

## **Bijlage bij brief STAF/INF/U201501486 over Concept-Amvb Besluit brandveilig gebruik overige plaatsen**

Voor zover opmerkingen uit ons vorige commentaar niet (afdoende) zijn verwerkt zijn ze in onderstaand overzicht opnieuw opgenomen.

### *Inleiding*

De Amvb brandveilig gebruik overige plaatsen is bedoeld om voorschriften brandveiligheid te geven voor situaties die niet vallen onder het Bouwbesluit, waarop thans in de meeste gevallen de (Model) brandbeveiligingsverordening (Mbbv) ziet.

Deze Amvb dient mede ter vervanging van de (Model)brandbeveiligingsverordening en is om die reden mede gericht op deregulering. Wij hebben met name bekeken of deze concept-Amvb inderdaad de kwesties beheerst die nu in de verordening staan en of na invoering van de Amvb in alle gemeenten de verordening kan vervallen.

Een aantal aspecten behoeft speciale aandacht:

- Zijn de bepalingen uit de Modelbrandbeveiligingsverordening allemaal overgenomen in de AMvB zodat het model daadwerkelijk kan komen te vervallen?
- Wat zijn de gevolgen voor gemeenten qua regeldruk, administratieve lasten, uitvoerbare regelgeving?
- Hoe verhoudt zich de vergunning dan wel melding uit dit besluit tot vergunningen/meldingen op basis van andere regelgeving?
- Hoe is het toezicht en de handhaving geregeld?
- Overgangsrecht
- Relatie met de Omgevingswet.

Wij kunnen niet beoordelen hoe juist, volledig en uitvoerbaar de technische voorschriften zijn.

### *Titel*

De titel bevat de aanduiding 'overige plaatsen'. Bij overige plaatsen rijst de vraag: overige ten opzichte van wat of waar? Het antwoord is: ten opzichte van het Bouwbesluit 2012, maar dit gaat niet over plaatsen, wel over bouwwerken.

### *Bepalingen*

#### **Inrichting**

Het begrip 'inrichting' is vervangen door het begrip 'plaats'. In het omgevingsrecht zijn begrippen als inrichting, activiteit en bouwwerk bekend. Hierover bestaat jurisprudentie. Het woord plaats is bekend in combinatie met andere woorden, zoals een standplaats voor een woonwagen, voor een kraam, voor een verkoopwagen. In artikel 3, derde lid van de Wet veiligheidsregio's is sprake van 'voor mensen toegankelijke plaatsen'. Het begrip 'plaats' is in die wet niet gedefinieerd. De AMvB geeft in artikel 1.1, eerste lid, wel een definitie. Ook in de toelichting wordt op dit begrip ingegaan. Hoewel 'plaats' een lastig begrip blijft schept de AMvB wel meer duidelijkheid.

#### **Object, drie-maandentermijn**

Een object in de zin van onderhavige AMvB dat langer dan drie maanden op een bepaalde plaats functioneert, hoeft na die termijn nog geen bouwwerk te zijn. Andersom geldt hetzelfde. Het gevaar van het noemen van een termijn is dat deze een eigen leven gaat leiden. Constructies die korter dan drie maanden op een bepaalde plaats staan zijn niet langer een bouwwerk. Dat betekent dat de

constructieve eisen uit het Bouwbesluit dan ook niet van toepassing zijn (op bijvoorbeeld een evenementenpodium). Datzelfde geldt voor welstandseisen of bepalingen in bestemmingsplannen. Andersom geldt dat constructies die langer dan drie maanden op een bepaalde plaats staan wel een bouwwerk worden en dan dus aan zwaardere eisen moeten voldoen. Dit maakt de toetsing vooraf en de handhaving achteraf ingewikkeld. Bovendien kan het noemen van een termijn strategisch gedrag tot gevolg hebben. Een mobiel object dat er korter dan drie maanden staat kan verplaatst worden of tijdelijk weggehaald en dan opnieuw geplaatst. Handhaving is dan wel heel erg lastig. Ook moeten , door het noemen van deze termijn in onderhavige concept-AMvB en in het concept tot wijziging van de Woningwet deze beide regelingen tegelijkertijd in werking treden om discrepantie te voorkomen.

### **Bouwwerk**

Het begrip 'bouwwerk' wordt niet gedefinieerd, maar in de toelichting wordt verwezen naar de jurisprudentie die doorgaans gebruik maakt van de definitie uit de MBV. Ook wordt in de toelichting gewezen op de omschrijving in de bijlage bij art. 1.1 van de Omgevingswet. Verder ligt er een conceptvoorstel om een definitie van het begrip 'bouwwerk' op te nemen in de Woningwet, die afwijkt van de definitie in de MBV en jurisprudentie. In de toelichting van onderhavige AMvB wordt daarop niet ingegaan. Zie voor commentaar op deze aanpassing onze brief aan de minister BZK van 24 juni 2015 (ECFD/U201500970), waarin wij reageren op voornoemd conceptvoorstel. In de brief besteden wij hier aandacht aan. De term 'bouwwerk' komt in de AMvB voor. Om die reden en vanwege het feit dat de Modelbouwverordening op den duur gaat verdwijnen en de samenhang met voornoemd conceptvoorstel tot wijziging van de Woningwet is het raadzaam in artikel 1.1 een definitie van 'bouwwerk' op te nemen.

Er wordt in artikel 1.1, eerste lid onderscheid gemaakt tussen 'ruimte' en 'verblijfsruimte'. Dit onderscheid is ons inziens onduidelijk en onnodig. Ditzelfde geldt voor de begrippen 'tent' en 'bijkomsttent' in artikel 1.1, tweede lid.

In de toelichting wordt het begrip 'tentdoek' uitgelegd, maar dit begrip is in het artikel zelf niet terug te vinden.

Artikel 1.2: opvallend is het tweede lid waarin sprake is van gebruik van plaatsen in georganiseerd verband. De technische voorschriften zijn alleen van toepassing op plaatsen die in georganiseerd verband in gebruik zijn. Dit omdat er dan groepen mensen bijeen zijn. Is dit altijd het geval?

Artikelen 2.1 en 2.8: in het kader van deregulering en vermindering administratieve lasten is het goed dat slechts voor een beperkt aantal gevallen een gebruiksvergunning noodzakelijk is en voor de andere gevallen volstaan kan worden met een melding.

Artikel. 2.2: in de leden 2 en 3 is sprake van *eenmalig* verstrekken van aanvullende informatie. Dit kan beperkend werken. Zie ook artikel 2.9, derde lid voor wat betreft de melding.

Artikel 2.3: De indieningsvereisten voor een gebruiksvergunning zijn omvangrijk. Dit kan extra administratieve lasten opleveren. Volgen de toelichting zijn deze verantwoord omdat het om relevante en essentiële gegevens gaat. Wij kunnen dit niet beoordelen. Hetzelfde geldt voor de melding (artikel 2.10).

Artikel 2.4: Het bevoegd gezag heeft 8 weken om een aanvraag af te handelen. Voor het indienen van een aanvraag is bewust geen termijn gesteld, om de flexibiliteit te vergroten. Maar de aanvrager moet wel rekening houden met die 8 weken. Hoe flexibel is het dan nog?

Artikel 2.5: in het tweede lid wordt bepaald dat bij verlening van een vergunning kan worden bepaald voor welke periode of welke tijdvakken, dit als het om tijdelijk of seizoensgebonden gebruik gaat. Dit kan bij andere gebruiksvergunningen toch ook een rol spelen? Waarom deze beperking? De toelichting zegt hier niets over.

Artikel. 2.7, derde lid Amvb regelt niet alleen het horen maar biedt de vergunninghouder tevens de mogelijkheid zienswijzen naar voren te brengen bij voornemen bevoegd gezag tot intrekken. Ons lijkt dit een zwaar middel. Volstaan kan worden met art. 4.8 Awb dat voor dit soort situaties is geschreven. Indien een zwaardere vorm van inspraak wordt bedoeld, dient te worden aangegeven waarom het bepaalde in artikel 4.8 Awb te kort schiet. Mede uit een oogpunt van vereenvoudiging van regelgeving is artikel 2.7 wat merkwaardig.

Artikel 2.9: in de toelichting bij dit artikel is aandacht voor samenhang met eventuele andere meldingen, vergunningaanvragen e.d. Dit lijkt verder in de toelichting niet aan de orde te komen..

In artikel 5.22 (artikel 7 mbbv) is het begrip 'eigenaar' vervangen door het begrip 'eenieder'. In de eerdere versie uit 2012 stond er 'gebruiker' (toen artikel 2.24). Dit is akkoord.

#### *Toezicht en handhaving*

De bestuurlijke boete (artikel 8 mbbv) is ook in dit concept niet terug te vinden, met uitzondering van de toelichting, p. 4. Voor de handhaving wordt verwezen naar de Wet veiligheidsregio's. Artikel 64, tweede lid bepaalt dat een gemeente een bestuurlijke boete kan opleggen indien de gemeenteraad dat bij verordening heeft geregeld. De bedoeling is echter dat gemeenten niet langer een brandbeveiligingsverordening hoeven vast te stellen. Hoe moet men dan de bestuurlijke boete regelen? Dit blijft een punt van aandacht.

#### *Overgangsrecht*

Ons voorstel om voor een vóór inwerkingtreding van deze AMvB al lopende aanvraag voor een gebruiksvergunning onder de meest gunstige voorwaarden af te handelen is gehonoreerd. Zie artikel 6.1, vierde en derde lid.

Voor wat betreft onze opmerking over eventueel aanhaken bij de Wabo zegt de toelichting op p. 1 dat er geen relatie is met de Wabo omdat deze over bouwwerken gaat.

#### *Regeldruk, administratieve lasten, enz.*

In bepaalde situaties is niet langer een vergunning verplicht maar kan volstaan worden met een melding. Een melding vermindert regeldruk en administratieve lasten . Bovendien is het de bedoeling met een standaardformulier voor de melding te gaan werken. Deze wordt bij ministeriële regeling vastgesteld (zie artikel 2.2, tweede lid en artikel 2.9, tweede lid). De afhandeling wordt ook eenvoudiger. Uiteraard moet de melding ook digitaal gedaan kunnen worden en is het mogelijk samenhangende aanvragen/meldingen via één formulier af te handelen. Alleen als gemeenten nu al een lichter regime hanteren kan het voor die gemeenten een verzwaring van de administratieve lasten betekenen.

De indieningsvereisten, zowel voor de gebruiksvergunning als voor de melding zijn zeer uitgebreid. Dit kan tot verzwaring van de administratieve lasten leiden.

Verder vragen wij ons af wat de reden is dat niet een voor keur wordt uitgesproken voor de digitale weg voor aanvragen van een vergunning, dan wel tot het doen van een melding.

Inwerkingtreding van de Amvb heeft, behalve voor de mbbv geen directe consequenties voor andere modelverordeningen van de VNG. Wel zullen wij t.z.t. overwegen in de toelichting bij de Model-APV (evenementenbepalingen) en de Modelmarktverordeningen aandacht aan de Amvb te besteden.

#### *Omgevingswet*

Onze grootste zorg is de toekomstige positie van deze AMvB , ten opzichte van de Omgevingswet en de daarbij behorende AMvB's. In de Nota van toelichting staat nadrukkelijk dat de bepalingen over brandveilig gebruik in de Omgevingswet geen betrekking hebben op het brandveilig gebruik overige plaatsen, maar uitsluitend op bouwwerken. De redenen staan in de Nota van Toelichting als volgt geformuleerd: 'Veel van die bepalingen zullen in de toekomst een plaats vinden in de Omgevingswet,

maar die zal geen betrekking hebben op het brandveilig gebruik als bedoeld in dit besluit, omdat het in dit besluit gaat om gebruik van plaatsen en van objecten die geen bouwwerk zijn, zeer tijdelijk op die plaats dienst doen en dus geen blijvende invloed hebben op de fysieke leefomgeving.’ (p. 1 Nota van Toelichting)

Wij vinden het zeer belangrijk dat het brandveilig gebruik van overige plaatsen wel wordt geregeld in of onder de Omgevingswet. Belangrijkste reden is dat, ook al gaat het om tijdelijke objecten, deze wel degelijk invloed (kunnen) hebben op de fysieke leefomgeving. Daarnaast is het maar de vraag of het alleen om tijdelijke objecten gaat. Ons inziens gaat onderhavige AMvB ook over permanente overige plaatsen, zoals bijv. jachthavens. Een plaats kan immers ook een gebied zijn. Dit blijkt uit artikel 3, derde lid, Wet Veiligheidsregio’s: <sup>1</sup> ‘Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over het brandveilig gebruik van voor mensen toegankelijke plaatsen, voor zover daarin niet bij of krachtens enige andere wet is voorzien.’ (art. 3, derde lid, Wet Veiligheidsregio’s) In die zin is de toelichting onjuist. In de Omgevingswet worden bovendien ook tijdelijke regels gesteld aan, dan wel mogelijk gemaakt voor bouwwerken. Tijdelijkheid is dus nooit een reden geweest om iets wel of niet op te nemen in de Omgevingswet. (Zie artikel 1.2 Omgevingswet, waarin ‘blijvende invloed op de fysieke leefomgeving’ geen onderscheidend criterium is).

Wij concluderen hieruit dat de opzet is alle aspecten van de fysieke leefomgeving in één wet (de Omgevingswet) en een beperkt aantal AMvB’s te regelen en niet dat bepaalde onderdelen in een apart besluit zijn vastgesteld, los van de Omgevingswet, en daardoor een eigen leven gaan leiden. Dit bevordert niet de overzichtelijkheid, uniformiteit en samenhang.

#### *Overige opmerkingen*

In de toelichting op p. 2: staat met zoveel woorden dat met deze AMvB het bestaansrecht van de gemeentelijke brandbeveiligingsverordeningen voor het brandveilig gebruik van niet-bouwwerken naar verwachting materieel geheel komt te vervallen. Als een gemeente ook andere zaken in de verordening heeft geregeld behoudt de verordening voor wat betreft die bepalingen zijn rechtskracht. Probleem blijft bestaan dat artikel 3, tweede lid van de Wet veiligheidsregio’s een verordening voorschrijft. Deze bepaling zou moeten komen te vervallen. Hier wordt echter in de toelichting niet over gesproken. Als deze bepaling zou komen te vervallen moeten gemeenten die (ook) andere zaken in betreffende verordening hebben geregeld een nieuwe verordening vaststellen, aangezien de wettelijke grondslag dan komt te vervallen.

Omdat het bestaansrecht van de brandbeveiligingsverordening materieel komt te vervallen is naar onze mening een modelverordening niet langer nodig. Zie ook, zoals hierboven al genoemd, p. 2 van de toelichting.