

Samenvatting ontwerp Besluit bouwwerken leefomgeving

Het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna Bbl of dit besluit) is één van de vier AMvB's die uitvoering geven aan de Omgevingswet. Het besluit bevat, samen met het Besluit activiteiten leefomgeving, de algemene regels waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden als ze bepaalde activiteiten uitvoeren in de fysieke leefomgeving. Dit besluit bevat regels over veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid bij het (ver)bouwen van een bouwwerk, de staat van het bouwwerk, het gebruik van het bouwwerk en het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden.

Het Besluit activiteiten leefomgeving bevat voornamelijk regels om het milieu, waterstaatwerken, wegen en spoorwegen, zwemmers en cultureel erfgoed te beschermen.

Het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat de inhoudelijke kaders voor overheidsorganen, waarbinnen zij hun taken en bevoegdheden op het terrein van de fysieke leefomgeving uitoefenen.

Het Omgevingsbesluit regelt welk bestuursorgaan het bevoegd gezag is om een omgevingsvergunning te verlenen. Ook regelt het welke bestuursorganen, adviesorganen en adviseurs betrokken moeten worden bij de besluitvorming, de invulling van procedures en stelt het regels aan een aantal op zichzelf staande onderwerpen zoals de milieueffectrapportage.

Reikwijdte van de Omgevingswet

De Omgevingswet gaat over beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Hiervoor stelt Rijk alleen regels als dat nodig is op basis van nationaal beleid of als dat voortvloeit uit internationale verplichtingen.

Er zijn vijf typen maatschappelijke opgaven op het terrein van de fysieke leefomgeving waarvoor het Rijk regels stelt:

- Het beschermen van kwetsbare onderdelen van fysieke leefomgeving, zoals gebouwen waar mensen verblijven. Hiervoor gelden regels met het oog op geur, geluid en externe veiligheid. Ook cultureel erfgoed wordt gezien als een kwetsbaar onderdeel, waarvoor in dit besluit regels zijn gesteld.
- Het beschermen van onderdelen van de fysieke leefomgeving van nationaal belang, zoals rijkswegen en waterstaatswerken in beheer van het Rijk tegen gevolgen van activiteiten.
- De zorg voor een aanvaardbare kwaliteit van specifieke onderdelen van de fysieke leefomgeving, zoals de kwaliteit van de buitenlucht, de bodem of het oppervlaktewater.
- Het waarborgen van een aanvaardbare kwaliteit van onderdelen van de fysieke leefomgeving waar een eigenaar of beheerder aan zet is, zoals de minimumkwaliteit van bouwwerken en kwaliteit van badgelegenheden.
- Het benadrukken van algemene belangen, zoals het belang van het beschermen van de gezondheid of het waarborgen van de veiligheid, waaronder het voorkomen van rampen.

Waar gaat dit besluit over?

- *Activiteiten waaraan het Rijk regels stelt*

Dit besluit geeft invulling aan de grondslag uit artikel 4.3, eerste lid, onder a, van de wet. Op grond van dat artikel moeten er bij AMvB algemene rijksregels worden gesteld over bouwactiviteiten, sloopactiviteiten en het gebruik en in stand houden van bouwwerken. De grondslag uit artikel 4.3 van de wet is in de artikelen 4.21 en 4.22 verder uitgewerkt voor respectievelijk bouwwerken en milieubelastende activiteiten. Dit besluit geeft invulling aan artikel 4.21 (rijksregels bouwwerken)

en alleen voor het onderwerp mobiele puinbrekers ook aan artikel 4.22 (rijksregels milieubelastende activiteit).

- *Aanwijzing bevoegd gezag voor algemene rijksregels*

Dit besluit bepaalt welk bestuursorgaan bevoegd gezag is voor de algemene rijksregels. Het gaat om het bevoegd gezag waaraan een melding wordt gedaan, dat een maatwerkvoorschrift kan stellen, dat beslist op een verzoek tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel en dat zorg draagt voor de bestuursrechtelijke handhaving van de algemene rijksregels. In dit besluit is in de regel het college van burgemeester en wethouders hiervoor aangewezen. Voor een aantal onderwerpen geldt een afwijkende regeling. Dit betreft regels over de verordening bouwproducten en een aantal regels ter implementatie van de richtlijn energieprestatie gebouwen, zoals over het energielabel. In die gevallen is de Minister voor Wonen en Rijksdienst het bevoegd gezag. Als de aanvraag om een omgevingsvergunning naast een bouwactiviteit ook een andere activiteit bevat (magneetactiviteit) kan een ander bestuursorgaan, zoals gedeputeerde staten of een andere minister, bevoegd gezag zijn voor de omgevingsvergunning voor die beide activiteiten.

- *Type voorschriften*

Het grootste deel van de regels in dit besluit is uitgewerkt in de vorm van doel- en middelvoorschriften. Aan het doelvoorschrift moet altijd voldaan worden, het middelvoorschrift biedt een betrouwbare werkwijze om aan het doelvoorschrift te voldoen. Als waarborg voor de flexibiliteit voor degene die de activiteit verricht, bevat artikel 4.7 van de wet een regeling van gelijkwaardigheid. Dit geeft in praktisch alle gevallen het recht om een andere maatregel toe te passen die gelijkwaardig is aan de oorspronkelijke maatregel in het besluit. Hiermee worden ook innovatieve oplossingen die nog niet in regelgeving zijn vastgelegd mogelijk gemaakt.

Op een aantal plekken in dit besluit zijn specifieke zorgplichten opgenomen. Deze zorgplichten doen een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van degene die de activiteit verricht. Behalve het naleven van de uitgewerkte regels moet er permanent worden nagegaan of er geen gevaar voor de veiligheid of gezondheid ontstaat of voortduurt. In de regel zal het voldoende zijn wanneer de algemene rijksregels worden nageleefd.

Voor een deel van de activiteiten geldt een meldingsplicht. Het betreft het soort activiteiten waarbij het gelet op mogelijk nadelige gevolgen wenselijk is, dat de activiteit niet start, voordat het bevoegd gezag daarvan op de hoogte is gebracht.

Wanneer het noodzakelijk is dat het bevoegd gezag een activiteit van te voren beoordeelt, voorschriften daarvoor opstelt en expliciet instemt met de uitvoering daarvan, is een omgevingsvergunning vereist. Doorgaans geldt dit voor complexere activiteiten met mogelijk grote gevolgen.

Reservering overige onderwerpen

Op dit moment zijn afdelingen gereserveerd voor de onderwerpen 'Kwaliteitsborging voor het bouwen' en 'Aanwijzing vergunningplichtige gevallen'. Deze onderwerpen zullen te zijner tijd via de Invoeringswet Omgevingswet en het bijbehorende besluit in dit besluit worden opgenomen.

Belangrijkste veranderingen en verbeteringen

- *Vereenvoudiging*

Dit besluit draagt bij aan de vereenvoudiging van het omgevingsrecht en het verminderen van het aantal wetten, amvb's en ministeriële regelingen. Dit besluit bevat regels die afkomstig zijn uit de Woningwet, het Bouwbesluit 2012 en de daarmee samenhangende ministeriële regeling, het Besluit energieprestatie gebouwen en de daarmee samenhangende ministeriële regeling, het Besluit omgevingsrecht, enkele voorschriften uit het Activiteitenbesluit milieubeheer met betrekking tot gebouwinstallaties en andere gebouwgebonden voorzieningen, het Asbestverwijderingsbesluit voor

wat betreft het verwijderen van asbest uit bouwwerken en het besluit mobiel breken bouw- en sloopafval en de daarmee samenhangende bijlage.

Door het samenbrengen van (onderdelen) van verschillende regels in één besluit is sprake van meer samenhang en zijn regels eenvoudiger vindbaar. Daarnaast zijn de begrippen die in de vier AMvB's gebruikt worden goed op elkaar afgestemd waardoor de vier AMvB's een samenhangend geheel vormen.

Invulling van het uitgangspunt "decentraal, tenzij"

Aan dit uitgangspunt is in eerste instantie invulling gegeven door middel van het toepassingsbereik van dit besluit gebaseerd op artikelen 4.3 en 4.21 van de wet. Door algemene rijksregels over een onderwerp te stellen regelt het Rijk deze onderwerpen in principe uitputtend. Indien er over een onderwerp geen algemene rijksregels zijn gesteld, bestaat er een eigen bevoegdheid voor decentrale overheden. Twee voorbeelden:

- In tegenstelling tot het Bouwbesluit 2012 worden geen regels gesteld aan de staat van open erven en terreinen. Daarmee krijgen gemeenten de bevoegdheid over dit onderwerp regels te stellen in hun omgevingsplan.
- Over de activiteit "gebruik van een bouwwerk" bevat dit besluit alleen regels die zijn gesteld met het oog op het waarborgen van het aspect "brandveiligheid" en van enkele deelaspecten van het aspect "duurzaamheid". Het staat gemeenten daarom vrij om algemene regels over andere aspecten van het gebruik van bouwwerken te stellen, bijvoorbeeld over het maximale aantal personen dat vanuit oogpunt van gezondheid tegelijk in een woning mag verblijven zodat zogenoemde overbewoning wordt voorkomen.

Maatwerk

Vanuit het oogpunt van lastenbeperking, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en voorspelbaarheid zijn de regels van dit besluit in beginsel landelijk uniform. Door gemeenten waar nodig ruimte voor nadere invulling, aanvulling of afwijking van regels te laten, kan bij de toepassing gebiedsgericht of in individuele gevallen maatwerk worden geleverd.

De mogelijkheden tot maatwerk zijn in dit besluit duidelijk afgebakend. Een deel van de maatwerkmogelijkheden bestond al in de eerdere bouwregelgeving. Het gaat daarbij om mogelijkheden die voorheen werden geboden door de Woningwet (de ontheffingsmogelijkheid van artikel 7 en de aanschrijfmogelijkheid van artikel 13) en het Bouwbesluit 2012 (de mogelijkheid van artikel 1.21 tot het stellen van nadere eisen na een gebruiksmelding en de mogelijkheid van artikel 1.29 tot het stellen van nadere eisen na een sloopmelding). Die mogelijkheden zijn dus niet nieuw. Een belangrijke nieuwe mogelijkheid die in dit besluit wordt geïntroduceerd is de bevoegdheid voor gemeente om in hun omgevingsplan maatwerkregels op te nemen waarin zij de algemene rijksregels over energiezuinigheid bij nieuwbouw (EPC-norm) en de milieuprestatie van bij nieuwbouw toe te passen bouwmaterialen, kunnen aanscherpen.

Maatwerk is niet mogelijk als de mogelijkheid daartoe niet expliciet in dit besluit is opgenomen. Maatwerk moet bovendien altijd goed worden gemotiveerd.

Deregulering

Het grootste deel van de regels in dit besluit is afkomstig uit het Bouwbesluit 2012, de daarmee samenhangende ministeriële regeling en de Woningwet. Aangezien het Bouwbesluit 2012 reeds voor 2012 grondig was herzien, waarbij deregulering één van de hoofddoelen was, is de insteek geweest de inhoud hiervan zoveel mogelijk ongewijzigd over te zetten naar dit besluit. De meeste inhoudelijke regels zullen voor de gebruiker dus ook herkenbaar zijn.

Om verschillende redenen is in een aantal gevallen besloten tot verdergaande deregulering:

- Er is besloten een aantal regels niet over te nemen maar te dereguleren en onder specifieke zorgplichten te laten vallen. Dit omdat deze regels zo vanzelfsprekend zijn dat

het opnemen van een regel niet gerechtvaardigd is. Een voorbeeld daarvan is het restrisico veilig vluchten bij brand (artikel 7.16 Bouwbesluit 2012).

- Zoals ook bij het punt "decentraal tenzij" genoemd zijn regels over open erven en terreinen grotendeels gedereguleerd, evenals regels over kleinschalige hinder en overlast. Deze onderwerpen *kunnen* lokaal ingevuld worden.
- De bruikbaarheidseisen uit het Bouwbesluit 2012 zijn gedereguleerd (met uitzondering van de toegankelijkheidseisen). Deze deregulering resulteert in meer vrijheid voor de markt. Waar in het verleden landelijk uniforme eisen werden gesteld aan onderwerpen zoals buitenruimte, berging, plafondhoogte en toiletruimte, kunnen initiatiefnemers nu met meer vrijheid invulling geven aan deze onderwerpen en inspelen op wat in een bepaald segment van de markt of een specifieke regio gewenst is.

- *Indeling van het besluit*

In dit besluit is vastgehouden aan de uit de eerdere bouwregelgeving bekende systematiek van doel- en middelvoorschriften en het gebruik van tabellen in de wetgeving. Om aan te sluiten bij de systematiek van de wet en de drie andere besluiten, is dit besluit op andere onderdelen wel aangepast.

De regels in dit besluit zijn geclusterd rondom een bepaalde activiteit die te maken heeft met het bouwwerk, in hoofdstukken voor: bestaande bouw, nieuwbouw, verbouw, gebruik en bouw- en sloopwerkzaamheden. Binnen deze hoofdstukken zijn de oogmerken veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid, voor zover van toepassing, terug te vinden.

Daarnaast is de volgorde waarin de bestaande bouw en nieuwbouw aandacht krijgen omgedraaid ten opzichte van het Bouwbesluit 2012. In dit besluit zijn de regels over bestaande bouw in het eerste inhoudelijke hoofdstuk (hoofdstuk 3) opgenomen, in het daar op volgende hoofdstuk komen de nieuwbouwregels aan de orde. Deze wijziging ten opzichte van het Bouwbesluit 2012 doet beter recht aan de daadwerkelijke situatie in Nederland, namelijk dat het grootste gedeelte van de gewenste bouwvoorraad in Nederland al bestaat en een kleiner deel in de komende decennia nog gebouwd zal moeten worden.

- *Inperking van vergunning- en meldingplichten*

De gebruiksmelding brandveilig gebruik is aangepast ten opzichte van het Bouwbesluit 2012 waardoor in minder gevallen een melding hoeft te worden gedaan.

Een verdere beperking van gevallen waarvoor een omgevingsvergunning voor het bouwen geldt zal via de invoeringswet en het voorliggende besluit worden opgenomen in het voorliggende besluit.