

Toelichting op de Brandbeveiligingsverordening 2012

Algemeen

De wetgever kondigt in de Wet veiligheidsregio's en de aanpassing daarop in artikel 3, derde lid, een algemene maatregel van bestuur aan over het brandveilig gebruik van voor mensen toegankelijke ruimten, niet zijnde bouwwerken. Deze AMvB neemt als het ware de plaats in van de brandbeveiligingsverordening (TK, vergaderjaar 2008-2009, 31 968, nr. 8, p.7). Naar verwachting treedt deze AMvB de eerste helft van 2013 in werking. Tot die tijd moet op grond van de Wet veiligheidsregio's in elke gemeente een brandbeveiligingsverordening van kracht zijn.

Als een gemeente na het in werking treden van de Wet veiligheidsregio's (op 1 oktober 2010) nog geen nieuwe brandbeveiligingsverordening heeft vastgesteld is zij verplicht dit alsnog te doen. De op de Brandweerwet 1985 gebaseerde brandbeveiligingsverordening is namelijk van rechtswege bij de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's vervallen.

De voorliggende modelregeling is, gezien het tijdelijk karakter (tot de inwerkingtreding van de AMvB) terughoudend van aard. De regeling is aangepast aan de Wet veiligheidsregio's en de Dienstenrichtlijn. De verordening bevat tevens regels voor de bestuurlijke boete.

Brandbeveiligingsverordening is vangnet

De brandbeveiligingsverordening mag niet regelen voor zover daarin bij of krachtens enig ander (hoger) wettelijk voorschrift is voorzien. Hierop moet bij het stellen van regels nauwlettend worden toegezien. Feitelijk moet de gemeente zich telkens weer afvragen in hoeverre een wettelijk voorschrift al voorziet of mede (indirect) voorziet in de brandveiligheid die in de Wet veiligheidsregio's als opdracht aan het college is gegeven. In zo'n geval gaat dat wettelijk voorschrift voor op de brandbeveiligingsverordening. Met andere woorden: de brandbeveiligingsverordening is een vangnet voor brandveiligheidsvoorzieningen die noodzakelijk zijn maar waarvoor geen wettelijke basis voorhanden is. Voordat een gemeente op basis van de brandbeveiligingsverordening eisen kan stellen moet er onderzoek plaatsvinden naar wettelijke voorschriften die mogelijk van toepassing zouden kunnen zijn en van rechtswege voorrang hebben. In de dagelijkse praktijk is er natuurlijk een aantal standaardgevallen waarbij van tevoren duidelijk is hoe zaken liggen.

Onderwerp van de regeling: objecten die geen bouwwerk zijn

De brandbeveiligingsverordening is een vangnet, 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 geen bouwwerken zijn: 'niet-bouwwerken'. Het kan gaan om bijvoorbeeld een los met de wal verbonden drijvend hotel, een drijvende discotheek of een tijdelijke tent. Het onderwerp is vooraf niet te bepalen.

De omschrijving in de Wet veiligheidsregio's zelf kent een beperking van doel, n.l. brandveiligheid, maar (behalve door andere wettelijke voorschriften) geen beperking van object. De omschrijving is van toepassing op de gehele omgeving. Voor een dergelijk object is het vanwege het feit dat niet van tevoren duidelijk is waarom het gaat, moeilijk concrete regels te maken. Veel objecten lijken echter op bekende bouwwerken. Overeenkomstig daaraan kunnen eisen worden gesteld, afhankelijk van de specifieke situatie.

Als voorbeeld dient een bouwwerk dat op de grond staat. Hiervoor zijn in elk geval het Bouwbesluit 2012 en de bouwverordening ex de Woningwet van toepassing. Door de definitie van het begrip bouwwerk in de bouwverordening en de toepassing ervan in het Bouwbesluit 2012 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 kan 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. Het Bouwbesluit 2012 regelt ook het gebruik van open erven en terreinen en de staat, waarin deze zich moeten bevinden. De beperking die de Woningwet en het Bouwbesluit 2012 opleggen, als hogere regelingen, zit in de begrippen bouwwerk, open erf en terrein.

Bouwwerk

Een definitie van het begrip bouwwerk geeft de Woningwet niet, de VNG houdt in de modelbouwverordening een in de jurisprudentie aanvaarde definitie aan:

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 wordt bepaald of een object een bouwwerk is of niet. Het betreft de volgende elementen:

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

Over het begrip bouwwerk bestaat een uitgebreide jurisprudentie, het is niet zonder meer duidelijk wanneer aan de vier voorwaarden wordt voldaan om tot de conclusie te komen dat een object een bouwwerk is.

De jurisprudentie is te omvangrijk en te casuïstisch om hier weer te geven. Een uitgebreide opsomming van jurisprudentie staat in de toelichting op de modelbouwverordening van de 'Standaardregelingen in de bouw' (Sdu uitgevers bv, Den Haag).

Open erf en terrein

Bouwwerken vallen niet onder de werking van de brandbeveiligingsverordening, ook sommige open erven en terreinen vallen niet onder de werking van de verordening. Het Bouwbesluit 2012 voorziet hierin. Hiervoor kunnen dus geen eisen worden gesteld op grond van de brandbeveiligingsverordening.

De begripsomschrijving van erf is overgenomen uit het Besluit omgevingsrecht (Bor) dat op 1 oktober 2010 in werking is getreden. Die omschrijving is afgeleid uit de jurisprudentie (zie ABRvS 15 september 1997, LJN: AA3601, AB 1998, 5).

Uitgangspunt is dat het gehele perceel bij een hoofdgebouw in beginsel als erf kan worden aangemerkt. Echter uit de systematiek van een bestemmingsplan of beheersverordening kan voortvloeien dat bepaalde verder van het hoofdgebouw afgelegen delen van een perceel niet als erf aangemerkt kunnen worden. Dit zal in beginsel uitsluitend het geval kunnen zijn bij percelen van een aanzienlijke omvang, veelal gelegen buiten de bebouwde kom. Bij dergelijke omvangrijke percelen geven bestemmingsplannen of beheersverordeningen soms regels die het perceel onderverdeelt in een bouwblok of bestemming, waarbinnen het hoofdgebouw met bijbehorende aan- en uitbouwen en bijgebouwen gebouwd kunnen worden en waar een verdere inrichting kan plaatsvinden als buitenruimte behorende bij het hoofdgebouw.

Onder een terrein wordt verstaan een bij een bouwwerk behorend onbebouwd perceel, of gedeelte daarvan, niet zijnde een erf. Om als terrein in de zin van de bouwverordening te kunnen worden aangemerkt, moet dus aan vier voorwaarden zijn voldaan: 1) het is een perceel grond, 2) dat onbebouwd is, 3) dat bij een bouwwerk hoort en 4) dat geen erf is.

Gebruiksvergunning voor een inrichting

De brandbeveiligingsverordening kent een gebruiksvergunningenstelsel 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 meldingsplicht i.p.v. vergunningplicht, omdat tussen die situaties dan bij voorbaat onderscheid gemaakt moet worden. Daarnaast staan in de brandbeveiligingsverordening gebruiksvoorwaarden waaraan altijd moet worden voldaan.

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 zijn, is afgebakend: een ruimtelijk

begrensde plaats, voor zover die geen bouwwerk is. Korthedshalve is gekozen voor een begrip: inrichting. Het is duidelijk dat voor een zo grote verscheidenheid aan situaties het niet goed mogelijk is concrete eisen te stellen. Om dezelfde reden is het aanvragen van een vergunning vormvrij. Het Bouwbesluit 2012 geeft richtlijnen voor de te stellen voorwaarden. Aan een los aangemeerde drijvende hotelboot bijvoorbeeld (niet-bouwwerk) kunt u dezelfde brandveiligheidseisen stellen als aan een vast met de wal verbonden drijvende hotelboot (bouwwerk in de zin van de bouwverordening en de Woningwet).

Behandeling van een vergunningaanvraag

De verordening bevat geen voorschriften over het aanvragen, het voorbereiden en het beslissen op een verzoek om een vergunning. Die onderwerpen zijn geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

De artikelen 4:1 tot en met 4:6 van de Awb zijn op de vergunningaanvraag van toepassing. De voorschriften hebben onder andere betrekking op: bij wie de aanvraag moet worden ingediend, welke gegevens ten minste op de aanvraag moeten staan en wanneer de aanvraag in behandeling kan worden genomen.

De artikelen 4:13 tot en met 4:15 van de Awb geven aan binnen welke termijn een aanvraag om een vergunning moet worden afgewikkeld. De Awb geeft geen vaste termijn in weken, maar geeft aan dat de aanvraag binnen een redelijke termijn tot een beschikking moet leiden. Die redelijke termijn is in ieder geval verstreken als niet binnen acht weken na het in ontvangst nemen van de aanvraag een beslissing is genomen of aan de aanvrager is medegedeeld binnen welke redelijke termijn hij een beslissing op zijn aanvraag krijgt. Door het hanteren van de artikelen 4:13 tot en met 4:15 van de Awb kan afhankelijk van de inhoud van de aanvraag worden aangegeven binnen welke termijn de aanvraag wordt afgehandeld. Derhalve is in de verordening geen artikel opgenomen dat een vaste termijn voor een vergunningaanvraag voorschrijft.

Het gebruik van de bovengenoemde artikelen van de Awb bij de behandeling van een vergunningaanvraag vereist geen afzonderlijk besluit van burgemeester en wethouders. Bij de eerste vergunningaanvraag op basis van de verordening zal moeten worden aangegeven dat bij de afwikkeling van de vergunningaanvraag de artikelen 4:1 tot en met 4:6 en 4:13 tot en met 4:15 van de Awb worden gebruikt. Op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn burgemeester en wethouders vervolgens gehouden de daarop volgende aanvragen eveneens met toepassing van de Awb-artikelen te behandelen.

Wabo

De zo grote 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

De brandbeveiligingsverordening is aangepast aan de Dienstenrichtlijn.

Toezicht op de naleving

Het toezicht op de naleving van de brandbeveiligingsverordening berust krachtens artikel 61 van de Wet veiligheidsregio's bij door burgemeester en wethouders opgedragen ambtenaren. De minister van Veiligheid en Justitie wijst op grond van artikel 65 van de Wet veiligheidsregio's de ambtenaren aan belast met de opsporing van strafbare feiten.

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. De wetgever heeft hier een sluitende regeling beoogd, zodat er geen ruimte is voor een regeling op dit gebied in de verordening zelf.

Overgangsrecht

In het artikel is twee keer de brandbeveiligingsverordening genoemd, omdat het nodig kan zijn dat vergunningen op grond van de brandbeveiligingsverordening van 2009 of 2010 nog van kracht moeten zijn.

Intrekken, vervallen regeling

De brandbeveiligingsverordening die nog gebaseerd is op de Brandweerwet 1985, is van rechtswege vervallen op het moment van inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's (1 oktober 2010). De intrekking moet worden bekendgemaakt op de in artikel 144 Gemeentewet genoemde wijze.

Bekendmaking

De bekendmaking van deze wijzigingsverordening dient op een zodanig tijdstip plaats te vinden dat de verordening op het moment van inwerkingtreding van het Bouwbesluit 2012 in werking kan treden. Dit kan:

- a. door plaatsing in het op een algemeen toegankelijke wijze uit te geven gemeenteblad;
- b. bij gebreke van een gemeenteblad, door terinzagelegging voor de tijd van twaalf weken op de gemeentesecretarie of op een andere door het college te bepalen plaats en door het doen van mededeling daarvan in een plaatselijk verschijnend dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad. Voor de wijze van elektronische bekendmaking zie:

http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=68223&it=2#tocBK_37

Intrekken vergunning

De brandbeveiligingsverordening kent 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 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. Denk bijvoorbeeld aan onjuistheid van de beschikking.