

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 223.800 van 11 juni 2013
in de zaak A. 200.934/XII-6641**

In zake: de BVBA VASTGOED IEPER I
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stefan Deswert
kantoor houdend te 1050 Brussel
Marsveldplein 2
bij wie woonplaats wordt gekozen
en eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Yves Stans

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Binnenlandse Zaken

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 1 juli 2011, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de minister van Binnenlandse Zaken van 5 mei 2011 over de aanvraag “N 930 Partner Logistics – Diepvriesloods, Bargiestraat 5 in 8900 Ieper” tot afwijking van de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing.

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.

Auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 mei 2013.

Staatsraad Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Yves Stans, die verschijnt voor de verzoekende partij en attachés Jan Laarmans en Jan De Saedeleer, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wouter De Cock heeft 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 19 april 2010 dient verzoekster bij de Commissie voor Afwijking een aanvraag in tot afwijking van de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing die gelden voor nieuwe gebouwen. De aanvraag heeft betrekking op de uitbreiding van een vriesloods, gelegen aan de Bargiestraat 5 te 8900 Ieper. Een afwijking wordt gevraagd van de basispreventienormen omschreven in punten 3.1 ('stabiliteit bij brand van de structurele elementen'), 3.2 ('grootte van de compartimenten'), 5.2 ('branddetectie, waarschuwing, melding') en 5.3 ('rook- en warmteafvoerinstallatie') van bijlage 6 bij het koninklijk besluit van 7 juli 1994 'tot vaststelling van de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan de nieuwe gebouwen moeten voldoen', omdat volgens de aanvraag de praktische uitvoering ervan zowel economisch als technisch gezien quasi onmogelijk is ingevolge de vriestemperaturen (-28° C) in het gebouw.

3.2. De Commissie voor Afwijking geeft een deels gunstig, deels voorwaardelijk gunstig en deels ongunstig advies aan de minister.

De minister deelt verzoekster met een brief van 5 mei 2011 het advies van de commissie mee en verklaart het zich eigen te maken:

“U vroeg een afwijking aan voor de punten 3.1, 3.2, 5.2 en 5.3 van bijlage 6 bij het Koninklijk besluit van 7 juli 1994.

De Commissie voor Afwijking heeft uw dossier behandeld op 14 september 2010 en 18 oktober 2010. Haar advies vindt u als bijlage.

Ik maak het advies van de Commissie voor Afwijking betreffende de door u aangevraagde afwijking mij eigen.

Bijgevolg sta ik, op basis van dit advies van de Commissie u de afwijking op de punten 3.1, 3.2 en 5.3 toe. Ik wens er uw aandacht op te vestigen dat dit akkoord voorwaardelijk is. Daarom verzoek ik u rekening te houden met de voorwaarden die de Commissie voor Afwijking in haar advies heeft vermeld.

Op basis van hetzelfde advies van de Commissie, sta ik u de afwijking op punt 5.2 van bijlage 6 niet toe.”

De voorwaarden waaraan verzoekster moet voldoen hebben enkel betrekking op de gevraagde afwijking voor punten 3.1 en 3.2 en stipuleren:

- het zuurstofgehalte in de omgevingslucht van het hoogstapelmagazijn wordt permanent verlaagd zodat de materialen in de magazijnen niet kunnen ontsteken,
- de toegang tot het geautomatiseerde hoogstapelmagazijn met een verlaagde zuurstofconcentratie is beperkt tot bevoegde personen,
- de sandwichpanelen van de wanden van het hoogstapelmagazijn hebben een reactie bij brand van tenminste B-s2,d0 (NBN EN 13501-1) of B1 (DIN 4102) en een brandweerstand van tenminste EI 60,
- de essentiële onderdelen en componenten van de installatie voor zuurstofverlaging worden op regelmatige tijdstippen gecontroleerd en onderhouden door een ter zake bevoegd organisme of persoon.

Het advies gaat uitvoerig in op de concrete invulling van elk van de gestelde voorwaarden, waaronder de eis om het zuurstofgehalte in de omgevingslucht te verminderen tot 15 vol % maximum en een bijkomende onafhankelijke stikstofkoppeling.

IV. Voorwerp en ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

4. Verwerende partij werpt in de memorie van antwoord de onontvankelijkheid van het beroep op, omdat verzoekster het voorwerp van het beroep beperkt tot de nietigverklaring van “enkel de opgelegde voorwaarden van de gunstige afwijkingsbeslissingen, evenals het deel in de bestreden beslissing betreffende de ongunstige beslissing omtrent de afwijkingsaanvraag van punt 5.2”. De voorwaarden, opgelegd bij het toestaan van de afwijkingen op de punten 3.1 en 3.2 zijn echter volgens haar onlosmakelijk verbonden met het gunstig advies betreffende deze afwijkingen. Het toestaan van deze afwijkingen kan niet los worden gezien van de voorwaarden en voorschriften daaraan verbonden:

“Gekoppeld aan de vraag van de vernietiging betreffende punt 5.2 aangaande het niet toestaan van die afwijking door de verwerende partij, zou dit alles betekenen dat alle partijen geconfronteerd zouden worden met een ‘nieuwe beslissing’ die niet meer werkbaar zou zijn. Aangaande punt 5.2. zou de verwerende partij immers geen beslissing naderhand meer kunnen nemen zodat *de facto et de iure* de verzoekende partij niet meer zou kunnen afwijken van dit punt en wat bijgevolg hoegenaamd niet in haar belang zou zijn.

Verzoekende partij kon dus niet anders dan een volledige vernietiging te vragen van de bestreden beslissing, wat zij echter heeft nagelaten te doen.”

5. In de memorie van wederantwoord repliceert verzoekster “dat deze voorwaarden wel degelijk afsplitsbaar zijn van de toegekende afwijkingen”, “de voorwaarden doen helemaal geen afbreuk aan de toegestane afwijkingen en kunnen op zich als splitsbaar worden beschouwd”.

6. In de laatste memorie volhardt verzoekster “in hoofddorde” omtrent de afsplitsbaarheid van de voorwaarden en vraagt zij “in ondergeschikte orde” de nietigverklaring van de volledige beslissing.

Beoordeling

7. Verzoekster geeft in haar verzoekschrift tot nietigverklaring als “voorwerp van het verzoekschrift” aan:

“Verzoekster vraagt de nietigverklaring van de beslissing van het Ministerie van Binnenlandse Zaken dd. 5 mei 2011 aangaande de Beslissing voor afwijkingsaanvraag N 930 Partner Logistics - Diepvriesloods, Bargiestraat 5 in 8900 Ieper (de ‘Beslissing’ - zie stuk 7).

Meer bepaald vraagt Verzoekster, omwille van de hierna uiteengezette redenen, de nietigverklaring van de voorwaarden bij de toegestane afwijkingen van Punten 3.1 en 3.2 van Bijlage 6 van het Koninklijk Besluit van 7 juli 1994 tot vaststelling van de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan de nieuwe gebouwen moeten voldoen (hierna ‘het KB van 7 juli 1994’) en de nietigverklaring van de niet-toegestane afwijking van Punt 5.2 van Bijlage 6 van het KB van 7 juli 1994.”

In het dispositief van haar verzoekschrift vordert zij:

“de vernietiging uit te spreken van de beslissing van het Ministerie van Binnenlandse Zaken dd. 5 mei 2011 aangaande de afwijkingsaanvraag N 930 Partner Logistics — Diepvriesloods, Bargiestraat 5 in 8900 Ieper in de mate dat zij:

- (i) een bijkomende verlaging van het zuurstofpercentage naar 15% oplegt zoals beslist aangaande punten 3.1 en 3.2 van Bijlage 6 van het Koninklijk Besluit van 7 juli 1994 tot vaststelling van de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan de nieuwe gebouwen moeten voldoen;
- (ii) een bijkomende onafhankelijke stikstofkoppeling vereist zoals beslist aangaande punten 3.1 en 3.2 van Bijlage 6 van het Koninklijk Besluit van 7 juli 1994 tot vaststelling van de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan de nieuwe gebouwen moeten voldoen;
- (iii) een brand-detectiesysteem vereist zoals beslist aangaande punten 5.2 van Bijlage 6 van het Koninklijk Besluit van 7 juli 1994 tot vaststelling van de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan de nieuwe gebouwen moeten voldoen.”

8. Wat de gevraagde en voorwaardelijk ingewilligde afwijking betreft van de normen bedoeld in de punten 3.1 en 3.2, moet worden vastgesteld dat verzoekster slechts een gedeeltelijke nietigverklaring vordert, namelijk beperkt tot een onderdeel van de aan de afwijking gekoppelde voorwaarden. In de memorie van wederantwoord noch in de laatste memorie spreekt verzoekster dit

overigens tegen, waar zij argumenteert dat zij dit zeer wel op ontvankelijke wijze vermag te doen en vervolgens, in de laatste memorie en enkel in ondergeschikte orde, de nietigverklaring vordert van de beslissing in haar geheel.

9. De Raad van State valt de zienswijze van verzoekster niet bij, alsof de bestreden voorwaarden afsplitsbaar zijn van de rest van de beslissing en dat de overheid ook afgezien van het afgesplitste gedeelte voor het niet aangevochten gedeelte dezelfde beslissing zou hebben genomen.

De gevorderde nietigverklaring van slechts enkele voorwaarden zou immers leiden tot een substantiële wijziging van de toegestane afwijking. Het zou tot gevolg hebben dat de afwijking voor de normen 3.1 en 3.2 zelf in rechte overeind blijft, doch met minder beperkende of begeleidende voorwaarden dan de minister noodzakelijk vond om een evenwaardig niveau van brandveiligheid te kunnen waarborgen. Dit terwijl artikel 2, § 2, van de wet van 30 juli 1979 afwijkingen enkele toestaat voor zover de constructie ingevolge deze afwijkingen een veiligheidsniveau behoudt dat ten minste gelijk is aan dat vereist door de basisnormen. De afwijking is, met andere woorden, maar toegestaan omdat die voorwaarden eraan verbonden zijn en deze laatste kunnen dan ook niet los ervan worden gezien.

Indien de Raad van State enkel zou overgaan tot de gevraagde gedeeltelijke nietigverklaring, zou hij de beslissing met andere woorden niet vernietigen, maar wezenlijk hervormen. Aldus zou de rechter beslissen in de plaats van de administratieve overheid, waartoe hij in dezen niet bevoegd is.

10. De vordering dan weer, voor het eerst in de laatste memorie en dan nog in ondergeschikte orde geformuleerd, tot nietigverklaring van de gehele beslissing, is manifest laattijdig en onontvankelijk.

11. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat het beroep niet ontvankelijk is, voor zover het de nietigverklaring nastreeft van welbepaalde voorwaarden die zijn gekoppeld aan de afwijking op de preventienormen bedoeld in de voormelde punten 3.1 en 3.2.

12. Het is anders evenwel, voor wat de weigering tot afwijking van de norm bedoeld in punt 5.2 betreft.

Die weigering verplicht verzoekster tot het installeren van een automatisch branddetectiesysteem. Waar de normen bedoeld in de punten 3.1 en 3.2 en de opgelegde voorwaarden voor een afwijking duidelijk wel met elkaar interfereren, houdt deze brandveiligheidsnorm 5.2 geen verband met de hiervóór besproken normen noch met de daarbij opgelegde voorwaarden. Voor de weigering overweegt de minister integendeel, dat zelfs het – voor de afwijking op de punten 3.1 en 3.2 als voorwaarde opgelegde – brandbeveiligingssysteem dat het zuurstofgehalte in de omgevingslucht van het magazijn vermindert, een smeulbrand niet kan vermijden. Evenmin is er een ongunstige interferentie met punt 5.3: uit het advies van de commissie blijkt immers dat een rook- en warmteafvoerinstallatie wordt bediend door de automatische branddetectie-installatie; zou verzoekster alsnog een afwijking krijgen voor punt 5.2 dan bevestigt dit ten overvloede de reeds toegekende afwijking voor punt 5.3.

Aangezien uit wat voorafgaat daarenboven is gebleken dat de voorwaardelijke afwijkingen van de punten 3.1 en 3.2 overeind blijven, kan de weigering tot afwijking van punt 5.2 zeer wel afzonderlijk aangevochten worden. Verwerende partij toont niet aan dat zij over de andere, niet of niet ontvankelijk bestreden onderdelen van de aanvraag anders zou kunnen oordelen in functie van wat zij afweegt met betrekking tot het automatisch branddetectiesysteem. Bij een nietigverklaring van deze weigering staat voorts geenszins vast dat verwerende partij, zoals zij stelt, “geen beslissing naderhand meer [zou] kunnen nemen”, laat staan dat de afwijking geacht moet worden te zijn toegestaan. De eventuele nietigverklaring van de weigering tot afwijking stelt de minister weer voor de aanvraag, die een antwoord behoeft dat op dat ogenblik rekening zal moeten houden met het gezag van gewijsde van de nietigverklaring en, dus, van de met het dictum onlosmakelijk verbonden overwegingen van het vernietigingsarrest. Overigens zal verwerende partij dan hoe dan ook in haar beoordeling het gewaarborgde veiligheidsniveau moeten betrekken, zoals dit blijkt uit het totale dossier van de aanvraag en de reeds verleende afwijkingen, en zal zij slechts een afwijking mogen toestaan wanneer het veiligheidsniveau ten minste gelijk is aan dat vereist door de vastgelegde basisnormen.

13. In zoverre is de exceptie ongegrond en is er reden om de overige excepties, evenals de middelen die op deze weigering betrekking hebben, nader te onderzoeken.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep tot nietigverklaring van de beslissing van de minister van Binnenlandse Zaken van 5 mei 2011 over de afwijkingsaanvraag “N 930 Partner Logistics – Diepvriesloods, Bargiestraat 5 in 8900 Ieper”, in de mate waarin het is gericht tegen de door de minister opgelegde voorwaarden bij de toegestane afwijkingen van punten 3.1 en 3.2 van bijlage 6 van het koninklijk besluit van 7 juli 1994 ‘tot vaststelling van de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan de nieuwe gebouwen moeten voldoen’.

2. De Raad van State heropent het debat, in de mate waarin het beroep gericht is tegen de weigering van de minister van Binnenlandse Zaken om een afwijking te verlenen op punt 5.2 van dezelfde bijlage 6.

3. Het door de auditeur-generaal aan te stellen lid van het auditoraat wordt gelast met een aanvullend onderzoek naar de overige excepties en de middelen welke nog in het debat kunnen worden betrokken.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 11 juni 2013,
door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Geert Van Haegendoren,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Dierk Verbiest