

Kenmerk	W04.23.00199/I
Datum aanhangig	19 juli 2023
Datum vastgesteld	13 september 2023
Datum advies	14 september 2023
Datum publicatie	18 september 2023
Vindplaats	Website Raad van State

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 19 juli 2023, no.2023001744, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving in verband met de landelijke uniformering van de energie- en milieuprestatie bij nieuwbouw, het verbeteren van de veiligheid en gezondheid in gebouwen en enkele andere wijzigingen, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit regelt verschillende onderwerpen in het Besluit bouwwerken leefomgeving, die verband houden met veiligheid en duurzaamheid. In het ontwerpbesluit verdwijnt de bevoegdheid van gemeenten om verdergaande eisen te stellen aan energiezuinigheid en aan materiaalgebruik bij nieuwbouw.

De Afdeling advisering van de Raad van State stelt vragen bij de effectiviteit van het laten vervallen van de genoemde bevoegdheid. Verder komt er een verbod op loden leidingen, maar het verbod zal niet gelden voor huiseigenaren. Daarnaast wordt een verbod ingevoerd om voorwerpen achter te laten op de vluchtroute; het verbod zal alleen gelden voor woongebouwen. De Afdeling maakt opmerkingen bij de reikwijdte van beide verboden.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van het ontwerpbesluit en de toelichting.

1. Inleiding

Het Besluit bouwwerken leefomgeving (BBL) bevat regels voor de brandveiligheid van bouwwerken, voor de gezondheid van bewoners, en voor de leefbaarheid, bruikbaarheid, toegankelijkheid en duurzaamheid van bouwwerken. Het BBL vervangt het Bouwbesluit en treedt gelijktijdig met de Omgevingswet en de andere daaronderliggende regelgeving in werking, naar verwachting op 1 januari 2024. (zie noot 1)

2. Afschaffing van maatwerkregels

Het BBL bevat regels voor het bouwen van energiezuinige woningen ("bijna energie neutraal") en voor het gebruik van bouwmaterialen die zo min mogelijk milieubelastend zijn. (zie noot 2)

In 2018 is besloten dat gemeenten de mogelijkheid krijgen om regels vast te stellen die milieu en klimaat verder beschermen (de zogenoemde maatwerkregels). Die regeling zou op 1 januari 2024, met het BBL, in werking treden. Het voorliggende ontwerpbesluit schrapt deze regeling. (zie noot 3) Dit vloeit voort uit het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV. Volgens de toelichting zijn sinds 2018 de eisen voor energie- en milieuprestaties substantieel aangescherpt en liggen verdere aanscherpingen in het verschiet. Circulair en industrieel bouwen is volgens de toelichting beter te bevorderen als de technische bouwvoorschriften zoveel mogelijk uniform zijn en op een zo hoog mogelijk ambitieniveau liggen, zodat niet per gemeente technische aanpassingen noodzakelijk zijn. Bij uniforme bouwvoorschriften kan een producent zijn productie standaardiseren. Dat leidt tot een hogere productie tegen geringere kosten. Gemeenten houden onder de Omgevingswet (zie noot 4) de mogelijkheid om in specifieke gevallen te experimenteren zoals zij dat nu al kunnen onder de Crisis- en herstelwet. (zie noot 5)

De Afdeling merkt op dat het niet voor de hand ligt een regeling te schrappen die nog niet de kans heeft gehad om zichzelf te bewijzen. De motivering voor het schrappen van de regeling is bovendien niet concreet. Het is voorstelbaar dat problemen ontstaan als op lokaal niveau afgeweken wordt van landelijke standaarden, maar het is niet gezegd dat deze problemen zich ook daadwerkelijk zullen voordoen. Uit de toelichting blijkt niet dat de bestaande experimenteermogelijkheden op dit punt tot problemen leiden.

Daarnaast kan het nog steeds waarde hebben dat sommige gemeenten flexibel vooroplopen in het stellen van eisen. Bij het vaststellen en aanscherpen van landelijke eisen zal immers rekening moeten worden gehouden met de haalbaarheid voor de meeste producenten. De experimenteerbepaling is voor gemeenten een minder flexibel instrument, omdat de regering per experiment, bij algemene maatregel van bestuur, toestemming moet geven.

De Afdeling adviseert de bezwaren tegen de maatwerkregeling die in de toelichting worden genoemd concreet te maken. Zij adviseert om dragend te motiveren dat de maatwerkregeling dient te worden geschrapt en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

3. Loden drinkwaterleidingen

De Gezondheidsraad heeft in 2019 geconstateerd dat blootstelling aan kleine hoeveelheden lood schadelijker is dan eerder gedacht. Lood kan bij jonge kinderen leiden tot een lager IQ en kan bij volwassenen het risico vergroten op hart- en vaatandoeningen en chronische nierziekte. Een klein deel van de bevolking heeft te maken met hoge blootstelling aan lood via het kraanwater uit loden leidingen. (zie noot 6)

Hat kabinet streeft ernaar dat loden leidingen voor drinkwater worden vervangen en heeft daarvoor al een aantal maatregelen ingevoerd. De Tweede Kamer heeft echter een motie verworpen waarin werd gepleit voor een algeheel verbod. (zie noot 7) De regering komt nu met een verbod op loden leidingen voor zogenoemde kindlocaties: gebouwen waar kinderen veel tijd doorbrengen. Dit zijn basisscholen en kinderopvang. Het verbod zal daarnaast ook gelden voor huurwoningen, zodat gemeenten verhuurders desnoods kunnen dwingen om loden leidingen te vervangen, maar het zal niet gelden voor huiseigenaren (tenzij ze gastouders zijn). (zie noot 8)

Er is niet gekozen voor een generiek verbod, omdat dat hoge financiële verplichtingen betekent. Eigenaren/bewoners hebben - zo meent de regering - uiteindelijk een eigen verantwoordelijkheid of en wanneer ze loden leidingen willen laten verwijderen. Eigenaren/bewoners worden goed geïnformeerd over de risico's, nadrukkelijk ook op het

moment van aankoop (de verkoper heeft een informatieplicht (zie noot 9), zodat zij desgewenst zelf actie kunnen ondernemen, aldus de toelichting. (zie noot 10)

De Afdeling onderschrijft het streven om loden leidingen te vervangen vanwege de gezondheidsschade die mensen - en in het bijzonder kinderen - kunnen ondervinden van lood in drinkwater. Het is daarom niet goed te volgen dat voor huiseigenaren wordt uitgegaan van de eigen verantwoordelijkheid, alleen omdat het vervangen van loden leidingen kostbaar kan zijn. Ook in koopwoningen kunnen immers kinderen wonen, die hierin geen eigen keus kunnen maken. De zorg voor deze kinderen is de verantwoordelijkheid van hun ouders, ook in hun rol van huiseigenaar, zij het dat de overheid daarbij eventueel financiële hulp kan bieden. Overigens kunnen ook voor (particuliere) verhuurders de kosten van vervanging hoog zijn, maar voor hen wordt niet van het verbod afgezien. (zie noot 11)

De Afdeling adviseert, de afweging om het verbod niet te laten gelden voor huiseigenaren toereikend te motiveren.

4. Verbod op voorwerpen op de vluchtroute

a. Reikwijdte van het verbod

De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft onderzoek gedaan naar een flatbrand in Arnhem op 1 januari 2020 met dodelijke afloop. (zie noot 12) Op aanbeveling van de Onderzoeksraad komt er nu voor woongebouwen een verbod om brandgevaarlijke voorwerpen (zoals meubilair, fietsen, scootmobielen en afval) achter te laten in een gemeenschappelijke gang, op de galerij of in de hal. Ook mag men daar geen voorwerpen achterlaten die (bij vlucht) de doorgang belemmeren. (zie noot 13) Het verbod is een concretisering van de nu al bestaande algemene plicht om te voorkomen dat bij brand in een gebouw het vluchten wordt belemmerd. (zie noot 14)

Het is de Afdeling niet duidelijk waarom dit nieuwe verbod alleen zal gelden voor woongebouwen. Weliswaar is de aanleiding gelegen in een brand in een flatgebouw, maar het vraagstuk waar het hier om gaat speelt bij alle soorten gebouwen waaruit men moet kunnen vluchten. Ook de al bestaande algemene plicht om te voorkomen dat bij brand het vluchten wordt belemmerd geldt voor alle soorten gebouwen.

De Afdeling adviseert het verbod uit te breiden en het ontwerpbesluit op dit punt aan te passen.

b. Naleving van het verbod

De gemeente is verplicht het verbod te handhaven, maar de effecten van handhaving zijn vermoedelijk beperkt, tenzij daar heel veel inspanning in wordt gestoken. Er valt in principe meer te verwachten van spontane naleving, wanneer bewoners zich in hun dagelijkse leven meer bewust zijn van de risico's die zij kunnen veroorzaken als zij brandgevaarlijke of blokkerende voorwerpen op de vluchtroute laten staan. Een voorlichtingscampagne kan wellicht aan dit bewustzijn bijdragen. Op dit aspect wordt in de toelichting niet ingegaan.

De Afdeling adviseert in de toelichting aan te geven op welke manier via voorlichting aandacht zal worden besteed aan het belang van het verbod.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State

Voetnoten

(1) Omdat het BBL nog niet in werking is getreden, is de tekst nog niet opgenomen in het wettenbestand (wetten.overheid.nl). De tekst, met de wijzigingen die daarin zijn aangebracht, is te vinden op

<https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/geconsolideerde-teksten-omgevingswet/>.

(2) Artikelen 4.148, 4.149, 4.158 en 4.159 BBL.

(3) Wijziging van artikel 4.7 BBL.

(4) Artikel 23.3 van de Omgevingswet.

(5) Toelichting, paragraaf 2.1.

(6) Loodinname via kraanwater. Gezondheidsrisico's voor specifieke groepen, advies van de Gezondheidsraad van 6 november 2019, nr. 2019/18, Kamerstukken II 2019/2020, 27625, nr. 486, bijlage.

(7) Kamerstukken II 2021/22, 27625, nr. 568.

(8) Voorgestelde artikelen 3.108 en 3.109a BBL.

(9) Kamerstukken II 2019/20, 27625, nr. 506, p. 15.

(10) Toelichting, paragraaf 2.2 (Verbod loden leidingen bestaande bouw voor kindlocaties en huur).

(11) De Huurcommissie beschouwt loden leidingen als een gebrek dat de huurder recht geeft voor huurverlaging zolang het gebrek niet is hersteld (Huurcommissie, Gebrekenboek, versie juli 2023, p. 49).

(12) Onderzoeksraad voor Veiligheid, Fatale flatbrand in Arnhem. Lessen voor brandveiligheid, juli 2021.

(13) Voorgestelde artikelen 6.15a en 6.23a BBL.

(14) Artikel 6.4 BBL.