



Met het rapport *Maatschappelijke impact van branden* start het lectoraat Brandpreventie van het IFV een brede discussie over branden die niet alleen negatieve gevolgen hebben voor de direct getroffen en hun naaste buren, maar ook voor burgers en bedrijven in de wijde omgeving. Foto: cover genoemde rapport.

Autobandenopslag in een woonwijk (2)

Een voorbeeld uit de praktijk: een handel en opslag van autobanden is pal tegen een woonwijk gelegen. Volgens het bestemmingsplan is dit bedrijf op deze locatie niet verboden. Het gebouw voldoet wat betreft brandcompartimentering en WBDBO aan de prestatie-eisen van Bouwbesluit 2012. In geval van brand zal de overlast in de woonwijk groot zijn. Kunnen er door het bevoegd gezag beperkingen worden opgelegd aan het gebruik van dit gebouw op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer? In *Bouwkwaliteit in de Praktijk nr. 6* is al ingegaan op de mogelijkheden die Bouwbesluit 2012 biedt.

Tekst Jacco Huijzer

In geval van brand ligt het voor de hand dat er sprake is van rookverspreiding in de directe omgeving. Een bandenopslag tegen een woonwijk aan is daarom geen voor de hand liggende combinatie. Vooropgesteld wordt dat het meest voor de hand ligt om dergelijk gebruik in het bestemmingsplan te reguleren. In ons voorbeeld is dat niet gebeurd. Kunnen er op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer dan nog beperkingen worden opgelegd?

Maatwerkvoorschrift Activiteitenbesluit

Dat is inderdaad het geval. Er kan een grondslag voor het opleggen van een gebruiksbeperking worden gevonden in het opleggen van een maatwerkvoorschrift, op grond van artikel 2.1, vierde lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Artikel 2.1, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer luidt als volgt: *'Degene die een inrichting drijft en weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat door het in werking zijn dan wel het al dan niet tijdelijk buiten werking stellen van de inrichting nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, die niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels, voorkomt die gevolgen of beperkt die voor zover voorkomen niet mogelijk is en voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden gevergd.'* Volgens het tweede lid van artikel 2.1 wordt onder het voorkomen of beperken van het ontstaan van nadelige gevolgen voor het milieu als bedoeld in het eerste lid verstaan: *'(...) l. het voorkomen van risico's voor de omgeving en ongewone voorvallen, dan wel voor zover dat niet mogelijk is het zoveel mogelijk beperken van de risico's voor de omgeving en de kans dat ongewone voorvallen zich voordoen en de gevolgen hiervan.'* Brand is zo'n ongewoon voorval.

Volgens artikel 2.1, vierde lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer kan het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften stellen voor zover het betreffende aspect bij of krachtens dit besluit niet uitputtend geregeld is. Het Activiteitenbesluit bevat geen bijzondere voorschriften ten aanzien van het opslaan van autobanden. Tevens bevat het Activiteitenbesluit geen aanwijzingen dat de eisen die er

ten aanzien van opslag van goederen worden gesteld in afdeling 3.4 en afdeling 4.1 limitatief zijn, in die zin dat het ontbreken van eisen aan opslag van autobanden bewust door de wetgever gemaakt is. Dat betekent dat het stellen van een maatwerkvoorschrift is toegestaan.

Toelichting Activiteitenbesluit

De zorgplichtbepaling is juist voor deze situatie bedoeld. Dat blijkt uitdrukkelijk uit de toelichting op het Activiteitenbesluit. Hierin is aangegeven dat voor de meeste inrichtingen volstaan kan worden met de algemene regels. In een aantal gevallen zijn volgens de toelichting echter specifieke voorschriften nodig. *'Dit heeft te maken met de omgeving waarin de inrichting zich bevindt, in combinatie met de specifieke activiteiten die in een inrichting worden verricht.'* Daarom biedt het Activiteitenbesluit de mogelijkheid om voorschriften verder te verbijzonderen met maatwerkvoorschriften (Stb. 2007, 415, p. 104).

Verder is in de toelichting aangegeven dat het niet mogelijk is om milieuaspecten uitputtend te reguleren. Daarom is ervoor gekozen om de meest relevante aspecten van milieubelangrijke activiteiten in de algemene regels te reguleren. *'Voor de minder milieurelevante activiteiten en aspecten of meer theoretische handelingen is in het Activiteitenbesluit een zorgplichtbepaling opgenomen, die als uitgangspunt heeft dat de ondernemer ook bij niet concreet gereguleerde situaties de nodige aandacht aan de bescherming van het milieu dient te besteden'* (Stb. 2007, 415, p. 113).

De opslag van autobanden wordt niet uitdrukkelijk in het Activiteitenbesluit gereguleerd en wordt dus niet gezien als groot milieurisico. Minder grote milieurisico's vallen onder de zorgplichtbepaling. Autobandenopslag is dus juist een aspect dat onder de zorgplichtbepaling valt.

Verhouding met Bouwbesluit 2012

Dat de opslag van autobanden en andere brandbare producten (hout, pallets) niet als groot milieurisico wordt gezien, blijkt ook uit het feit dat in 2008 deze regels in het Gebruiksbesluit 2008 zijn beland. Het Gebruiksbesluit 2008 gaf in artikel 2.1.9 een voorschrift voor 'brandbare niet-milieugevaarlijke stoffen'. Tot 31 december 2007 was

een soortgelijk voorschrift in artikel 2.3.1 van het Besluit bouw- en houtbedrijven milieubeheer gegeven, enkel voor houtopslag. Voor de opslag van autobanden bestond tot dat moment geen expliciet voorschrift in de milieuregelgeving. Deze opslag viel vanaf 2008 wel onder artikel 2.1.9 van het Gebruiksbesluit 2008.

Op 1 april 2012 zijn de voorschriften van het Gebruiksbesluit 2008 overgegaan naar het Bouwbesluit 2012. In de toelichting op artikel 7.7 van Bouwbesluit 2012 wordt het volgende aangegeven: *'In dit artikel gaat het om de bedrijfsmatige opslag van brandbare niet-milieugevaarlijke stoffen (bijvoorbeeld hout, autobanden en kunststoffen). Dergelijke stoffen vallen sedert 2008 niet meer onder de milieuregelgeving omdat het brandgevaarlijk zijn op zich niet als een direct milieurisico wordt gezien.'* Uit deze toelichting kan echter niet (net zomin als uit de toelichting op Gebruiksbesluit 2008) worden afgeleid dat het principieel verboden is maatwerkvoorschriften te stellen op grond van de zorgplichtbepaling van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Van belang is dat het in Bouwbesluit 2012 gaat om een voorschrift dat enkel ziet op branduitbreiding naar andere percelen. Niet op milieuschade als gevolg van bijvoorbeeld de rook die van een brand afkomstig is. Voor dergelijke milieuschade bestond nimmer een algemeen voorschrift. Hierop is alleen de zorgplichtbepaling uit het Activiteitenbesluit milieubeheer van toepassing.

Jurisprudentie

Er is mij geen jurisprudentie bekend waaruit blijkt dat het opleggen van een maatwerkvoorschrift bij bandenopslag, waar hier op gedoeld wordt, eerder is toegepast. Dat dergelijke maatwerkvoorschriften niet of nauwelijks worden opgelegd zou kunnen samenhangen met de foutieve gedachte dat brandveiligheid een aspect is dat exclusief in het Bouwbesluit wordt geregeld. Uit jurisprudentie volgt echter dat de noodzaak tot het treffen van brandveiligheidsvoorzieningen in en aan gebouwen primair aan de orde komt in het kader van de Woningwet en het Bouwbesluit, maar dat in het kader van een beoordeling aan de Wet milieubeheer ruimte blijft voor een aanvullende beoordeling. De brandveiligheidsvoorzieningen die nodig zijn in het kader van de

bescherming van het milieu kunnen verder gaan dan wat op grond van het Bouwbesluit reeds is vereist.

Dat het opleggen van maatwerkvoorschriften in gevallen als dit niet gebruikelijk is, betekent niet bij voorbaat reeds dat dit de toets van de bestuursrechter niet zal doorstaan. Er is ook wel sprake van wijziging van de maatschappelijke inzichten hieromtrent. Het IFV heeft recent nog opgeroepen tot een debat over deze materie. Met name de brand in Someren in 2016, waarbij het dorp als gevolg van een autobandenbrand meerdere dagen onder de rook stond, zal wellicht als aanjager voor het opstarten van dit debat gefungeerd hebben. In het rapport dat na deze brand is opgesteld wordt ook het standpunt verdedigd dat bij bandenopslag maatwerkvoorschriften zijn toegestaan.

Inhoud maatwerkvoorschrift

Op grond van de zorgplichtbepaling in het Activiteitenbesluit milieubeheer bestaat dus de bevoegdheid om door middel van maatwerkvoorschriften de gevolgen van een autobandenbrand voor de omgeving te reguleren. Ook als het om een gebouw gaat. De motivering van het besluit waarin een maatwerkvoorschrift wordt opgelegd moet zien op de specifieke situatie: de omgeving waarin de inrichting zich bevindt, in combinatie met de specifieke activiteiten die in een inrichting worden verricht.

Er bestaat (nog?) niet zoiets als een tabel met hindercontouren voor van een brand afkomstige rook, zoals voor geluid en geur wel bestaat.



Er moet dus zelf een voorschrift worden bedacht. Het maatwerkvoorschrift zou zich in theorie kunnen richten op een acceptabele toxische concentratie en/of dosis, die niet mag worden overschreden. Dit zal echter al snel resulteren in een complex en moeilijk te handhaven voorschrift. Alleen al vanuit het oogpunt van rechtszekerheid ligt dat wellicht minder voor de hand. Bovendien is het maar de vraag of hier überhaupt een breed geaccepteerde bepalingsmethode voor bestaat. Om dit meer eenvoudig toetsbaar te maken kan daarom wellicht beter een beperking worden gesteld aan de maximale brandduur. Er

kan bijvoorbeeld een relatie worden gelegd tussen de aanwezige vuurbelasting en de te verwachte brandduur. De maximaal toegestane brandduur, en daarmee de tijd dat de aangrenzende dorpskern onbruikbaar is, is naar het mij voorkomt in eerste instantie een politieke keuze van het bevoegd gezag: het gaat daarbij immers om een afweging van belangen. Na vaststelling van deze brandduur kan dit omgerekend worden in de maximaal toegestane vuurbelasting. Hierbij kan wel worden meegewogen hoe groot de kans is dat de brandweer met een repressieve inzet de brandduur kan beperken. Dit zal onder andere afhangen van de bereikbaarheid van de opslag aan alle zijden, de bluswatervoorzieningen en de snelheid waarmee de brandweer kan opschalen.

Slot

Het opleggen van maatwerkvoorschriften bij opslag van banden is wellicht (nog) niet gebruikelijk. De commissie die onderzoek deed naar de brand in Someren adviseerde de gemeente in voorkomende gevallen nader te onderzoeken of rechtsmiddelen aangewend kunnen worden om onwenselijke situaties tegen te gaan en daarbij de juridische confrontatie niet te schuwen. Ik sluit me daar voor dit soort gevallen van harte bij aan; het is de hoogste tijd om de grenzen van deze bevoegdheden te verkennen. En wellicht niet alleen bij bandenopslag, maar ook bij grote brandcompartimenten met een afbrandscenario in de buurt van gevoelige objecten?

Informatie over de auteur
Jacco Huijzer is juridisch adviseur bij Nieman Raadgevende Ingenieurs. (06) 46 233 999.
j.huijzer@nieman.nl.

