

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 219.955 van 26 juni 2012
in de zaak A. 197.169/XII-6279**

In zake: de BVBA TROBO
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Vanlee
kantoor houdend te 9000 Gent
Cyriel Buyssestraat 12
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Lindemans en Thomas Eyskens
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 juli 2010, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 21 mei 2010 van de viceminister-president van de Vlaamse regering, Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand over de afwijkingsaanvraag op de specifieke brandveiligheidsnormen voor hotel Hancelot te Gent.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Werner Weymeersch heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 mei 2012.

Staatsraad Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Willem Cheyns, die loco advocaat Ann Eeckhaut verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Thomas Eyskens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Werner Weymeersch heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Op 18 februari 2010 verleent het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent aan verzoekster een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning betreffende het regulariseren van een bestaand pand tot hotel, gelegen te Vijfwindgatenstraat 19, te Gent.

Als een van de voorwaarden wordt opgelegd dat de brandweervoorschriften die betrekking hebben op deze stedenbouwkundige vergunning strikt nageleefd moeten worden. In het bijzonder wordt opgemerkt dat er nog afwijkingen op de geldende regelgeving aangevraagd dienen te worden aan de bevoegde Vlaamse minister.

3.2. Op 29 januari 2010 voert de brandweer van de stad Gent een controle uit van de brandveiligheid van het toeristische logies Hotel Hancelot

gelegen Vijfwindgatenstraat 19 te 9000 Gent. Het verslag eindigt met een gunstig besluit, “mits de uitvoering van de maatregelen van onderhavig brandweeradvies en het bekomen van de vereiste afwijkingen”.

Op 17 maart 2010 vraagt verzoekster de door de brandweer gestipuleerde afwijkingen aan voor het Hotel Hancelot.

3.3. De technische commissie Brandveiligheid voor het toeristische logies verstrekt aan verwerende partij op 18 mei 2010 het volgende advies:

“De afwijkingsaanvraag voor de norm norm 1.3. (het behoud van de houten roostervloeren, het ontbreken van een compartimentering van de verschillende bouwlagen, de keuken en de garage en het behoud van de houten monumentale sierbekledingen) en de norm in hoofdstuk 3 in bijlage 5 (het behoud van de hotelkamerdeuren die niet over een brandwerendheid EI 30 beschikken), bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2009 tot vaststelling van de specifieke brandveiligheidsnormen waaraan het toeristische logies moet voldoen, wordt door de Technische Commissie Brandveiligheid voor het toeristische logies gunstig geadviseerd, op voorwaarde dat:

- 1) het hotel wordt uitgerust met een algemene automatisch[e] branddetectie die voldoet aan de voorwaarden als vermeld in bijlage 5 bij het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2009;
- 2) in het hotel, de garage en de keuken van de inkomhal en het bureel worden afgescheiden door wanden en/of bouwelementen met een brandwerendheid EI 30. Deuren die eventueel hierin worden aangebracht bezitten eveneens een brandwerendheid EI 30 en zijn zelfsluitend of bij brand zelfsluitend.

De afwijkingsaanvraag voor de [...] norm 2.1, in bijlage 5 (het gebruik van de brandweerautoladder als tweede evacuatiemogelijkheid voor de hotelkamers 1D en 2D), bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2009 tot vaststelling van de specifieke brandveiligheidsnormen waaraan het toeristische logies moet voldoen, wordt door de Technische Commissie Brandveiligheid voor het toeristische logies ongunstig geadviseerd.”

3.4. Op 21 mei 2010 wordt dan de bestreden beslissing genomen. Met verwijzing naar voormeld advies, dat in bijlage ervan gaat, kent de minister een afwijking toe voor de norm 1.3. en de norm in hoofdstuk 3 in bijlage 5 onder de voorwaarden die de technische commissie Brandveiligheid in haar advies heeft vermeld. Daarentegen:

“[...] overwegende:

- dat overeenkomstig artikel 17 van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2009 tot vaststelling van de specifieke brandveiligheidsnormen waaraan het toeristische logies moet voldoen, bij een afwijking eventuele alternatieve oplossingen en maatregelen een veiligheidsniveau moeten bieden dat ten minste gelijk is aan het niveau vereist in de normen waarvoor een afwijking wordt gevraagd;
- dat niet realiseren van een tweede conforme evacuatiemogelijkheid voor de logerende toeristen in de kamers 1D en 2D een afbreuk doet aan het beoogde veiligheidsniveau, specifiek voor wat betreft de evacuatiemogelijkheden; dat de hotelkamers 1D en 2D niet beschikken over kamerdeuren met een brandwerendheid EI 30; dat er mogelijke andere evacuatiemogelijkheden voorhanden zijn die nader onderzocht dienen te worden; dat in 2009 bij de start van de werken in het hotel er ook al geen rekening werd gehouden met de normen over de tweede evacuatiemogelijkheid in het toen geldende besluit van de Vlaamse Regering van 27 januari 1968 tot vaststelling van de specifieke brandveiligheidsnormen waaraan de logiesverstreckende bedrijven moeten voldoen,

wordt de afwijking voor de norm 2.1. in bijlage 5 (het gebruik van de brandweerautoladder als tweede evacuatiemogelijkheid voor de hotelkamers 1D en 2D), bij het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2009, geweigerd.”

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4.1. In de memorie van antwoord werpt verwerende partij op dat het beroep slechts tegen een onderdeel van het bestreden besluit is gericht, dat evenwel de beslissing van de Vlaamse minister “een totalitair karakter” heeft, zodat het beroep onontvankelijk is.

4.2. In het auditorsverslag wordt vastgesteld dat verzoekster inderdaad enkel een middel aanvoert, specifiek gericht tegen de geweigerde afwijking van de brandveiligheidsnorm 2.1., maar dat het evident mag heten dat zij geen middelen aanvoert tegen de gunstige aspecten van de bestreden beslissing. Daargelaten de vraag of het oordeel van de minister over de verschillende gevraagde afwijkingen als “totalitair” moet worden beschouwd, kan het beroep volgens het auditoraat niet als onontvankelijk worden verworpen.

4.3. Verwerende partij spreekt de conclusie van het auditorsverslag, dat de exceptie moet worden verworpen, niet meer tegen in een laatste me-

morie die zij zelfs niet indient. Alzo blijkt dat zij zich schikt naar de beoordeling in het auditorsverslag en dat zij niet langer erop aandringt om het beroep als onontvankelijk te verwerpen. Ook de Raad ziet daartoe geen reden.

V. Onderzoek van het enig middel

Uiteenzetting van het middel

5. Het enig middel luidt:

“Schending van artikel 17 van het decreet van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2009 - schending KB 7 juli 1994 - schending van de motiveringsplicht - schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het redelijkheidsbeginsel.”

Toegelicht wordt:

“Artikel 17 van het decreet bepaalt : ‘Als een toeristisch logies niet kan voldoen aan een of meer specifieke brandveiligheidsnormen, kan de minister afwijkingen toestaan op advies van de Technische Commissie Brandveiligheid, vermeld in artikel 22. Alternatieve oplossingen en maatregelen moeten een veiligheidsniveau bieden dat ten minste gelijk is aan het niveau, vereist in de normen waarvoor een afwijking wordt gevraagd’
In de [...] nota van de brandweer werd het volgende vermeld:

In analogie met bijlage 5 van Hoofdstuk 1 par.1.3 van dit nieuwe Besluit, moet een nieuw toeristisch logies beantwoorden aan de bepalingen van het KB van 7 juli 1994 tot vaststelling van de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing.

Het historische monumentale gebouw voldoet niet aan de bepalingen van het KB. Hiertoe zullen bijgevolg de nodige afwijkingen moeten aangevraagd worden aan de bevoegde Vlaamse minister.

Gezien het feit dat:

- enerzijds desbetreffend gebouw reeds behandeld werd door onze dienst op basis van de oude reglementering waarbij de inrichting niet hoefde te voldoen aan het KB;

- anderzijds de werken reeds gestart waren om de inrichting aan te passen aan het verstrekte advies cfr de toenmalige wetgeving, vindt onze dienst het niet opportuun om onderhavige aanvraag negatief te adviseren op basis van de nieuwe reglementering en het van toepassing zijnde KB van 7 juli 1994. Voornoemd KB is bovendien van toepassing op nieuwe gebouwen, terwijl het hier een bestaand monumentaal gebouw met historisch karakter betreft.

We willen de aandacht vestigen op de noodzakelijke aanvraag van alle afwijkingen en de uitvoering van de mogelijke bijkomende opgelegde maatregelen tot het verkrijgen van deze afwijkingen.

Vermits het KB van 7 juli 1994 betrekking heeft op nieuw op te richten gebouwen en hun uitbreidingen.

In casu gaat het om een historisch gebouw, opgericht omstreeks 1840, derwijze dat de basisnormen van voormeld KB er niet op van toepassing kunnen zijn, zodat de beslissing feitelijke grondslag mist (aangezien het niet om een nieuw gebouw gaat).

Bovendien komt het de verzoekster voor dat - met het voorhanden zijn van een 2e evacuatiemogelijkheid van de kamers 1D en 2D via de brandweerautoladder via de gevelopening langs de straatzijde, wél voldaan is aan de doelstellingen van de normering.

Dit is overigens precies wat door de brandweerdiensten zelf werd voorgesteld en gesuggereerd, nu de kwestieuze kamers langs de straatzijde perfect bereikbaar zijn voor de (ladders van de) brandweerdiensten.

Dit klemmt des te meer, nu de verzoekster - zich verbazende over de weigering van de gevraagde afwijking - contact had opgenomen met de bevoegde persoon van de Gentse brandweer, die op 30/6/2010 het volgende mailde naar de (zaakvoerster van) verzoekster :

Beste,

ik heb met Cdt B[...] overleg gepleegd over hotel Hancelot. Cdt B[...] begrijpt er ook niets van. Als dit een troost kan zijn: als u er niets van snapt, wij evenmin ! De commissie heeft recentelijk een afwijking toegestaan voor een inrichting die totaal niet bereikbaar is. Wij begrijpen de logica niet !!!!!!! Wij worden totaal niet gehoord bij de beslissing van dergelijke afwijkingen en blijkbaar is ons brandweeradvies van geen tel. Het is dus heel moeilijk voor ons om u het juiste [...] advies te geven om de grootste kans tot slagen te bereiken. Is het plaatsen van brandwerende deuren voor beide kamers dan de oplossing? Is die sprinklerinstallatie geen volwaardig alternatief? Ik heb geen ervaring met de beroepsprocedure, maar in uw geval zou ik toch mijn kans wagen door in beroep te gaan.

Wat valt er te verliezen?

Ik hoop dat u op basis van alle gegevens een beslissing kan treffen om het project tot een goed einde te brengen!

Naar het oordeel van de verzoekster is het bestuur onzorgvuldig tewerk gegaan bij de beoordeling van de gevraagde afwijkingen, nu het op geen enkele wijze rekening hield met de adviezen die op het terrein werden verstrekt.

Het naleven van de materiële motiveringsplicht houdt in dat het bestuur motiveert waarom zij een gunstig advies van de lokale brandweerdiensten naast zich neerlegt.

Daarbij wordt door het bestuur kennelijk met twee maten en gewichten geoordeeld, nu voor een andere - niet bereikbare - inrichting blijkbaar wél een afwijking van de norm werd toegestaan...

Dit voelt minstens aan als willekeur en hoe dan ook impliceert het een inbreuk op het redelijkheidsbeginsel, nu een bestuur niet in redelijkheid kan afwijken van een gunstig advies en de suggesties van de lokale brandweerdiensten, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording wordt gebracht.

De schending van het redelijkheidsbeginsel strekt zich ook uit tot de vaststelling dat een niet bereikbare inrichting wél een afwijking bekom[t] de bereikbare inrichting van de verzoekster geen afwijking bekommt.”

Beoordeling

6. Het onderzoek van de zaak leidt het auditoraat in zijn verslag tot de volgende vaststellingen en besluiten:

“4.1. Niet betwist wordt dat de verzoekende partij niet beschikt over een geldig brandveiligheidsattest.

Artikel 1, 6° van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2009 tot vaststelling van de specifieke brandveiligheidsnormen waaraan het toeristische logies moet voldoen (*BS* 10 december 2009, blz. 76666) omschrijft een ‘bestaande hotelexploitatie’ als ‘een toeristisch logies als vermeld in artikel 2, 9°, van het decreet van 10 juli 2008 dat op de datum van de inwerkingtreding van dit besluit beschikt over een geldig brandveiligheidsattest, afgeleverd op grond van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 januari 1988 tot vaststelling van de specifieke brandveiligheidsnormen waaraan de logiesverstreckende bedrijven moeten voldoen. Aangrenzende uitbreidingen van of aan bestaande hotelexploitaties worden ook als een bestaande hotelexploitatie beschouwd, voor zover die uitbreiding gerealiseerd wordt in een bestaand pand en de maximale capaciteit van de uitbreiding niet meer bedraagt dan de helft van de oorspronkelijke maximale capaciteit van de hotelexploitatie’.

Op basis van de aangehaalde bepaling kan het hotel Hancelot dat de verzoekende partij uitbaat, niet als een bestaande hotelexploitatie worden aangemerkt. Het moet worden gekwalificeerd als een ‘nieuwe hotelexploitatie’, zijnde ‘een toeristisch logies als vermeld in artikel 2, 9°, van het decreet van 10 juli 2008 met uitzondering van de bestaande hotelexploitaties’ (artikel 1, 7° van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2009).

Conform de bijlage 1 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2009 gelden voor dergelijke hotelexploitaties de specifieke brandveiligheidsnormen vermeld in bijlage 5. Punt 1.3 van die bijlage 5 bepaalt expliciet dat ‘een nieuw toeristisch logies moet beantwoorden aan de bepalingen van het koninklijk besluit van 7 juli 1994 tot vaststelling van de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan nieuwe

gebouwen moeten voldoen, zoals gewijzigd. Het toeristisch logies in kwestie moet eveneens beantwoorden aan de aanvullende en meer specifieke bepalingen die in de onderstaande hoofdstukken zijn opgenomen’.

In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij aanvoert is voormeld koninklijk besluit van 7 juli 1994 wel degelijk van toepassing op de exploitatie van hotel Hancelot.

4.2. In een tweede punt meent de verzoekende partij vervolgens dat voldaan is aan de doelstellingen van de normering omdat via de brandweerautoladder via de gevelopening aan de straatzijde een tweede evacuatiemogelijkheid van de kamers 1D en 2D is voorzien.

De bevoegde Vlaamse Minister kan, wanneer een toeristisch logies niet kan voldoen aan een of meer specifieke brandveiligheidsnormen, afwijkingen toestaan op advies van de Technische Commissie Brandveiligheid. Alternatieve oplossingen en maatregelen moeten een veiligheidsniveau bieden dat ten minste gelijk is aan het niveau, vereist in de normen waarvoor een afwijking wordt gevraagd (artikel 17 van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2009).

Met de bestreden beslissing wordt een afwijking geweigerd van de in punt 2.1 van bijlage 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2009 bepaalde brandveiligheidsnorm. Die norm luidt : ‘Ieder compartiment beschikt over minstens twee evacuatiemogelijkheden die beantwoorden aan de eisen van de basisnormen.’. Met die beslissing wordt het advies van de Technische Commissie Brandveiligheid voor het toeristische logies van 18 mei 2010, gevolgd.

In essentie wordt geoordeeld dat geen tweede evacuatiemogelijkheid voor de kamers 1D en 2D wordt gerealiseerd. Het gebruik van de brandweerautoladder als tweede evacuatiemogelijkheid wordt niet aanvaard als zijnde een alternatieve oplossing in de zin van artikel 17 van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2009.

De thans bestreden weigeringsbeslissing is geenszins kennelijk onredelijk. Punt 2.2 van bijlage 5 van het reeds meermaals aangehaalde besluit van de Vlaamse Regering bepaalt immers het volgende : ‘2.2 De evacuatiewegen zijn veilig aangelegd, duidelijk gesignaleerd en worden vrij en bruikbaar gehouden, zonder versperringen.

De evacuatiewegen moeten zo worden aangelegd en verdeeld, dat ze steeds onafhankelijk blijven van elkaar. Een evacuatieweg blijft bruikbaar als een andere evacuatieweg onbruikbaar wordt. Buiten komen ze uit op een straat of op een vrije ruimte die voldoende groot is om zich van het gebouw te kunnen verwijderen en het snel en veilig te kunnen ontruimen.’.

De repliek van de verwerende partij ter zake in punt 16 (tweede alinea) van haar memorie van antwoord kan integraal worden bijgetreden.

Uit de bestreden beslissing blijkt voldoende duidelijk waarom de gevraagde afwijking niet wordt toegestaan. Van enige schending van de materiële motiveringsplicht kan dan ook geen sprake zijn.

Tot slot kan er nog worden aan toegevoegd dat de bevoegde Vlaamse Minister het advies dat hij reglementair diende in te winnen, ook effectief heeft ingewacht en integraal is bijgetreden. Het advies van de lokale brandweerdiensten bevat inderdaad slechts een opportuniteitsoordeel. Strikt genomen wordt er zelfs niet in vermeld dat het beschikken over een gevelopening gelegen aan de straatkant die bereikbaar is voor de ladderwagen van de brandweer, als een alternatief in de zin van artikel 17 van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2009 kan worden beschouwd.

4.3. Het middel is dan ook niet gegrond.”

7. Verzoekster weerspreekt het geciteerde geenszins; zij bepaalt zich ertoe de voortzetting van het geding te vragen, zonder meer.

8. Het onderzoek door de Raad van State levert geen aanwijzingen op dat anders zou moeten worden geoordeeld dan zoals in het auditorslag is gedaan. De Raad maakt zich de aangehaalde bevindingen eigen.

Het middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 26 juni 2012,
door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Geert Van Haegendoren,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Dierk Verbiest