

Toelichting op de Brandbeveiligingsverordening 2010

Algemeen

De Wet veiligheidsregio's (Wet VR) treedt op 1 oktober 2010 in werking. In artikel 3, derde lid, worden (imperatief) twee Algemene maatregelen van bestuur (Amvb) aangekondigd. De ene gaat over het 'brandveilig gebruik van voor mensen toegankelijke ruimten, niet zijnde bouwwerken'. Deze Amvb neemt dan als het ware de plaats in van de gemeentelijke brandbeveiligingsverordening (TK, vergaderjaar 2008-2009, 31 968, nr. 8, p.7). Naar huidig inzicht treedt deze Amvb niet eerder dan medio 2011 of later in werking.

Tot die tijd zal op de grond van de Wet VR in elke gemeente een brandbeveiligingsverordening van kracht moeten zijn.

De andere Amvb heeft betrekking op algemene regels omtrent 'basishulpverlening' in bedoelde ruimten (vergelijkbaar met BHV in bedrijven).

Als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet VR, het (nog) niet beschikbaar zijn van de aangekondigde Amvb en het ontbreken van relevant overgangsrecht in die wet, zal de raad een nieuwe brandbeveiligingsverordening moeten vaststellen.

De bestaande brandbeveiligingsverordening vervalt namelijk van rechtswege bij de inwerkingtreding van de Wet VR.

Voorliggende regeling heeft dus een *tijdelijk* karakter, tot de inwerkingtreding van de Amvb. De regeling is aangepast aan de Wet VR en de Dienstenrichtlijn/Dienstenwet (DR/Dw).

Brandbeveiligingsverordening is vangnet

De brandbeveiligingsverordening mag niet regelen voor zover daarin bij of krachtens enig ander (hoger) wettelijk voorschrift is voorzien. De gemeente moet zich afvragen in hoeverre een wettelijke regeling *al (mede) voorziet* in de brandveiligheid die in de Wet VR als opdacht aan het college is gegeven. In zo'n geval gaat die wettelijke regeling namelijk voor op deze verordening. Met andere woorden: de brandbeveiligingsverordening is een *vangnet* voor brandveiligheidsvoorzieningen die noodzakelijk zijn maar waarvoor geen wettelijke basis voorhanden is.

Onderwerp van de regeling: objecten die geen bouwwerk zijn

De brandbeveiligingsverordening is, zoals gesteld, een vangnet, een *restregelgeving*, zij regelt de brandveiligheid die niet op een andere manier wettelijk is geregeld. Dit is weliswaar een beperking, maar wel van een onbepaald onderwerp. Bij het gebruiksvergunningensysteem van de brandbeveiligingsverordening gaat het namelijk om objecten die géén bouwwerken zijn: '*niet-bouwwerken*'. Het kan gaan om, bijvoorbeeld, een los met de wal verbonden drijvend hotel, een drijvende discotheek, circustent, feestterreinen, een tijdelijke tent voor bedrijfs- of privéfeesten of tijdens showdagen buiten op eigen terrein. Voornamelijk *buiten*inrichtingen dus. Het onderwerp is vooraf niet te bepalen.

De omschrijving in de Wet VR zelf kent een beperking van *doel/motief*, te weten 'brandveiligheid', en van *object*: de 'ruimte' mag geen 'bouwwerk' zijn. De omschrijving is verder van toepassing op de gehele omgeving.

Voor een dergelijk object is het vanwege het feit dat niet op voorhand duidelijk is waar het om gaat, moeilijk concrete regels te maken. Veel objecten lijken echter op bekende bouwwerken. Analooq daaraan kunnen eisen worden gesteld, afhankelijk van de specifieke situatie.

Als voorbeeld dient een bouwwerk dat op de grond staat. Hiervoor is in elk geval het

Bouwbesluit, het Gebruiksbesluit en de bouwverordening, alle op grond van de Woningwet van toepassing. Door de definitie van het begrip bouwwerk in de bouwverordening en de toepassing ervan in het Bouwbesluit en het Gebruiksbesluit is een constructie die drijft op het water meestal geen bouwwerk in de zin van de Woningwet en afgeleide regelgeving. Voor een met de grond verbonden object is de Woningwet het juridisch kader. Voor hetzelfde object dat drijft is de brandbeveiligingsverordening het juridisch kader (voor de brandveiligheid). Een ander voorbeeld: een tent die langdurig op dezelfde plaats staat kán een bouwwerk zijn (Woningwet van toepassing), terwijl diezelfde tent tijdens een kortdurende periode een 'niet-bouwwerk' is, waarvoor op grond van de brandbeveiligingsverordening eisen moeten worden gesteld. Over de lastige vraag: wanneer is een object een bouwwerk volgt hieronder, mede aan de hand van staande jurisprudentie, een toelichting

Bouwwerk of geen bouwwerk, open erf en terrein

De Woningwet heeft een grote invloed op de reikwijdte van de brandbeveiligingsverordening, deze wet bevat de wettelijke grondslag voor voorschriften betreffende het bouwen, de staat van bestaande bouwwerken en standplaatsen en het gebruik van bouwwerken en het gebruik van open erven en terreinen en de staat, waarin deze zich moeten bevinden. De beperking die de Woningwet oplegt, als hogere regeling, zit in de begrippen bouwwerk, open erf en terrein.

Bouwwerk

Een definitie van het begrip bouwwerk geeft de Woningwet niet; in de bouwverordening is een in de jurisprudentie aanvaarde definitie opgenomen:

- *bouwwerk*: elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct hetzij indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren.

Aan de hand van de vier elementen van de definitie van het begrip bouwwerk

- 1) constructie,
- 2) van enige omvang,
- 3) met de grond verbonden,
- 4) bedoeld om ter plaatse te functioneren

wordt bepaald of een object een bouwwerk is of niet.

Over het begrip bouwwerk bestaat een uitgebreide jurisprudentie, het is op basis hiervan veelal duidelijk wanneer aan de vier voorwaarden wordt voldaan om tot de conclusie te komen dat een object wel of geen bouwwerk is.

De jurisprudentie is te omvangrijk en te casuïstisch om hier weer te geven. Een uitgebreide opsomming van jurisprudentie is opgenomen in de toelichting op de bouwverordening.

Open erf en terrein

Op grond van artikel 8, tweede lid, onder b, Woningwet zijn in de bouwverordening voorschriften opgenomen over de 'staat en het in gebruik nemen en gebruiken van open erven en terreinen'. Hiervoor kunnen dus geen eisen worden gesteld op grond van de brandbeveiligingsverordening, *tenzij het doel/motief anders is*. En dat is hier het geval nu de regeling in de bouwverordening zich specifiek richt op zaken als volksgezondheid, milieu (hinder/overlast) en veiligheid in het algemeen als gevolg van concreet beschreven (ongewenste) gebruikssituaties. Het regelt dus niet specifiek gebruikssituaties (gericht op 'brandveiligheid') die vallen onder de regeling in de brandbeveiligingsverordening en daarnaast niet de *aanwezigheid van mensen in een bepaalde situatie en/of omvang*. De verordening is dus in beginsel ook van toepassing op 'open erven en terreinen.'

Gebruiksvergunning voor een inrichting

De brandbeveiligingsverordening kent een gebruiksvergunningstelsel voor die situaties die uit

een oogpunt van brandveiligheid meer dan gebruikelijke aandacht nodig hebben. Gezien de onbepaaldheid van de situaties is niet gekozen voor een generieke meldingsplicht i.p.v. vergunningplicht, omdat tussen die situaties dan bij voorbaat onderscheid gemaakt moet worden. In de situaties en de beperkte omvang daarvan die in Nederweert voorkomen is het niet doelmatig om qua toestemmingsregime gedifferentieerd te werken. Daarnaast staan in de brandbeveiligingsverordening gebruiksvoorwaarden waaraan *altijd* moet worden voldaan, met of zonder vergunningplicht. In het Gebruiksbesluit is overigens voor 'bouwwerken' een *meldingsplicht* opgenomen voor een gebruik van meer dan 50 personen gelijktijdig.

Wel is het zo dat de voor de ondergrens van de vergunningplicht uit *dereguleringsoogpunt* ten opzichte van de huidige regeling (2004) enkele mutaties zijn doorgevoerd:

- ❖ De vergunningplicht geldt voortaan in gebruikssituaties waarin *meer dan 100* personen tegelijk in een inrichting aanwezig zijn (thans: meer dan 50). Er geen strikte noodzaak c.q. dwingende reden van algemeen belang om bij dit soort (tijdelijke) inrichtingen in gebruikssituaties met een lager aantal personen een *individuele vergunning* te eisen. Het behoort primair tot de individuele verantwoordelijkheid en zorgplicht van een exploitant van de inrichting om zorg te dragen voor het voldoen aan de (standaard geldende) brandveiligheidseisen (artikel 2 lid 1). Bij deze omvang is geen sprake van een zodanig risicovolle situatie dat overheidsinterventie via een vergunningplicht noodzakelijk is. In Nederweert wordt de verordening in ca. 8 kleinschalige situaties per jaar toegepast, veelal in *tijdelijke tenten* bij feesten/bruiloften op *eigen* terrein of bedrijfsfeesten op *eigen* terrein. Het aantal aanwezige personen schommelt rond de 100 of lager; in een enkel geval hoger.
- ❖ Het *bedrijfsmatig of in het kader van verzorging* verstrekken van *nachtverblijf* aan meer dan 5 personen, is gewijzigd in 'meer dan 10 personen'. Hierdoor is dit onderdeel gelijkgeschakeld met de regeling voor bouwwerken in het Gebruiksbesluit c.q. de bouwverordening (vergunningplicht). Situaties als hier bedoeld komen in Nederweert tot op heden overigens niet voor.
- ❖ Om dubbele regelgeving, zonder meerwaarde, te voorkomen is bepaald dat gebruikssituaties waarop de *evenementenregeling* uit de APV 2009 e.v. van toepassing is, de brandbeveiligingsverordening terugtreedt (artikel 2 lid 3). In de evenementenregeling speelt *altijd* een 'voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak', veelal tijdelijk (zoals feestterreinen al dan niet met tenten, circustent etc.). In de brandbeveiligingsverordening gaat het *meestal niet* om het 'publieke karakter' en/of 'vermaak' van de inrichting. Op grond van de APV-evenementenregeling gelden, qua brandveiligheid, dezelfde of vergelijkbare algemene of specifieke voorschriften in vergunningvrije, melding- of vergunningplichtige situaties.

Voor het stellen van eisen via een vergunning of via de directe werking van de verordening is het nodig dat de situatie waarop de vergunning of eisen van toepassing is, is afgebakend: een ruimtelijk begrensde plaats, voor zover die geen bouwwerk is. Korthedshalve is gekozen voor één begrip: *inrichting*.

Het is duidelijk dat voor een verscheidenheid aan situaties het niet goed mogelijk is concrete eisen te stellen. Om dezelfde reden is het aanvragen van een vergunning vormvrij.

Het Gebruiksbesluit geeft richtlijnen voor de te stellen voorwaarden, zowel ten aanzien van de brandveiligheidsvoorzieningen als een brandveilig gebruik en worden in de verordening van overeenkomstige toepassing verklaard (artikel 2 leden 1 en 2 in verbinding met de artikelen 5 en 6).

Aan een los aangemeerde drijvende hotel-/restaurantboot of tijdelijke tent, bijvoorbeeld, kunnen dezelfde brandveiligheidseisen worden gesteld als aan een vast met de wal verbonden drijvende hotelboot of permanente tent (bouwwerken in de zin van de bouwverordening en de Woningwet). Voor niet- vergunningplichtige gebruikssituaties geldt een *zorgplicht* voor de exploitant om steeds te voldoen aan de relevante onderdelen van deze algemene eisen (afhankelijk van aard/omvang van het gebruik en de inrichting zelf).

Wabo

De verscheidenheid aan situaties die kunnen voorkomen is de reden dat er voor gekozen is de brandbeveiligingsverordening niet aan te haken aan de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Dienstenrichtlijn/Dienstenwet

De brandbeveiligingsverordening 2010 is aangepast aan de Dienstenrichtlijn. In situaties die geregeld zijn in de verordening zijn in Nederweert DR/Dw overigens slechts in 'theoretische' zin van toepassing. Niettemin zijn de randvoorwaarden omtrent de vergunningduur (onbepaald c.q. voor de duur van de inrichting), ontvangstbevestiging, beslis- en verlengingstermijn in overeenstemming gebracht met DR/Dw-eisen. Tot slot is ook het 'lex-silencio-principe' van Paragraaf 4.1.3.3. uit de Awb van toepassing verklaard (vergunning van rechtswege bij niet tijdig beslissen/verlengen). Er zijn geen dwingende redenen van algemeen belang om dat niet te doen, mede omdat er *steeds* algemene en specifieke voorwaarden gelden die gehandhaafd kunnen worden (artikelen 2 en 3). De verordening hoeft niet opnieuw te worden genotificeerd bij de Europese Commissie van de EU, nu die slechts wijzigingen bevat in het al bestaande vergunningenregime, dat *minder ver* gaat dan de in 2009 genotificeerde modelregeling van de VNG (vergunningplicht voor meer dan 50 personen gelijktijdig in een inrichting). Volstaan kan worden met een melding aan het Ministerie EZ.

Toezicht en opsporing op de naleving

Het *toezicht* op de naleving van de brandbeveiligingsverordening berust krachtens artikel 61 van de Wet VR bij door burgemeester en wethouders aangewezen ambtenaren.

Naast de reguliere politie wijst de minister van BZK op grond van artikel 65 van de wet ambtenaren aan belast met de *opsporing* van strafbare feiten. Ook BOA's kunnen als zodanig fungeren mits wordt voldaan gestelde bekwaamheidseisen.

Bestuurlijke boete

De Wet VR geeft de gemeenteraad de *bevoegdheid* om bij verordening te bepalen dat een bestuurlijke boete wordt opgelegd voor overtreding van regels gesteld krachtens artikel 3, tweede lid (brandbeveiligingsverordening) en derde lid (Amvb, die t.z.t. komt), van de wet. Het maximum bedrag van de boete mag niet hoger zijn dan het bedrag, genoemd in de Arbeidsomstandighedenwet artikel 34, vierde lid onder 1°. Het bedrag dat daar is genoemd, bedraagt in 2009 € 9.000.

Gelet op aard en tijdelijk karakter van de verordening, de nogal omslachtige randvoorwaarden die de Awb aan de organisatie van de uitvoering stelt en het lopende onderzoek omtrent 'nut en noodzaak' van de bestuurlijke boete in regioverband, is daar nu van afgezien.

Strafbepaling

Overtreding van de regels van deze verordening wordt op grond van artikel 64 eerste lid van de Wet veiligheidsregio's gestraft met hechtenis van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie (op grond van artikel 23 Wetboek van Strafrecht: maximaal € 380,00 per 2010).

Overgangsrecht

De nieuwe regeling is na de inwerkingtreding van toepassing op voor dat tijdstip aangevraagde vergunningen. Dit omdat de Wet VR geen overgangsrecht kent en per 1-10-2010 dus ook voor nog lopende aanvragen en geldt (artikel 9).

Intrekken regeling

De Brandbeveiligingsverordening 2004 vervalt van rechtswege op 1 oktober 2010, door het ontbreken van de rechtsgrond: de Brandweerwet 1985 wordt ingetrokken. Omdat het raadsbesluit tot vaststelling van de verordening ligt ná de datum waarop de Wet VR in werking treedt, is bepaald dat de regeling na de inwerkingtreding terugwerkt tot 1-10-2010 (artikel 11)

Intrekken vergunning

De verordening kent, in tegenstelling tot de huidige, geen bepaling om een vergunning in te trekken. De reden hiervoor is dat een intrekkingbepaling de gemeente onnodig beperkt, immers in een bepaling liggen de gronden vooraf vast. De aard van de verordening brengt met zich mee dat van te voren niet duidelijk is welke gronden voldoende zullen zijn. Bij een verordening die geen intrekkinggrond kent is er sprake van een zogenaamde 'geïmpliceerde bevoegdheid': de bevoegdheid om de beschikking te *geven* brengt ook de bevoegdheid mee om deze *weer in te trekken of te wijzigen* mits daarvoor valide redenen bestaan. Dit hangt af van de omstandigheden.

Dereguleringsstoets

In het voorgaande zijn omtrent het 'nut noodzaak'-principe de wettelijke plicht om te voorzien in een locale regeling en de afwijkingen ten opzichte van de geldende regeling al verklaard.

De verordening kent *geen toename* van de administratieve lasten voor burgers/bedrijven en voor bestuur en organisatie, behoudens de eenmalige voorbereiding en vaststelling. Ten opzichte van de geldende regeling is zowel voor burgers/bedrijven als voor de organisatie sprake van een *afname* van de lasten. Dit door verhoging van de grens voor de vergunningplicht en een samenloopregeling met 'APV-evenementen'. Verwacht wordt dat de vergunningplicht nog slechts in een enkele situatie van toepassing zal zijn.

Voor de organisatie (gemeente/districtsbrandweer) betekent dat ongeveer een besparing van 15 uur/jaar.

Handhaving van de regeling is mogelijk nu ook in vergunningvrije situaties steeds de algemeen geldende eisen van toepassing zijn, zodat daar in een voorkomende, bekend geworden, situatie aan kan worden getoetst.