



De raad van de gemeente Bergen;

gelezen het voorstel van het college van Bergen van 28 februari 2012;

gezien het advies van de Algemene raadscommissie van 22 maart 2012;

gelet op het bepaalde in artikel 3 van de Wet veiligheidsregio's en de aanpassing daarop (Stb. 2010, 145 en 146), en het Bouwbesluit 2012 (Stb. 2011, 416 en 676);

b e s l u i t:

vast te stellen de **VERORDENING TOT EERSTE WIJZIGING VAN DE BRANDBEVEILIGINGSVERORDENING GEMEENTE BERGEN 2011**

Artikel I

A

Artikel 6 wordt vervangen door het volgende artikel:

“Artikel 6 Gebruikseisen

De eisen gesteld aan het brandveilig gebruik van bouwwerken in de artikelen 1.16, 1.17 en 6.5 en in de afdelingen 6.5, 6.6, 7.1 en 7.2 van het Bouwbesluit 2012 (Stb. 2011, 416 en 676) zijn van overeenkomstige toepassing op vergunningplichtige en niet vergunningplichtige inrichtingen.”

B

Artikel 7 wordt vervangen door het volgende artikel:

“Artikel 7 Brandveiligheidsvoorzieningen

De eisen gesteld aan het brandveilig gebruik van bouwwerken in de afdelingen 6.7 en 6.8 van het Bouwbesluit 2012 (Stb. 2011, 416 en 676) zijn, met uitzondering van de artikelen 6.28, 6.29 en 6.39, van overeenkomstige toepassing op vergunningplichtige en niet vergunningplichtige inrichtingen.”

Artikel II

De Toelichting behorende bij de Brandbeveiligingsverordening gemeente Bergen 2011 te vervangen door de Toelichting behorende bij dit besluit.

Artikel III

Deze verordening treedt in werking op de dag na die van de bekendmaking

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Bergen op 12 april 2012.

de griffier,

de voorzitter,

Toelichting op de Brandbeveiligingsverordening gemeente Bergen 2011 zoals vastgesteld bij raadsbesluit van 12 april 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 pas medio 2012 werking. Tot die tijd zal op de grond van de Wet veiligheidsregio's in elke gemeente een brandbeveiligingsverordening van kracht moeten zijn.

Als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's, het niet beschikbaar zijn van de hiervoor bedoelde amvb en het ontbreken van relevant overgangsrecht in de Wet veiligheidsregio's dient er een nieuwe brandbeveiligingsverordening te worden vastgesteld. De bestaande brandbeveiligingsverordening is namelijk van rechtswege bij de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's op 1 oktober 2010 vervallen.

Deze verordening is, gezien het tijdelijk karakter (tot de inwerkingtreding van de amvb) terughoudend van aard.

De verordening is aangepast aan de Wet veiligheidsregio's en de Dienstenrichtlijn. Toegevoegd zijn 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 opdacht 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 zijn er natuurlijk een aantal standaard gevallen waarbij van tevoren duidelijk is hoe zaken liggen.

Onderwerp van de regeling: objecten die geen bouwwerk zijn

De brandbeveiligingsverordening is 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 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 is 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

- 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 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 kunt u vinden 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 juli 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 af gelegen 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 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 meldingsplicht in plaats van een vergunningsplicht, 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 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 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 kunnen dezelfde brandveiligheidseisen worden gesteld als aan een vast met de wal verbonden drijvende hotelboot (bouwwerk in de zin van de bouwverordening en de Woningwet).

Wabo

De 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 2011 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.

Bestuurlijke boete

De Wet veiligheidsregio's geeft de raad van een gemeente de bevoegdheid om, indien de raad dat wenst, bij verordening te bepalen dat een bestuurlijke boete wordt opgelegd voor overtreding van regels gesteld krachtens artikel 3, tweede lid (brandbeveiligingsverordening) en derde lid (algemene maatregel van bestuur, deze is nog niet opgesteld) van de wet. Het maximum bedrag van de boete mag niet hoger zijn dan het bedrag, genoemd in artikel 34, vierde lid, onder 1° van de Arbeidsomstandighedenwet. Het bedrag dat daar is genoemd, bedraagt nu € 9.000,--.

De Wet veiligheidsregio's geeft geen verdere beschrijving van de uitvoering van deze sanctie, zodat de gemeente alleen met de Algemene wet bestuursrecht rekening hoeft te houden.

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 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 voor 2009 nog van kracht moeten zijn.