Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

DG Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
Directie Bouwen en Energie
Bouwregelgeving en Bouwkwaliteit

Contactpersoon

Datum
10 maart 2026

Kenmerk
2026-0000118526

notitie

De uitputtende werking van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)

1. Inleiding

De bouwtechnische regels van het Besluit bouwwerken leefomgeving (verder: Bbl) gaan over de prestatie van bouwwerken op het gebied van veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid. Gemeentelijke regels in een omgevingsplan hebben doorgaans een ruimtelijk karakter: zij zien op functie, situering, uiterlijk en inpassing van het bouwwerk in de omgeving en worden vooral gesteld met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De wetgever heeft deze twee niveaus (nog nadrukkelijker bij invoering van de Omgevingswet) bewust gescheiden. Bij wie op welk gebied regels mag stellen speelt de hiërarchie van regelgeving en het legaliteitsbeginsel een rol. Het houdt in dat de overheid alleen mag handelen en bindende voorschriften mag opleggen op basis van een duidelijke wettelijke grondslag. Dit beginsel waarborgt dat bestuursorganen niet naar willekeur normen kunnen stellen, maar uitsluitend binnen de grenzen van hun wettelijke bevoegdheden optreden.

In het omgevingsrecht speelt dit nadrukkelijk bij de wijze waarop de bouwtechnische regelgeving (de aan bouwwerken te stellen prestatie-eisen) is geregeld. Deze raken direct aan de vrijheid van burgers en bedrijven bij het oprichten en veranderen van bouwwerken en hebben verstrekkende financiële en maatschappelijke gevolgen. Daarom heeft de wetgever (al sinds het Bouwbesluit 1992/ Woningwet 1991) gekozen voor één centraal en uitputtend landelijk kader: het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Met dit landelijk kader wordt een gelijk speelveld gecreëerd en wordt een ondergrens voor de kwaliteit van bouwwerken vastgelegd.

2. Systematiek en oogmerken van het Bbl

Het Bbl is een algemene maatregel van bestuur (AMvB) die is vastgesteld op grond van (onder andere) artikel 4.3 van de Omgevingswet. Het besluit bevat de technische eisen voor bouwwerken op het gebied van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en duurzaamheid. Het betreft minimumeisen, waar te allen tijde moet worden voldaan. De uitgangspunten van het Bbl (zie Stb. 2018, 291, p. 171 ev.) geven aan dat de hoofdkeuzes die aan het besluit ten grondslag liggen zijn:

1. Landelijk uniforme regels. Vanuit het oogpunt van lastenbeperking, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en voorspelbaarheid zijn de regels in het Bbl in beginsel landelijk uniform.

2. Uitputtendheid. Het Bbl laat in principe geen ruimte voor gemeentelijke (maatwerk)regels. De Nota van Toelichting bij het Bbl geeft ondubbelzinnig aan dat het besluit een uitputtend stelsel van bouwtechnische voorschriften bevat.
3. Een afgebakend toepassingsbereik, vastgelegd in artikel 4.3 van de Omgevingswet.

De toelichting (paragraaf 2.3.1) vat dit geheel als volgt samen (oogmerken Bbl vetgedrukt):

"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, duurzaamheid 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."*
Wanneer een gemeente voor het verkrijgen van een omgevingsvergunning voor het bouwen aanvullende technische eisen formuleert – bijvoorbeeld over constructie, brandwerendheid of materiaalkeuze – treedt zij volledig in het domein van het Bbl. Dergelijke beoordelingsregels zijn in strijd met de hiërarchie van regelgeving (zie artt. 121 en 122 Gemeentewet) en daarmee onverbindend.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft het in de toelichting van het Bbl beschreven limitatieve karakter diverse keren bevestigd. In ABRvS 08-03-2017, ECLI:NL:RVS:2017:600 oordeelde de afdeling dat gemeentelijke planregels over energiezuinigheid niet zijn toegestaan vanwege het uitputtend karakter van het Bouwbesluit (nu Bbl), zodat geen ruimte bestaat in het plan op dit punt een nadere regeling te treffen.

3. Rechtsgevolgen: onverbindendheid van strijdige regels

Wanneer een gemeente zonder dat het Bbl die ruimte expliciet biedt een technische regel stelt of een vergunning weigert wegens een scherpere lokale eis, is die norm onverbindend.[1] Dit houdt in dat een vergunning niet kan worden geweigerd op grond van een scherpere lokale eis. De gemeente kan de bepaling niet handhaven of toepassen, en het besluit om een vergunningaanvraag daarop te weigeren, wordt in strijd met de beoordelingsregels genomen.

4. Nadere duiding van de oogmerken van het Bbl

Algemeen

In ieder hoofdstuk van het Bbl is aangegeven wat de oogmerken van de regels in dat hoofdstuk is. De regels in de hoofdstukken 3 (bestaande bouw), 4 (nieuwbouw) en 5 (verbouw) is aangegeven dat de regels zijn gesteld met het oog op:

- waarborgen van de veiligheid,
- beschermen van de gezondheid,

[1] https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RVS:2011:BR1425

- duurzaamheid, en
- bruikbaarheid.

Genoemde oogmerken moeten nadrukkelijk worden gelezen in samenhang met (activiteiten inhoudende het (ver)bouwen van) bouwwerken. Aanvullende regels zijn zoals hiervoor besproken dus niet mogelijk voor bestaande of nieuw te bouwen bouwwerken. Hetzelfde geldt voor regels over het in stand houden van bouwwerken of bouwactiviteiten (zoals bedoeld in artikel 4.3, eerste lid onder a, van de Omgevingswet).
De discussie over wel of geen lokale eisen mogen stellen gaat in veel meeste gevallen over het oogmerk *duurzaamheid*. In de Omgevingswet wordt duurzaamheid gekoppeld aan de Brundtland-definitie: "ontwikkeling die tegemoetkomt aan de behoeften van het heden, zonder de mogelijkheden van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen". Deze definitie is logischerwijs alleen van toepassing daar waar het gaat om (technische) regels met betrekking tot duurzaamheid van (te bouwen) bouwwerken. Op dit moment beperken de regels zich tot specifieke regels voor de milieubelasting, energiezuinigheid en oververhitting van gebouwen. Daar komen op korte termijn nestvoorzieningen voor dieren, aanvullende regels voor laadvoorzieningen en gebouw-automatiseringssystemen bij. Deze regels worden, als onderdeel van het oogmerk duurzaamheid, mede getroffen vanuit biodiversiteit en het tegengaan van klimaatverandering. Dit laat zien dat alle (maat)regels vanuit die thema's – voor zover gebouwgebonden – vallen onder het limitatieve karakter van het Bbl. Wanneer er geen regels zijn opgenomen in het Bbl die wel onder een Bbl-oogmerk vallen, mag er ook geen regel over het bouwen in relatie tot dat oogmerk worden gesteld.

Gebruik van bouwwerken
De oogmerken genoemd in de hoofdstukken 3, 4 en 5 worden geacht zonder enige beperking te zijn 'afgedekt' door het Bbl. Bij de regels over het gebruik van bouwwerken (hoofdstuk 6) is wel een beperking aangebracht in op welk deelaspect van de oogmerken de regels zien. De regels in het kader van gebruik zijn beperkt tot (zie artikel 6.2) de volgende deelaspecten:
- het waarborgen van de brandveiligheid,
- het beschermen van de gezondheid tegen schadelijke concentraties asbestvezels en formaldehyde, en
- duurzaamheid, voor wat betreft de beschikbaarheid en kenbaarheid van het energielabel en de uitvoering van daaraan verbonden aanbevelingen en de keuring van airconditioningsystemen en stooktoestellen.

Dit wil zeggen dat gemeenten regels over het *gebruik* van bouwwerken mogen stellen in het kader van het oogmerk bruikbaarheid.[2] Denk daarbij aan de regels die door gemeenten in het kader van hinder en overlast worden gesteld. Gemeenten mogen daarnaast regels over veilig, gezond en duurzaam gebruik van bouwwerken stellen voor zover het deelaspecten betreft die buiten de verbijzondering van de oogmerken in artikel 6.2 vallen. Uit jurisprudentie volgt wel dat uit die aan het gebruik van bouwwerken gebonden regels geen consequenties mogen volgen die vallen onder de oogmerken met betrekking tot bouwen of slopen. Dit wil zeggen dat dergelijke regels mogelijk wel gevolgen hebben voor bouwwerken maar dat geen eisen gesteld kunnen worden aan technische uitwerking daarvan. Zo is het denkbaar dat gemeenten gebruiksregels

[2] voor zover dit binnen de juridische kaders van de EU en internationaal recht is toegestaan.

opstellen over het gebruik van daken, bijvoorbeeld groene daken, voor zover dat niet leidt tot de verplichting om constructieve aanpassingen aan daken door te voeren. Logischerwijs blijven de regels van het Bbl wel van toepassing op het bouwwerk als geheel (denk aan een groene gevel; de regels voor brandveiligheid moeten bij aanbrengen van een dergelijke voorziening in acht worden genomen).

Bouwwerkinstallatie
In de afdelingen 3.7 en 4.7 zijn de regels opgenomen voor bouwwerkinstallaties. Met de term bouwwerkinstallaties wordt verduidelijkt dat de regels van het Bbl niet van toepassing zijn op alle installaties, maar alleen op de voor het functioneren van een bouwwerk of een gedeelte daarvan noodzakelijke voorziening van niet-bouwkundige aard.[3] De voorgeschreven voorzieningen worden in ieder geval noodzakelijk geacht. Dit wil zeggen dat installaties of andere voorzieningen van niet-bouwkundige aard die niet gerelateerd zijn aan het gebruik van een bouwwerk of de bedrijfsvoering buiten de regels van het Bbl vallen en daarmee niet uitputtend geregeld zijn. Zo is bijvoorbeeld een vetafscheider een gebouwgebonden voorziening, maar geen voorziening die voor het functioneren van het bouwwerk als zodanig noodzakelijk is/ wordt geacht. Vanuit het gebruik kunnen er dus eisen gesteld worden aan een dergelijke voorziening, omdat de noodzaak niet voortvloeit uit het Bbl, maar het bevoegd gezag dit noodzakelijk vindt met het oog op het activiteiten die in het bouwwerk verricht worden, die bij de bouw nog niet altijd bekend zijn (denk aan een vetafscheider als in een bijeenkomstfunctie een restaurant komt, een dergelijke voorziening valt niet onder de regels van het Bbl).

Gebiedsgerichte eisen
Het limitatieve karakter van (de oogmerken van) het Bbl geldt daar waar sprake is van eisen aan gebouwen. Gemeenten kunnen vanuit diezelfde oogmerken wel eisen stellen aan gebieden of percelen. Dit kan ook als die regels gevolgen hebben voor een bouwwerk. Zo kan het bevoegd gezag vanuit veiligheid regels stellen over de aanwezigheid van bluswater en bereikbaarheid voor hulpdiensten voor zover er geen sprake is van een eis aan een bouwwerk. Ook kunnen gemeenten vanuit gezondheid een geluidluwe (relatief stille) gevel voorschrijven; de eisen aan de geluidwering van de gevel van de woning zelf is weer het domein van het Bbl. Ook kunnen gemeenten vanuit het oogmerk duurzaamheid voorschrijven dat er voorzieningen getroffen moeten worden in het kader van biodiversiteit in de vorm van voorzieningen voor vogels en vleermuizen. Is een dergelijke eis alleen in te vullen door die voorzieningen aan de gevel van een woning aan te brengen dan is een initiatiefnemer ook gehouden de lokale regels na te leven. Een gemeente kan daarentegen niet voorschrijven dat iedere woning gebouwgebonden voorzieningen moet treffen, dit is immers weer het domein van het Bbl.

5. Maatwerk in het Bbl
Het Bbl biedt in de nieuwbouw geen generieke ruimte voor het stellen van aanvullende of zwaardere eisen via maatwerkregels of maatwerkvoorschriften. De enige ruimte voor maatwerkregels die op dit moment in de regels is opgenomen, is de mogelijkheid om via het omgevingsplan lagere eisen te stellen met

[3] De plicht om installaties volgens bepaalde regels aan te sluiten op een openbaar net vallen niet onder het Bbl. Zo moet de huisaansluiting van een riolering wel voldoen aan de capaciteits- en luchtdichtheidseis van het Bbl maar kunnen er daarnaast lokale eisen gelden over bijvoorbeeld scheiding van afval- en regenwater. Aansluitplichten vallen dus niet onder het Bbl.

betrekking tot bruikbaarheid. In aanvulling daarop kan het bevoegd gezag via maatwerkvoorschriften akkoord gaan met een lager niveau dan nieuwbouw met advies en instemming van de minister van VRO. Voor bestaande gebouwen geldt, indien noodzakelijk, een generieke mogelijkheid om een maatwerkvoorschrift op te leggen tot het maximumniveau van de nieuwbouweisen. Het moet dan gaan om een bijzonder geval dat de afwijking van de regel rechtvaardigt.
Verder bestaat er voor bepaalde onderwerpen een koppeling tussen het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en het Bbl. In enkele instructieregels is bepaald dat het omgevingsplan een statusaanduiding of waarde bevat die betekenis heeft voor de werking van Bbl-regels. Het omgevingsplan concretiseert in deze gevallen de werking van het Bbl door bepaalde regels aan te sturen die elders niet gelden. Deze mogelijkheid bestaat alleen in deze specifieke gevallen (brand- en explosievoorschriften en wering van geluid van buiten).

6. Resumé

De bouwtechnische eisen waaraan moet worden voldaan zijn vastgesteld in het Bbl en gelden voor alle bouwwerken. Gemeenten mogen zelf geen eisen stellen aan/ regels stellen over bouwwerken/ bouwactiviteiten voor zover het eisen vanuit de oogmerken veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid betreft.[4]
Gemeenten kunnen wel regels stellen:

- In het kader van andere oogmerken dan de regels van Bbl aan bouwwerken.
- Regels aan percelen, de omgeving, etc. Deze regels kunnen ook gevolgen hebben voor bouwwerken zolang er maar geen sprake is van met het Bbl strijdige regels.
- Regels over het gebruik van bouwwerken voor zover 6.2 Bbl hier de ruimte voor biedt.
- Regels aan installaties en voorzieningen voor zover het niet gaat om bouwwerkinstallaties (denk aan installaties ten behoeve van het bedrijfsproces, de productie).

Bijlage: Jurisprudentie duurzaamheid en het Besluit bouwwerken leefomgeving

Deze bijlage geeft een beknopte, analyse van jurisprudentie over de verhouding tussen het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en de ruimte die gemeenten hebben om duurzaamheidsdoelen te bevorderen onder de Omgevingswet. De focus ligt op het onderscheid tussen de technische bouwregelgeving van het Rijk en de functionele of ruimtelijke beleidsruimte van gemeenten in hun rol als bevoegd gezag of publiek orgaan. Is een gemeente opdrachtgever dan staat het de gemeente logischerwijs vrij aanvullende eisen te stellen.

1. Het oogmerk ‘duurzaamheid’ in het Bbl

Artikel 4.1 Bbl noemt ‘duurzaamheid’ als een van de oogmerken waarvoor technische bouwregels worden gesteld. De jurisprudentie bevestigt dat dit stelsel uitputtend is: gemeenten mogen geen aanvullende technische eisen stellen boven op de rijksregels over dit oogmerk.

[4] Dit geldt overigens ook daar waar vanuit andere landelijke regelgeving eisen aan bouwwerken worden gesteld, zoals bijvoorbeeld in het kader van dierenwelzijn vanuit de Wet dieren.

2. Gemeentelijke beleidsruimte binnen de Omgevingswet
Gemeenten hebben binnen de Omgevingswet ruimte om duurzaamheid te bevorderen via functionele of ruimtelijke regels, zolang deze niet ingrijpen in de technische uitvoering van bouwwerken. Zulke regels kunnen worden opgenomen in het omgevingsplan of via beleidsinstrumenten worden toegepast.
Voorbeelden van toelaatbare functionele of ruimtelijke maatregelen zijn: eisen over de berging of infiltratie van hemelwater op eigen terrein, de aanleg van groendaken, of de positionering van gebouwen met het oog op klimaatadaptatie (voor zover deze activiteiten geen bouwactiviteit betreffen of bouwtechnische voorzieningen vereist zijn). Niet toelaatbaar zijn technische eisen over installaties, materiaalkeuze of energieprestatie.

3. Regenwater en klimaatadaptatie: grensgevallen
De rechtspraak over (gebruik van) hemelwater laat zien hoe de grens tussen rijks- en gemeentelijke bevoegdheden loopt. Het Bbl regelt de technische eisen voor hemelwaterafvoer (leidingen, aansluitingen, dimensionering). Gemeenten mogen functionele verplichtingen opleggen, zoals het verplicht bergen of infiltreren van regenwater op eigen terrein, zolang zij niet bepalen hoe dat technisch moet gebeuren. Verplichten van hergebruik is niet toegestaan aangezien dit overlapt met de Bbl-regels die gelden voor drinkwatervoorziening van een gebouw.

4. Samenvattende juridische lijn en enkele uitspraken[5]
1. ABRvS 10 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR4628
    - Lokale planregels vormen géén publiekrechtelijke verplichting tot duurzaam bouwen of energiezuinigheid; de Afdeling oordeelt dat de energiezuinigheidseisen in hoofdstuk 5.1 van het Bouwbesluit een uitputtend karakter hebben.
    - Lokale regels of planregels mogen dus niet aanvullend voorschrijven dat bouwwerken moeten voldoen aan duurzaamheids- of energieprestatiecriteria bovenop hetgeen in het Bouwbesluit *(N.B. thans Bbl)* is vastgelegd.
    - Een bestemmingsplan is niet het juiste traject om gedetailleerde technische bouwvoorschriften of materialenkeuzes vast te leggen; toetsing aan het Bouwbesluit verloopt via de vergunning-/bouwprocedure.
    - Op grond van deze uitspraak is duidelijk dat als een gemeente of planmaker verder wil gaan dan het Bouwbesluit qua duurzaam bouwen of energieprestatie, dit via publiekrechtelijke instrumenten of door het Bouwbesluit zelf moet gebeuren — niet via lokale privaatrechtelijke eisen of bestemmingsplanregels.
2. ABRvS 22 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1290
    - Het Bouwbesluit 2012 bevat uitputtende regels over energiezuinigheid bij nieuwbouw.
    - Gemeenten mogen daar geen aanvullende eisen aan toevoegen via bestemmingsplannen of planregels.
    - Een verplichting om woningen op een warmtepomp aan te sluiten is zo’n verboden aanvullende eis.
    - De Raad van State oordeelde daarom dat zo’n planregel in strijd is met het Bouwbesluit en niet is toegestaan.

[5] Genoemde uitspraken hebben betrekking op de bouwactiviteiten onder de regels van het Bouwbesluit 2003 en 2012. Uit de tekst en toelichting van het Bbl volgt dat de lijn uit de uitspraken ook onder het Bbl nog van toepassing is.

3. ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:600
    - "..overweegt de Afdeling dat in afdeling 5.1 van het Bouwbesluit regels zijn neergelegd over energiezuinigheid, welke bij de bouw van woningen in acht moeten worden genomen. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraken van 10 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR4628, en van 22 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1290, heeft deze regeling een uitputtend karakter, zodat geen ruimte bestaat in het plan op dit punt een nadere regeling te treffen.
4. RbNN 9 december 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:4348
    - Maatregelen met een duurzaamheidskarakter – zoals een verplicht regenwatersysteem –worden gekwalificeerd als bouwtechnische voorschriften, wanneer ze onderdeel zijn van de technische installaties van de woning en bij nieuwbouw worden opgelegd.
    - Voor gemeenten betekent dit dat zij (ook) niet via de privaatrechtelijke (koopovereenkomst) route aanvullende bouwtechnische voorschriften mogen opleggen op onderwerpen die al onder het Bouwbesluit vallen.
    - Het impliceert dat ook al is het Bouwbesluit onvolledig of weinig gedetailleerd op een specifiek thema (zoals regenwaterhergebruik), toch niet de bevoegdheid van gemeenten is om verplichtingen opleggen.
    - Het betekent dat gemeentelijke duurzaamheidsambities (zoals waterhergebruik, regenopvangsystemen) niet zonder meer via privaatrechtelijke bedingen aan kopers of ontwikkelaars mogen worden doorgevoerd tenzij dat via de publiekrechtelijke weg (bestemmingsplan, beeldkwaliteitplan, convenant of specifieke publiekrechtelijke regeling) geschiedt.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State trekt sinds 2011 een redelijke consistente lijn:

- Bouwtechnische duurzaamheidsaspecten (technische uitwerking, energie, materialen, installaties) vallen volledig onder het Rijk en het Bbl.
- Gemeenten kunnen geen hogere of afwijkende technische regels opnemen.
- Functionele of ruimtelijke maatregelen die bijdragen aan duurzaamheid zijn wél toegestaan, mits ze niet de technische uitvoering voorschrijven.
- Voorbeelden van toelaatbare regels zijn: infiltratieplicht, groendakverplichting of klimaatadaptieve inrichting van percelen.

5. Welke vragen spelen een rol bij de afweging of een regel is toegestaan?

1) Type maatregel: Is de maatregel technisch (gericht op constructie, installatie of prestatie)? Zo ja: valt onder Bbl en is niet toegestaan.
2) Functioneel of ruimtelijk karakter: Heeft de regel betrekking op gebruik of inrichting van het perceel? Zo ja: mogelijk toegestaan als geen overlap met de gebruiksregels van het Bbl.
3) Maatwerkruimte: Laat het Bbl expliciet maatwerk toe? Zo ja: binnen die ruimte mogelijk.
4) Juiste instrument: Gebruik het juiste instrument: Bbl voor techniek, omgevingsplan voor ruimtelijke eisen, beleid voor (vrijwillige!) stimulering.
5) Regel bij eisen aan percelen die gevolgen hebben voor bouwwerken op die percelen het '*wat*', niet het '*hoe*'. Het doel mag, de technische uitwerking niet; ook niet als een regel de facto alleen met gebouwgebonden bouwactiviteit kan worden ingevuld.