

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Internetconsultatie wijziging Woningwet

Retour naar correspondentieadres: Keizersgracht 62, 1015 CS Amsterdam

■ Vestiging AMSTERDAM

Datum: 9 juni 2015
Onderwerp: Internetconsultatie wijziging Woningwet - Bouwwerk
Ons kenmerk: AM 150778

Uw kenmerk: -
E-mail: meruma@omgeving.nl
Tel.nr: 088-2400700

Geachte heer, mevrouw,

Namens **Charterhaven Oosterdok B.V. (CHO)**, gevestigd te Amsterdam, ontvangt u met dit schrijven een zienswijze naar aanleiding van de voorgenomen wijziging van de Woningwet inzake het begrip “bouwwerk”.

Deze bijdrage is inhoudelijk afgestemd met BBZ – Vereniging voor Beroepschartervaart, gevestigd te Enkhuizen, tel. 0228 – 321190.

Inleiding en achtergrond

CHO is in 2009 opgericht door het merendeel van de circa dertig ondernemers/vaste gebruikers van een havenfaciliteit in het Oosterdok, gelegen tussen de Prins Hendrikkade en museum NEMO. Vanaf 2011 is CHO, in goede samenwerking met de verschillende betrokken diensten binnen de gemeente Amsterdam, doende om te komen tot een toekomstvaste regeling van het betrokken gebied als charterhaven met bijbehorende voorzieningen, overeenkomstig de vigerende wettelijke toetskaders. Een en ander komt na een periode van tientallen jaren, gedurende welke sprake was van een voortdurend onzekere juridische situatie omtrent het gebruik van het gebied, ten dienste van de beroepschartervaart. De directe aanleiding voor de samenwerking met het gemeentebestuur was de in 2011 gestarte voorbereiding van een nieuw bestemmingsplan voor het gebied. Dit proces is nog niet afgerond.

De charterschepen zijn tot passagiersschip omgebouwde vrachtschepen, historische zeilschepen of nieuw gebouwde schepen met volledige hotelfaciliteit voor de chartervaart en met een gevarieerd aanbod. Naast eenvoudige accommodaties zoals meerpersoons hutten en gedeeld sanitair zijn er luxe accommodaties (2 persoonshutten, eigen badkamer, airco).

Bestaand feitelijk gebruik

Het bestaande gebruik van de haven valt grofweg uiteen in vier categorieën:

1. Charterschepen die in de winter aanwezig zijn en jaarrond vanuit Amsterdam chartervaarten organiseren. Deze schepen gebruiken Amsterdam als ontvangst en/of vertrekhaven. Gasten komen aan boord en brengen veelal een of meerdere nacht(en) in het Oosterdok door;
2. Charterschepen die in de winter aanwezig zijn en in het zomerseizoen met name elders doorlopend chartervaarten aanbieden (veelal in Frankrijk en Duitsland). In het overleg met de gemeente Amsterdam is de periode tussen 1 april en 1 oktober gedefinieerd als vaarseizoen en de periode tussen 1 oktober en 1 april als winterwachttijd;
3. Charterschepen die chartervaarten vanuit Amsterdam aanbieden en in de winter elders een thuishaven hebben;
4. Charterschepen die als bezoeker aan de stad voor een korte periode gebruik willen maken van een aanmeerplaats in de haven.

Gedurende het vaarseizoen is in de praktijk sprake van een voortdurende nautische dynamiek van chartervaren en relatief korte wachtperiodes. Gedurende de winterwachttijd wordt incidenteel gevaren en ligt de nadruk bij een (wisselend) deel van de charterschepen in de charterhaven op het beperkt aanbieden van hotelaccommodatie.

Hoofdfunctie en nevenfunctie

De hoofdfunctie van de charterschepen in het Oosterdok is het actief aanbieden van bijzondere, kleinschalige logies- en verblijfaccommodatie op een varende en voor dat doel geschikt en gekeurd schip. Deze activiteit wordt inclusief alle gebruikelijke additionele horecavoorzieningen geëxploiteerd, zoals het verstrekken van maaltijden en (alcoholische) dranken aan (logies)gasten.

Liggen de charterschepen te wachten gedurende de periodes tussen de uitvoering van vaararrangementen, dan wordt door de meerderheid van de schepen deze wachttijd beperkt opgevuld met het aanbieden van losse overnachtingen. Deze wachttijd kan in de winterperiode oplopen tot circa zes maanden.

De nevenactiviteit, in de vorm van het tijdelijk ter plaatse aanbieden van de reeds aanwezige hotelaccommodatie op deze regulier varende binnenvaartschepen voor overnachtingen in de charterhaven, is er uiteraard op gericht om wachttijd enigszins rendabel te maken met de reeds beschikbare faciliteiten op het schip.

Behoud nautische dynamiek

De situatie in Amsterdam is in die zin uniek dat in een vorm van publiek-private samenwerking gebouwd wordt aan een heldere, expliciete bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke regeling, zodat de nautische dynamiek binnen de charterhaven uitdrukkelijk gewaarborgd blijft en er geen stationair aanwezige hotelfaciliteiten (kunnen) ontstaan.

In dat verband is het van doorslaggevend belang voor de duurzame exploitatie van de charterhaven met een gewaarborgde dynamische gebruiksfaciliteit, dat binnen de charterhaven geen individuele rechten op een eigen ligplaats of een vast gebruik van de aanlegsteigers ontstaat. Het gebruik van de havenfaciliteiten is uitsluitend mogelijk op basis van een gebruiksovereenkomst met een tijdelijke looptijd tussen CHO BV en de exploitant van een charterschip.

Binnenvaartschip/charterschip en het begrip bouwwerk

Hoofdactiviteit en het begrip drijvend bouwwerk

Niet denkbaar is dat het gebruik van een binnenvaartschip - of een charterschip als species van een binnenvaartschip - ter uitvoering van de hoofdactiviteit en de daaraan verbonden wachttijd op een bepaalde plaats als zodanig kwalificeert als een “drijvend bouwwerk”, met een daaraan verbonden omgevingsvergunningplicht. Inherent aan de hoofdactiviteit is immers dat de constructie niet is bedoeld om ter plaatse langere tijd te functioneren als binnenvaartschip, respectievelijk charterschip. Want de hoofdactiviteit van een binnenvaartschip of charterschip is het actieve varen, inclusief de wachttijd tussen vaaractiviteiten en andere activiteiten die dienstig zijn aan de hoofdactiviteit. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan het laden en lossen, aan- en afmonsteren van passagiers en bemanning, onderhoudswerk en bevoorrading.

Verandering van hoofdactiviteit en het begrip drijvend bouwwerk

Denkbaar is wel dat een binnenvaartschip of een charterschip (alsnog) kwalificeert als een “drijvend bouwwerk”, wanneer de hoofdactiviteit op zeker moment verandert. Bijvoorbeeld wanneer een binnenvaartschip zijn oorspronkelijke hoofdfunctie verliest en gaat functioneren als een woning. Of een charterschip ter plaatse gaat functioneren als een stationair aanwezig drijvend hotel of restaurant. Al dan niet gecombineerd met een vaaractiviteit, zoals de casus van de bekende pannenkoekenboot. In dat geval dient een omgevingsvergunning te worden verkregen om ter plaatse als zodanig te mogen functioneren. Deze omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen zal uitsluitend kunnen worden verleend voor het “bouwen” op een concreet bepaalde, vaste locatie.

Een dergelijke omgevingsvergunningverlening zal binnen Charterhaven Oosterdok schadelijk zijn voor het behoud van het nautisch dynamische karakter van de charterhaven, het interne beleid van het tegengaan van het ontstaan van individuele rechten en claims op een vaste ligplaats in de charterhaven en het (gemeentelijk) beleid om niet mee te werken aan het ontstaan van stationair aanwezige hotelaccommodatie in Charterhaven Oosterdok.

Nevenactiviteit en het begrip drijvend bouwwerk

Denkbaar is ook dat een charterschip dat wordt gebruikt voor een nevenactiviteit kwalificeert als een drijvend bouwwerk, althans dat daarover discussie ontstaat. In de ter inzage gelegde versie van de Memorie van Toelichting wordt daarbij als voorbeeld gewezen op een pleziervaarttuig, dat voor een bepaalde tijd - maar langer dan drie maanden - wordt aangeboden voor Bed & Breakfast. Onder dergelijke omstandigheden wordt door u aangenomen dat het betrokken pleziervaarttuig een omgevingsvergunning nodig heeft.

Een en ander impliceert dat het de bedoeling is om op een vaste locatie ter plaatse te functioneren als “bouwwerk” en dat in dat verband moet worden voldaan aan het toetskader voor de verlening van een omgevingsvergunning. Het antwoord op de vraag of er sprake is van een “constructie”, dat is bedoeld om voor een periode van langer dan drie maanden ter plaatse te functioneren als B&B, is daarbij van doorslaggevend belang geacht.

Kennelijk gaat u daarbij uit van een situatie dat de genoemde periode een (min of meer) aaneengesloten periode is van drie maanden op een bepaalde plaats en dat een periode korter dan drie maanden kwalificeert als een nevenactiviteit die van ondergeschikt belang is.

Dit door u aangehaalde voorbeeld is, bij toepassing van het in voorbereiding zijnde recht, in beginsel vergelijkbaar met een charterschip dat, gedurende de wachttijd in de charterhaven, als nevenactiviteit actief is met het tijdelijk aanbieden van een drijvende hotelfaciliteit. Zeker in de winterperiode ligt een charterschip langer dan drie maanden op een bepaalde plaats en kan dan, afhankelijk van de individuele bedrijfsaanpak van de betrokken ondernemer, actief zijn met het tijdelijk aanbieden van hotelfaciliteit op die specifieke plaats.

Met als gevolg dat sprake zou kunnen zijn van het plaatsen van een “constructie” die “bedoeld” is om langer dan drie maanden ter plaatse te functioneren als drijvend hotel, met als gevolg dat het charterschip mogelijk als bouwwerk kwalificeert en een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen nodig heeft. Deze situatie doet zich landelijk voor in de betrokken havens.

Dit gevolg van de ophanden zijnde regelgeving is in de praktijk niet werkbaar voor charterschepen die gedurende de wachttijd hotelfaciliteit aanbieden, vanwege de volgende effecten:

1. De hoofdactiviteit, uitgevoerd met een actief varende charterschip is naar zijn aard in hoofdzaak niet plaatsgebonden (dynamisch karakter), het verlenen van een omgevingsvergunning is uitdrukkelijk plaatsgebonden (permanent karakter);

2. Met het verlenen van een omgevingsvergunning zal onder meer sprake zijn van een toetsing aan het Bouwbesluit 2012, inzake te stellen bouwtechnische -, veiligheids- en gezondheidseisen. Het Bouwbesluit 2012 zal nog moeten worden aangepast voor de toetsing van drijvende objecten.
3. Maar op voorhand merken wij op dat de toetsing aan het Bouwbesluit 2012 conflicteert met een vergelijkbare normstelling bij – en krachtens de Binnenvaartwet, als doorwerking van de Europese Richtlijn 2006/87EG (binnenvaart buiten de Rijn) en de Herzene Rijnvaartakte/Reglement van Onderzoek voor Schepen (ROSR) voor de Rijnvaart. Varende binnenvaartschepen moeten periodiek worden onderzocht en gecertificeerd met een Certificaat van Onderzoek aan de hand van het geldende pakket van technische eisen. De meeste charterschepen die gebruik maken van Charterhaven Oosterdok vallen onder de variant Reglement van Onderzoek voor Schepen (ROSR) omdat deze schepen ook op de Rijn varen.
4. Omdat het verlenen van een omgevingsvergunning plaatsgebonden is, ontstaat bij een omgevingsvergunningplicht een situatie waarbij in Charterhaven Oosterdok meerdere omgevingsvergunningen dienen te worden aangevraagd, voor elk individueel charterschap dat gedurende een bepaald jaar in de wachttijd, naar gelang van de verwachte vraag op een bepaald moment, tijdelijk hotelfaciliteit wil aanbieden. Dergelijke vergunningverleningen zijn bepaald onwenselijk.
5. Een eventuele omgevingsvergunningverlening spoort immers niet met het interne beleid om het ontstaan van langlopende individuele rechten en claims aangaande het gebruik van de havenfaciliteiten te weren, ter bescherming en behoud van de nautische dynamiek;
6. Juist vanwege het ambulante karakter van de chartervaart is in het overleg met de Gemeente Amsterdam besproken om te komen tot een gebiedsaanwijzing voor Charterhaven Oosterdok, op grond van de Verordening op het binnenwater 2010. Deze uitzonderingsregeling is een oplossing voor het vigerende verbod om aan te meren, anders dan voor het kortdurend aan – en afmonsteren van passagiers. Ook het verlenen van een reguliere ligplaatsvergunning is immers plaatsgebonden. In de nieuwe wettelijke regeling is een koppeling beoogd met de verlening van een ligplaatsvergunning, zodat slechts één omgevingsvergunning nodig is voor het innemen van een ligplaats met een drijvend bouwwerk.
7. Het criterium “langer dan drie maanden” is problematisch voor de charterschepen die een hotelfaciliteit aanbieden gedurende de wachttijd, omdat in de voorgestelde regeling de bedoeling om ter plaatse langer dan drie maanden te functioneren als drijvend hotel, het charterschap naar de letter mogelijk kwalificeert als een omgevingsvergunningplichtig bouwwerk.

Niet deze bedoeling, maar het ondergeschikte karakter van de nevenactiviteit ten opzichte van de hoofdactiviteit dient centraal te staan.

Binnenvaartschip

Gelet op de definitiebepalingen in artikel 1, Binnenvaartwet, is een “binnenvaartschip” een “binnenschip”. Een binnenschip is een vaartuig dat is bestemd voor de vaart op de binnenwateren of op dienovereenkomstige buitenlandse wateren. Voort is ten aanzien van charterscheperen sprake van bedrijfsmatig vervoer in de uitoefening van een bedrijf of beroep. Aan deze definitiebepalingen voldoet ook de bekende pannenkoekenboot met een restaurantfunctie.

Wanneer ontstaat een omgevingsvergunningplicht voor een binnenschip?

Wij zien de volgende onderscheidende beoordelingscriteria:

1. Wat is de hoofdfunctie van het vaartuig?

In de casus van de pannenkoekenboot was sprake van een binnenschip met als bedrijfsmatige hoofdfunctie de exploitatie van een pannenkoekenrestaurant, al dan niet gecombineerd met korte vaartochtjes, vanaf een vaste plaats.

Een charterschip is een binnenschip met als hoofdfunctie het bedrijfsmatig vervoeren van personen, al dan niet gecombineerd met het aanbieden van nevenactiviteiten zoals een hotelfaciliteit.

2. Is een vaste plaats aanwijsbaar, waar de hoofdfunctie wordt geëxploiteerd?

In de casus van het pannenkoekenboot is sprake van een – in een bestemmingsplan – aangewezen individuele plaats in een haven, met een hoofdfunctie horeca. De hoofdfunctie van het bestemmingsplan sluit aan op de hoofdfunctie van de pannenkoekenboot als restaurant.

Een charterschip vervoert personen niet op een vaste plaats, maar exploiteert de hoofdfunctie op binnenwateren of op dienovereenkomstige buitenlandse wateren. De hoofdfunctie wordt dus per definitie niet op een vaste plaats bedrijfsmatig geëxploiteerd. Overigens, vergelijkbaar met personenvervoer is het bedrijfsmatige vervoer van goederen.

Met het voorgaande is de conclusie gerechtvaardigd dat een binnenschip met een hoofdfunctie voor het bedrijfsmatige vervoer van personen of goederen - per definitie - niet onder het begrip “bouwwerk” valt.

Verzoek

Ik verzoek u namens Charterhaven Oosterdok B.V. om met in achtneming van het voorgaande te verduidelijken in de regelgeving en de Memorie van Toelichting dat een binnenschip met een hoofdfunctie voor het bedrijfsmatige vervoer van personen of goederen niet onder het begrip “bouwwerk” valt.

Uiteraard zijn wij bereid u zo nodig met een nadere toelichting van dienst te zijn.

Met vriendelijke groet,

Mr. B. J. Meruma (advocaat/gemachtigde)

(Niet ondertekend vanwege de digitale verzending via het loket internetconsultatie)