paspoort circulaire gebouwen – voor het vaststellen van circulaire eigenschappen van bestaande gebouwen, juli 2016.

J.J. Hoekstra, Experimenteerbepaling Woningwet, *Module Ruimtelijke ordening 6736*, 11 januari 2011.

O. Jonkeren, Circulaire economie, de fysieke leefomgeving en omgevingsbeleid, 22 juni 2016.

J. van Kasteren, Het gebouw als grondstoffenbank, *Trouw* 18 februari 2013.

Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken, Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving – Aanwijzing 2.5 Zelfregulering.

A.R. Klijn, Instituut voor Bouwrecht: Powerpoint Circulair bouwen en slopen, 21 november 2017.

A.R. Klijn, Publiekrechtelijke verkenning van circulair bouwen, *Vastgoed Fiscaal&Civiel* 2018/23.

N.S.J. Koeman, Duurzaam ruimtegebruik, bouwen en wonen, *TO* 2010/4.

L. Koops, ‘Circulair bouwen met gebouwenpaspoort LLMNT’, 22 augustus 2017.

R. Kuiper, Verkenning omgevingsopgaven voor de Nationale Omgevingsvisie, Planbureau voor de Leefomgeving, 15 januari 2016.

R. Lifset, A. Atasu & N. Tojo, Extended Producer Responsibility, *Journal of Industrial Ecology*, 27 March 2013.

D.A. Lubach, Module Ruimtelijke ordening, artikel 120a Woningwet, aantek. 1.1.

M. Maas, Geen duurzaamheidsplan maar businessmodellen, *Cobouw Special*, nummer 104, 19 oktober 2016.

S. Maatman & G.J. Vaatstra, Green Deal Circulaire Gebouwen, *fmi* 2/2015.

Kamerbrief Staatssecretaris I&M (W.J. Mansveld), Van Afval naar Grondstof, 20 juni 2013.

B. Mentink & T. Houben, Haalbaarheid Grondstoffenlabel – Definitief eindrapport, Royal Haskoning DHV, 10 juni 2014.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie, februari 2017.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet – Voortgangsrapportage 2015-2016, 1 november 2016.

Ministerie van I en M/RWS, Beleidsverkenning circulaire economie in de bouw. Een perspectief voor markt en overheid, 18 december 2015.

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving, december 2016.

E. Nelissen et al., Transitie-agenda circulaire economie - Circulaire Bouweconomie, 2018.

S. van Odijk & F. van Bovene, Circulair bouwen – Het fundament onder een vernieuwde sector, ABN AMRO, 15 december 2014.

V.H.M. van Os, Duurzaam bouwen in de praktijk, *TBR* 2014/4.

M. van Overveld et al., *Praktijkboek Bouwbesluit 2012*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2011.

J. Paauw & R. Drijfhout, Omgaan met een gebouw als materiaaldepot, februari 2018.

C.D. Palm-van Heest & M.W. van der Vliet, De stand van de stelselherziening: de regelgeving weer een stap verder, *TO* 2017/3.

Planbureau voor de Leefomgeving, Circulaire Economie: Wat we willen weten en kunnen meten, Uitgeverij PBL, Den Haag 2018.

Planbureau voor de Leefomgeving, Notitie Circulaire economie: Opties voor beleid, 6 april

2017.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Circulaire Economie – Van wens naar uitvoering, juni 2015.

T. Rau & S. Oberhuber, Material Matters, Bertram + de Leeuw Uitgevers BV 2016.

S.E. Reichardt, Duurzaam bouwen: nog veel te regelen!, *TBR* 2012/67.

Rijksbrede programma ‘*Nederland circulair in 2050*’, september 2016.

G. Roemers & K. Faes, Roadmap Circulaire Gronduitgifte – Een introductie in circulaire bouwprojecten, Gemeente Amsterdam, 1 juni 2017.

T. Rood & A. Hanemaaijer, ‘Grondstof voor de circulaire economie’, PBL Policy Brief, Den Haag 2016.

M. van Sante, Circulair bouwen, ING, juni 2017.

H. van Santen, Dit is de nieuwe betonvreter, de ‘heilige graal’ in de bouw, *NRC* 5 juni 2018.

E. Schut, M. Crielaard & M. Mesman, Beleidsverkenning Circulaire economie in de Bouw, RIVM, 18 december 2015.

SGS Nitron, Nieuwe onderzoeksmethoden bouwmaterialen relevant voor circulair gebruik door Rijkswaterstaat, 22 december 2016.

Sociaal Economische Raad, ‘Werken aan een circulaire economie: geen tijd te verliezen’, Advies 16/05, juni 2016.

Stichting Bouwkwiteit, Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken, november 2017.

Stichting Bouwkwiteit, Informatie blad ‘Al aan de slag met de milieuprestatie Bouwbesluit 2012’, april 2012.

E. de Valk & J. Quik, Eenduidig bepalen van circulariteit in de bouwsector. Milieuprestaties als uitgangspunt, RIVM Briefrapport 2017-0128, 20 oktober 2017.

F. van Velden, Discussie over ‘cradle to cradle’, 28 maart 2012.

J. Verschuuren, Innovatie en milieuregelgeving, *M&R* 2015/113.

J. Verschuuren & K. Bink, Naar slimme milieuregelgeving die innovatie stimuleert, 26 februari 2015.

W/E Adviseurs, Bepaling van de milieuprestatie van renoveren, of te transformeren, bestaande gebouwen – Addendum op de bepalingsmethode milieuprestatie gebouwen en gww-werken, 31 maart 2014.

W/E Adviseurs – Eindrapport onderzoek ‘Naar een meer innovatieve en duurzame bouw!’, 5 juli 2016.

B. Wientjes, De bouwagenda: Bouwen aan de kwaliteit van leven, 2017.

J.G. Wijn et al., ‘Circular Economy Guide – Wegwijzer circulair ondernemen’, ABN AMRO, januari 2016.

I. Wind, Circulair bouwen en slopen met de Omgevingswet. Naar een circulaire economie in 2050, *AVDR Blogs*, 10 augustus 2017.

M.Y.C.L. de Wit, Duurzaamheidseisen bij (projectontwikkel)overeenkomsten, *TO* 2010/4.

8.2 Kamerstukken, Staatsblad en Staatscourant

Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3.

Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3.

Kamerstukken II 1998/99, 26 326, nr. 3.

Kamerstukken II, 1997/98, 25823, nr. 3.

Stb. 2017, 494.

Stb. 2016, 381.

Stb. 2011, 676.

Stb. 2011, 416.

Stcrt. 1999, 26.

8.3 Jurisprudentie

ABRvS 14 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1589.

ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:600.

ABRvS 22 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1290.

8.4 Websites

<http://cadmagazine.nl/circulair-bouwen-gebouwenpaspoort-llmnt/>.

http://ec.europa.eu/environment/waste/construction_demolition.htm.

<http://www.circulairbouwen.org/uncategorized/op-weg-naar-nationale-grondstoffenbank/>.

<http://www.epea.nl/circularity-passports/>.

<http://www.greendeal-circulairegebouwen.nl/producten>.

<http://www.greendeals.nl/gebouwpaspoort-legt-dna-van-zes-gebouwen-vast/>.

<http://www.greendeals.nl/178-circulaire-gebouwen/>.

<http://www.nvdo.nl/nieuws/samen-bouwen-aan-de-circulaire-economie-voor-nederland-in-2050-4491/>.

<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/instrumenten-rijk/besluit-bouwwerken>.

<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/instrumenten/maatwerkregel/>.

<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/instrumenten-rijk/omgevingsvisie/>.

<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/instrumenten/omgevingswaarde/artikel/>.

<https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/what-horizon-2020>.

https://www.avdr.nl/CMS/0098_Circulair_bouwen_en_slopen_met_de_Omgevingswet_Naar_een_circulaire_economie_in_2050/show.do?ctx=649421,1484029,2294111.

<https://www.bamb2020.eu/about-bamb/>,

<https://www.bamb2020.eu/topics/data-decision/bim/>.

<https://www.bamb2020.eu/topics/materials-passports/>.

<https://www.bamb2020.eu/topics/materials-passports/sig-1/>.

<https://www.bamb2020.eu/topics/materials-passports/standardization-tools/>.

<https://www.cobouw.nl/bouwbreed/nieuws/2012/03/discussie-over-cradle-to-cradle-101121190>.

<https://www.dgbc.nl/actueel/nieuwsarchief/uitdaging-hergebruik-bouwmaterialen-nieuwbouwproject>.

<https://www.ellenmacarthurfoundation.org/circular-economy>.

<https://www.kcwj.nl/archief/aanwijzingen-voor-de-regelgeving/hoofdstuk-2-algemene-onderwerpen-van-regelgeving/%C2%A7-21-uitgangspunten-voor-het-gebruik-van-regelgeving-als-instrument/aanwijzing-25-zelfregulering>.

<https://www.madaster.com/nl>.

<https://www.madaster.com/nl/ons-aanbod/madaster-data-services>.

<https://www.madaster.com/nl/ons-aanbod/Madaster-Platform>.

<https://www.madaster.com/nl/ons-aanbod/materialenpaspoort-vastgoed>.

<https://www.madaster.com/nl/over-ons/waarom-materialenpaspoort>.

<https://www.madaster.com/nl/particulier/madaster-particulieren>.

<https://www.madaster.com/nl/pers/persberichten/registratie-materialen-infraprojecten-bevordert-hergebruik>.

<https://www.madaster.com/nl/pers/persberichten/registratie-materialen-infraprojecten-bevordert-hergebruik>.

<https://www.madaster.com/nl/zakelijk>.

<https://www.madaster.com/nl/zakelijk/commerci%C3%ABle-vastgoedeigenaren->.

<https://www.madaster.com/nl/zakelijk/zakelijke-dienstverlening/madaster-data-services-voor-vastgoed-dienstverlening>.

<https://www.milieudatabase.nl/index.php?q=rekeninstrumenten>.

<https://www.nen.nl/Over-NEN.htm>.

<https://www.overshootday.org/>.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2015/12/10/veelgestelde-vragen-normalisatie>.

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bouwregelgeving/bouwvoorschriften>.

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzaam-bouwen-en-verbouwen/vraag-en-antwoord/zijn-er-voorschriften-voor-duurzaam-bouwen>.

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet>.

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht>.

<https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/wetten-en-regels-gebouwen/nieuwbouw/milieuprestatie-gebouwen>.

<https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/wetten-en-regels-gebouwen/bestaande-bouw/energielabel-c-kantoren>.

<https://www.tno.nl/nl/aandachtsgebieden/circulaire-economie-omgeving/roadmaps/environment-sustainability/circulaire-economie-basis-voor-een-duurzame-samenleving/unieke-database-bevordert-circulaire-economie-met-bouw-en-sloopafval/>.

<https://www.trouw.nl/home/het-gebouw-als-grondstoffenbank~ae61aa92/>.

<https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/duurzaam#.WxUxT1OFNZ0>.