

RELATIEVITEITSVEREISTE EN BRANDVEILIGHEID

Delft, 16 april 2018

Dr. ir. N.P.M. Scholten, Expertisecentrum Regelgeving Bouw

Inleiding

Op 11 april 2018 deed de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak in een geschil tussen een appellant en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Ede betreffende het niet handhavend optreden tegen de aanwezigheid van kunststof binnenwanden in de stal op het perceel, grenzend aan het perceel van appellant. De binnenwanden zijn in de stal geplaatst in afwijking van de verleende omgevingsvergunning.

De uitspraak is teleurstellend te noemen en kan naar onze mening de toets der kritiek niet doorstaan. De omwonende wordt ten onrechte aan brandonveiligheid blootgesteld.

Inhoud van de uitspraak

Feiten

[appellant] woont op het perceel dat grenst aan het perceel waarop vergunninghouder een fokzeugenbedrijf exploiteert. In 2012 is een omgevingsvergunning aan vergunninghouder verleend voor de bouw van een stal op het perceel. In 2014 is aan hem een omgevingsvergunning verleend voor wijzigingen van het bouwplan waarvoor in 2012 vergunning is verleend {per 01.04.2014 zijn de strengere eisen voor industriegebouwen voor het houden van dieren van kracht geworden}. Vergunninghouder heeft een deel van de stal op het perceel gebouwd en daarin binnenwanden geplaatst van kunststof. Volgens [appellant] voldoen deze wanden niet aan de brandveiligheidseisen, bedoeld in de artikelen 2.66 en 2.67 van het Bouwbesluit 2012. [Appellant] heeft het college verzocht om hiertegen handhavend op te treden. Het college heeft dit geweigerd, omdat het van mening is dat in deze situatie de belangen die over en weer spelen en de bijkomende omstandigheden maken dat handhaving onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen doelen.

Stelling van appellant

[Appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de artikelen 2.66 en 2.67 van het Bouwbesluit 2012 (*handelend over de bijdrage tot brandvoortplanting en de rookproductie: snn*) niet tot bescherming van zijn belangen strekken. Hij verwijst naar de uitspraak van de Afdeling van 29 juni 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:1796), waarin is overwogen dat de in paragraaf 2.9.2 van het Bouwbesluit 2012 opgenomen normen strekken tot

bescherming van eigenaren van belendende gebouwen. Het verschil tussen paragraaf 2.9.1 van het Bouwbesluit 2012, waarin de artikelen 2.66 en 2.67 zijn opgenomen, en paragraaf 2.9.2 van het Bouwbesluit 2012 is volgens [appellant] dat de eerste paragraaf gaat over nieuwbouw en de laatste over bestaande bouw. Beide paragrafen bevatten normen die betrekking hebben op brandveiligheid en die ook strekken tot bescherming van eigenaren van belendende gebouwen, aldus [appellant]. Hij betoogt verder dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het handhavingsverzoek en het beroep bij de rechtbank was ingegeven door zijn vrees voor sterkere brand- en rookontwikkeling dan als vergunninghouder volgens de regels van het Bouwbesluit 2012 had gebouwd. De rechtbank had de rechtsgronden, gelet op artikel 8:69 van de Awb, ambtshalve moeten aanvullen en moeten onderzoeken of het college gehouden was handhavend op te treden tegen schending van de brandveiligheidsnormen, zoals neergelegd in de paragrafen 2.10.1 en 2.11.1. van het Bouwbesluit 2012 (*betrekking hebbend op de brandcompartimentering en wbdbo: snn*), aldus [appellant].

Oordeel ABRvS

Uit de nota van toelichting blijkt, aldus de Afdeling, dat voormelde artikelen erop zijn gericht te voorkomen dat een beginnende brand zich snel uitbreidt langs het binnenoppervlak van constructieonderdelen respectievelijk dat zich snel een te grote rookdichtheid ontwikkelt. Beide aspecten spelen een belangrijke rol bij het veilig kunnen vluchten uit een bouwwerk en het beperken van de ontwikkeling van de omvang van de brand. Als niet aan deze eisen is voldaan zou voor gebruikers van dat bouwwerk onvoldoende tijd kunnen overblijven om het bouwwerk bij brand veilig te verlaten, aldus de nota van toelichting. Gelet op deze toelichting strekken de artikelen 2.66 en 2.67 van het Bouwbesluit 2012 slechts tot bescherming van de gebruikers van het bouwwerk. De rechtbank heeft derhalve terecht geoordeeld dat deze artikelen kennelijk niet beogen de belangen van [appellant] als omwonende te beschermen en dat hij zich, gelet op het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste, dus niet met succes op die artikelen kan beroepen. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 21 december 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:3408).

Tegenwerpingen

De brandveiligheidsvoorschriften vormen een set die alleen in hun samenhang leiden tot een voldoende brandveiligheid voor zowel de gebruikers van een bouwwerk als derde-belanghebbenden. Je mag een voorschrift dat betrekking heeft op een deelaspect van brandveiligheid niet sec beschouwen en stellen dat die slechts een beperkt functioneel doel dient. Dit is uitgelegd in het algemene deel van de nota van toelichting van het Bouwbesluit (Stb. 1991, 680) en ook in de nota van toelichting bij de Regeling Bouwbesluit brandveiligheid (Strct. 1992, 101).

In beide toelichtingen is verwezen naar NEN 6081:1991 dat de functionele achtergronden kent van de brandveiligheidsvoorschriften. NEN 6081 is de opvolger van NEN 3891. In het kader van de totstandkoming van de voorschriften van het Bouwbesluit heeft het Bouwcentrum in opdracht van het toenmalige ministerie van VROM het rapport 6408,

augustus 1987, opgesteld waarin alle achtergronden van de brandveiligheidsvoorschriften zijn vastgelegd.

Uit de uitspraak wordt duidelijk dat de Afdeling deze achtergrond van de brandveiligheidsvoorschriften niet heeft betrokken bij haar oordeel. Ze beroept zich op een specifieke toelichting bij een artikellid zonder de samenhang die blijkt uit het algemeen deel van de toelichting en voornoemde documenten te beschouwen. Is haar dat aan te rekenen? In zekere zin wel, want het is niet gebruikelijk dat de wetgever bij een wijziging van een besluit, zoals het Bouwbesluit, alle aspecten die aan voorschriften ten grondslag liggen, zoals weergegeven in de nota van toelichting bij de eerste publicatie van een besluit, herhaalt. De wetgever beperkt zich in het algemeen in dergelijke situaties tot een toelichting op de gewijzigde voorschriften.

De voorschriften die appellant aanhaalt dienen er ook voor om de brand in aanvang beperkt te houden zodat de gebruiker dan wel de brandweer door repressief optreden kan voorkomen dat flash-over optreedt en daarbij kan voorkomen dat panden van derden worden bedreigd. Kortom, deze voorschriften zouden naar ons oordeel niet door artikel 8.69a Awb buiten spel gezet mogen worden.

Wat uit de casus niet duidelijk is of bij de vergunningverlening er voor is gezorgd dat de wdbdo tussen de stal en de spiegelsymmetrisch gelegen stal aan de nieuwbouweisen voldoet. Omdat appellant dat niet als bezwaar heeft aangevoerd is de Afdeling aan dit aspect voorbijgegaan. Ook wordt uit de uitspraak niet duidelijk welke versie van het Bouwbesluit 2012 van toepassing was. Was dat de versie voorafgaand aan de wijziging die betrekking had op het aanscherpen van de brandveiligheidsvoorschriften voor industriegebouwen voor het houden van dieren of de daaraan voorafgaande wijziging? De oorspronkelijke vergunning uit 2012 is van voor de wijziging. Mogelijk was op de wijzigingsvergunning (daarvoor gelden de voorschriften van het moment van de aanvraag) de wijziging voor de dieren wel van toepassing.

Het relativiteitsbeginsel is niet van toepassing in de bezwaarfase. De gemeente kan zich bij haar beslissing op bezwaar niet beroepen op artikel 8.69a van de Awb. Uit de uitspraak valt niet te herleiden of de gemeente haar handhavingstaak naar behoren heeft uitgevoerd. Onduidelijk uit de uitspraak is welke omstandigheden het handhaven van de wet onevenredig maken. De gemeente is gehouden de wet te handhaven, wat kennelijk in deze casus naar ons oordeel niet is gebeurd.

Het is wrang dat als de gemeente haar wettelijke taken verzaakt, vervolgens door een beroep op artikel 8.69a Awb de bezwaarmaker bot vangt in de verdere juridische procedures. Het lijkt er op (hoewel de uitspraak dat niet expliciet vermeldt) dat daadwerkelijk artikel 1b, eerste lid, van de Woningwet is overtreden, anders had daar in de uitspraak wel iets over zijn

vermeld als dat niet aan de orde was. Vergunninghouder heeft daarmee een risico genomen en normaal moet hij voor het zondigen tegen de wet ook op de blaren zitten.

Te trekken lessen

De ABRvS heeft zich vastgeklampt aan een onzes inziens te beperkt deel van de toelichting van het Bouwbesluit 2012. De ABRvS gaat bij de uitleg van de voorschriften van het Bouwbesluit ten onrechte voorbij aan de wordingsgeschiedenis van die voorschriften. Niet voor niets kende het Bouwbesluit (Stb. 1991, 680) een bijlage 2 waarin in relatie tot voorschriften voor gelijkwaardigheid die samenhang op hoofdlijnen was geduid. Dit is naar ons oordeel de reden waarom de juridische stellingname het daglicht niet kan verdragen.

Deze uitspraak leert dat het gewenst is dat de rechtelijke macht zich beter verdiept in de technische inhoud en de achtergronden van het Bouwbesluit 2012. Bij het ontbreken van kennis doet de rechtelijke macht er verstandig aan zich bij geschillen over technische kwesties door een onafhankelijk orgaan daaromtrent te laten adviseren. Het consortium ERB-RIGO-TNO heeft in 2011 in haar rapport “Verder na Dekker - Innovatie van de bouwregelgeving”¹ daar al een vurig pleidooi voor gehouden.

¹ TK 2011-2012, 28235, 146, Bijlage 3 bij de brief van minister P.H. Donner “Vernieuwing bouwregelgeving” van 15 december 2011