

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Algemeen commentaar: landelijk uniforme regels

Landelijke uniformiteit

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. Voorbeelden daarvan in dit besluit zijn:

- Het bevoegd gezag kan in bijzondere gevallen op verzoek van een aanvrager met een maatwerkvoorschrift bepalen dat de technische nieuwbouweisen in dat specifieke geval niet gelden. Hierbij geldt een adviesrecht met instemming van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Het bevoegd gezag kan, wanneer noodzakelijk, een maatwerkvoorschrift stellen met betrekking tot het treffen van voorzieningen aan een bestaand bouwwerk, mits dat geëiste niveau niet hoger ligt dan het niveau van de technische nieuwbouweisen.
- Het bevoegd gezag kan na een gebruiksmelding met een maatwerkvoorschrift nadere voorwaarden opleggen aan het gebruik van het bouwwerk als deze noodzakelijk zijn voor het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, brandgevaar en ongevallen bij brand.
- Het bevoegd gezag kan na een sloopmelding met een maatwerkvoorschrift nadere voorwaarden opleggen aan het slopen van het bouwwerk als deze noodzakelijk zijn voor het voorkomen of beperken van een onveilige situatie bij het uitvoeren van sloopwerkzaamheden.
- Aan een omgevingsvergunning voor een (rijks)monumentenactiviteit verbonden voorschriften gaan boven technische eisen uit de algemene rijksregels voor het vernieuwen, veranderen of vergroten van een bestaand bouwwerk.
- In aanvulling op deze mogelijkheden introduceert dit besluit een nieuwe, gebiedsgerichte maatwerkmogelijkheid rondom energiezuinigheid, duurzaam bouwen en de bruikbaarheid van woonfuncties. Gemeenten kunnen door een maatwerkregel in het omgevingsplan gebieden aanwijzen waar voor nieuwbouw strengere energiezuinigheidseisen gelden of strengere milieuprestatie-eisen aan de toe te passen bouwmaterialen of soepeler bruikbaarheidseisen voor woonfuncties. Dit geeft ruimte aan lokale ambities van gemeenten.

Uitputtendheid

In de Omgevingswet is uitoefening van taken en bevoegdheden met betrekking tot de fysieke leefomgeving primair aan de gemeenten toebedeeld, maar kan ook het Rijk (met inachtneming van artikel 2.3 lid 2 OW) taken en bevoegdheden uitoefenen als daar regels over zijn gesteld. Artikel 4.3 van de wet bevat zo'n regel. Op grond daarvan moeten bij AMvB algemene regels worden gesteld over een aantal activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving, waaronder het bouwen, in stand houden, gebruiken en slopen van bouwwerken. Uit oogpunt van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid

en beperking van administratieve en bestuurlijke lasten is het van belang dat voor iedereen vooraf voldoende duidelijk is of de algemene regels van dit besluit uitputtend bedoeld zijn. Onduidelijkheid daarover leidt in de uitvoeringspraktijk tot geschillen over de vraag in hoeverre andere bestuursorganen ruimte wordt gelaten om zelf ook regels of voorschriften over het betreffende onderwerp te stellen.

Toepassingsbereik

Met artikel 4.3 van de wet beoogt de regering de onderwerpen waarvoor het Rijk aan de lat staat om algemene regels te stellen, af te bakenen ten opzichte van de onderwerpen waarvoor uitsluitend decentrale overheden binnen hun verordenende bevoegdheid regels over activiteiten kunnen stellen (artikel 4.1). De enkele opname van de grondslag in de wet om voor de opgesomde activiteiten algemene rijksregels te stellen betekent niet dat decentrale overheden van rechtswege elke verordenende bevoegdheid verliezen om algemene regels te stellen over die activiteiten. Voor zover activiteiten of aspecten daarvan buiten het toepassingsbereik van de AMvB vallen, resteert een vrije verordenende bevoegdheid voor decentrale overheden. Bijvoorbeeld: het staat gemeenten vrij om in het omgevingsplan eisen te stellen aan het waterhuishoudkundig bouwrijp maken van een locatie. Onder de Omgevingswet is het een gemeentelijke keuze of de gemeente vanuit wateroogpunt in het omgevingsplan wil voorschrijven op welk niveau het bouw- of vloerpeil (bijvoorbeeld ten opzichte van het straatpeil) bij nieuw te bouwen gebouwen moet liggen en of er beperkingen ten aanzien van uitlopende bouwmaterialen moeten worden gesteld om ongewenste gevolgen voor de (grond)waterkwaliteit te voorkomen; het onderhavige besluit regelt die aspecten niet, zodat eventuele regulering daarvan op grond van artikel 2.3 van de wet aan de gemeenten is (zij het dat ten aanzien van uitlogen uit steenachtige bouwmaterialen rijksregels op grond van het Besluit bodemkwaliteit gelden¹³). Ander voorbeeld: 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', van een deelaspect van het aspect 'gezondheid' (namelijk de beperking van de concentratie van de schadelijke stoffen asbest en formaldehyde in de binnenlucht) en van enkele deelaspecten van het aspect 'duurzaamheid' (te weten de beschikbaarheid en kenbaarheid van het energielabel en de uitvoering van daaraan verbonden aanbevelingen en de keuring van airconditioningsystemen).

Het staat gemeenten daarom vrij om in het omgevingsplan algemene regels over andere (deel)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. Dit besluit regelt dat aspect immers geheel niet. Nog een voorbeeld: dit besluit bevat geen regels die verplichten tot het voorzien in de parkeer- en stallingsbehoeften die voortvloeien uit het gebruik van het bouwwerk. Omdat dit aspect niet wordt geregeld, mag de gemeente daarover in het omgevingsplan regels stellen, bijvoorbeeld de regel dat op eigen terrein in de behoefte aan het stallen van fietsen en het parkeren van motorvoertuigen moet worden voorzien. De gemeente kan – gegeven de gebruiksfunctie(s) van het bouwwerk – die behoefte in het omgevingsplan desgewenst ook nog normeren. Het is vervolgens aan de markt om te bepalen hoe in de parkeer- en stallingsbehoefte wordt voorzien. Als daarbij wordt gekozen voor een oplossing in de vorm van een bouwwerk, zoals een parkeergarage voor motorvoertuigen of een fietstalling, moet dat bouwwerk voldoen aan de regels van dit besluit over de technische

13. De regels van het Besluit bodemkwaliteit worden nog ingebouwd in het stelsel.

kwaliteit van zulke bouwwerken. Deze zijn uitputtend bedoeld. In het omgevingsplan kunnen dan ook geen regels over de technische kwaliteit van bouwwerken worden opgenomen voor zover dat (deel)aspecten die uitputtend door dit besluit zijn geregeld, betreft. Voor zover activiteiten en aspecten daarvan onder het toepassingsbereik van dit besluit vallen en uitputtend zijn geregeld, bestaat geen ruimte voor het stellen van gemeentelijke regels, tenzij de regels in dit besluit die mogelijkheid expliciet bieden in de vorm van maatwerkregels op grond van artikel 4.6 van de wet. Bijvoorbeeld: afhankelijk van de gebruiksfunctie van het gebouw en het aantal personen dat daarin tegelijk zal verblijven, is het op grond van dit besluit in sommige gevallen verboden om een gebouw zonder gebruiksmelding in gebruik te nemen. Dit besluit biedt gemeenten expliciet de mogelijkheid om door een maatwerkregel in het omgevingsplan voor een aantal gebruiksfuncties van die landelijke grenswaarde af te wijken. Daarmee is in dit besluit dit deelaspect van het brandveilig gebruik van gebouwen uitputtend geregeld, daarbij ruimte voor lokale maatwerkregels biedend. De hoofdstukken 2 tot en met 7 van dit besluit bevatten met het oog op het waarborgen van de veiligheid en de bescherming van gezondheid, duurzaamheid¹⁴ en bruikbaarheid, algemene technische en procedurele regels over het bouwen, in stand houden, gebruiken en slopen van bouwwerken. Die regels zijn uitputtend voor activiteiten en aspecten die binnen het toepassingsbereik van die regels vallen. Zij bieden provincies en waterschappen geen enkele maatwerkruimte. Zij bieden gemeenten alleen maatwerkruimte over de in die hoofdstukken geregelde onderwerpen als dat expliciet in die hoofdstukken is bepaald. Dit betekent dus dat gemeenten, provincies en waterschappen, buiten de in die hoofdstukken genoemde maatwerkmogelijkheden voor gemeenten, geen ruimte hebben om zelf regels te stellen over de onderwerpen die in dit besluit geregeld zijn. Evenals bij de huidige bouwregelgeving (Woningwet, Bouwbesluit 2012) vallen openbare orde en zedelijkheid niet onder de reikwijdte van de Omgevingswet, dus ook niet onder de reikwijdte van de daarmee samenhangende uitvoeringsregels. Zie ook de toelichting op het toepassingsgebied van de wet in paragraaf 4.1.3 van de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3). Als een gemeente bijvoorbeeld over bordelen regels wil stellen in het belang van openbare orde of zedelijkheid, zal zij dat dus niet op voet van de Omgevingswet kunnen doen, maar op voet van een andere wet (zoals bijvoorbeeld de Gemeentewet) moeten doen. Het belang van het beschermen van de gezondheid valt wel onder de reikwijdte van de Omgevingswet. Gemeenten hebben in dit verband mogelijkheden om regels in het belang van de gezondheid te stellen voor zover er geen uitputtend bedoelde rijksregels over het betreffende gezondheidsaspect zijn. Dat was onder de Woningwet en het Bouwbesluit 2012 niet anders (**Nota van Toelichting, Stb. 2018, 291, p. 171-173**).

Nota van Toelichting, Stb. 2018, 291, p. 228

Hoofdstuk 1 bevat algemene regels voor bouwwerken en voor niet-bouwwerken. Hoofdstuk 2 bevat daarnaast algemene regels die alleen op bouwwerken van toepassing zijn. De algemene regels van hoofdstuk 2 zijn daarmee gericht op de regels van de hoofdstukken 3 tot en met 6 en afdeling 7.1.

De beide artikelen van hoofdstuk 1 zijn van toepassing op het hele besluit. In dit besluit is geen artikel over de doorverwijzing naar normen en certificatie- en inspectieschema's opgenomen. In

14. Waarbij duurzaamheid bedoeld is als verzamelbegrip voor bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu (zie memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 478).

de met dit besluit samenhangende regeling zijn de regels gesteld over de toepassing van de normen waar dit besluit naar verwijst en over de toepassing van in dit besluit genoemde certificatie- of inspectieschema's. Het is dus evenals voorheen nodig om de regeling te raadplegen om bijvoorbeeld te weten welke versie van een norm van toepassing is. Het is daarvoor niet nodig in het voorliggende besluit een met artikel 1.5 van het Bouwbesluit 2012 vergelijkbaar artikel op te nemen nu de delegatiegrondslag voor de regeling niet in dit besluit is opgenomen maar in de wet (artikel 4.3, derde lid).

Anders dan het Bouwbesluit 2012 bevat dit besluit geen regels voor de staat en het gebruik van open erven en terreinen. De Omgevingswet bevat geen grondslag voor het stellen van dergelijke regels in een algemene maatregel van bestuur. De gemeente kan over deze onderwerpen desgewenst eigen regels stellen in het omgevingsplan.

AFDELING 1.1 ALGEMEEN

Artikel 1.1 (begrippen)

Bijlage I bevat begrippen en definities voor de toepassing van dit besluit.

Nota van Toelichting, Stb. 2018, 291, p. 228

Dit artikel bepaalt dat bijlage I de begrippen en definities bevat die voor dit besluit van belang zijn. Daarnaast zijn de begripsbepalingen uit de wet op dit besluit van toepassing. Er is voor gekozen de begripsbepalingen niet aan het begin van het besluit op te nemen maar evenals bij de wet het geval is, deze in een bijlage op te nemen.

Commentaar

Bijlage I bevat definities van begrippen die op meer plaatsen in het Besluit bouwwerken leefomgeving worden gebruikt. Daarnaast gelden de begrippen en definities die zijn opgenomen in bijlage I bij de Omgevingswet. Dat volgt uit artikel 1.1 lid 1 OW. Begripsbepalingen die zijn opgenomen in een bijlage bij een AMvB op grond van de Omgevingswet zijn ook van toepassing op de ministeriële Omgevingsregeling op grond van deze wet, tenzij daarvan in die regeling expliciet zal worden afgeweken. Dat volgt uit artikel 1.1 lid 2 OW.¹⁵ De afwijkingsmogelijkheid biedt flexibiliteit om waar nodig een afwijkende definitie op te nemen.¹⁶

AFDELING 1.2 INTERNATIONAALRECHTELIJKE VERPLICHTINGEN

Artikel 1.2 (wederzijdse erkenning)

Met een kwaliteitsverklaring bouw, certificaat, keuring of norm als bedoeld in dit besluit wordt gelijkgesteld een kwaliteitsverklaring bouw, certificaat, keuring of norm, afgegeven, uitgevoerd of goedgekeurd door een daartoe bevoegde onafhankelijke instelling in een andere lidstaat van de Europese Unie of in een staat die geen lidstaat van de Europese Unie is en partij is bij een

15. Ingevoegd in de IwOW.

16. Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 131.

verdrag dat Nederland bindt, met een beschermingsniveau dat ten minste gelijkwaardig is aan het niveau dat met de nationale eisen wordt nagestreefd.

Nota van Toelichting, Stb. 2018, 291, p. 228-229

Binnen de Europese Unie geldt het principe van wederzijdse erkenning. Dit betekent dat kwaliteitsverklaringen bouw, certificaten, keuringen en normen die in een lidstaat van de Europese Unie zijn afgegeven, uitgevoerd of goedgekeurd, ook in de andere lidstaten moeten worden erkend. Hierbij geldt als voorwaarde dat er sprake moet zijn van een gelijkwaardig beschermingsniveau. Bijvoorbeeld, een certificaat dat is afgegeven op basis van normen die minder streng zijn dan de Nederlandse normen voldoet niet aan die voorwaarde en wordt daardoor in Nederland niet erkend.

Het gaat niet alleen om kwaliteitsverklaringen bouw, certificaten, keuringen, en normen uit andere lidstaten van de Europese Unie maar ook om daarmee vergelijkbare documenten uit staten die geen lidstaten zijn van de Europese Unie, maar die partij zijn bij een verdrag dat Nederland bindt. Het gaat om verdragen tussen de Europese Unie en een derde staat. Dergelijke verdragen werken namelijk rechtstreeks door in de Nederlandse rechtsorde en zijn daarmee bindend voor Nederland. Dit betekent dat het principe van wederzijdse erkenning, behalve op de kwaliteitsverklaringen bouw, certificaten, keuringen en normen vastgesteld of afgegeven door bevoegde instanties van lidstaten van de Europese Unie, ook betrekking heeft op die welke zijn vastgesteld door een bevoegde instantie in de Europese Economische Ruimte, en in landen waarmee de Europese Unie een zogenoemd Associatieakkoord heeft gesloten, zoals Zwitserland.

Op grond van artikel 4, derde lid, van de Dienstenwet kan een bevoegde instantie een niet-gelegaliseerde vertaling verlangen in de Nederlandse taal voor gegevens en bescheiden die in een vreemde taal zijn gesteld. Dat geldt bijvoorbeeld voor een certificaat of keuring uit een andere EU-lidstaat.

Met het principe van wederzijdse erkenning hangt samen de notificatieverplichting op grond van richtlijn (EU) 2015/1535 die de lidstaten verplicht elkaar en de Europese Commissie te informeren voordat zij technische regelgeving maken of wijzigen. Zie hiervoor hoofdstuk 8 van het algemeen deel van de nota van toelichting. Ook de gelijkwaardigheidbepaling die in artikel 4.7 van de wet is opgenomen kan een rol spelen bij het voorkomen van handelsbelemmeringen. Zie ook hierna de artikelsgewijze toelichting op artikel 2.4.