

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 228.508 van 25 september 2014
in de zaak A. 209.548/XII-7420**

In zake: de NV BOUWWERKEN WILLY KNIPPENBERG
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Verlinden en Elsbeth Loncke
kantoor houdend te 3600 Genk
Grotestraat 122
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de Minister
van Binnenlandse Zaken

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 11 juli 2013, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de directeur-generaal van de FOD Binnenlandse Zaken, Algemene Directie Veiligheid en Preventie van 13 mei 2013 waarbij besloten wordt de afwijking op punt 4.2.3.1 van bijlage 2 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’, niet toe te staan.

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 laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 mei 2014.

Staatsraad Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Severine Vincke, die loco advocaten Jan Verlinden en Elsbeth Loncke verschijnt voor de verzoekende partij, en attachés Jan Laarmans en Jan De Saedeleer, die verschijnen 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 30 januari 2013 dient de verzoekende partij bij de Commissie voor Afwijking een aanvraag tot afwijking in met betrekking tot het al voltooide appartementsgebouw “De Ark” te Lanaken. De aanvraag betreft een afwijking van de basisnorm bepaald in punt 4.2.3.1 van bijlage 2 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’ (hierna: koninklijk besluit van 7 juli 1994). De aanvraag geeft inzake de “technische specificaties waarvoor de afwijking gevraagd wordt” de volgende korte omschrijving:

“Aantreden bedragen slechts 20cm ipv 24cm. Hellingshoek is bijgevolg groter is dan 37°”.

3.2. De Commissie voor Afwijking geeft het volgende advies:

“[...]”

3. Afwijkingen – beraadslaging – advies van de commissie

Betreffende de afwijking van punt 4.2.3.1 van bijlage 2:

Punt 4.2.3.1 van bijlage 2:

‘Trappen - Constructiebepalingen:

De trappen hebben de volgende kenmerken: [...]

3. de aantrede van de treden is in elk punt ten minste 0,20 m;

4. de optrede van de treden mag niet meer dan 18 cm bedragen;

5. hun helling mag niet meer dan 75 % bedragen (maximale hellingshoek 37°);

6. zij zijn van het “rechte” type. Maar, “wenteltrappen” worden toegestaan zo ze verdreven treden hebben en zo hun treden, naast de hiervoor vermelde vereisten, met uitzondering van voornoemd punt 3, ten minste 24 cm aantrede hebben op de looplijn.’

De aanvrager vraagt een afwijking voor de bovengrondse binnentrap met aantreden van 20 cm in plaats van 24 cm en met een hellingshoek van 42° in plaats van 37°.

De aanvrager stelt, kort samengevat, volgende compenserende maatregelen voor: de trappenhuisen en de appartementen zijn gescheiden via sassen, die niet verplicht zijn voor lage gebouwen.

Overwegende dat deze afwijking deel uitmaakte van een aanvraag voor hetzelfde gebouw (onze referentie N 906 waarvan de beslissing naar de aanvrager werd verstuurd op 6 december 2010). De Commissie adviseerde de Minister ongunstig voor de binnentrappen van de bovengrondse bouwlagen;

Overwegende dat de trap een aantrede heeft van 24 cm, inclusief een neus van 4 cm. De netto aantrede voor afdalende personen is dus 20 cm, dit is niet de volledige lengte van een voet;

Overwegende dat de trap nog steeds te steil is en dat afdalende personen nog steeds een verhoogd valgevaar lopen wanneer zij de trap tijdens een evacuatie gebruiken;

Overwegende dat het sas dat de aanvrager voorstelt aan de appartementen geen verbetering brengt van de personen die de trap afdalen tijdens een evacuatie. De Commissie is van oordeel dat de trap dus niet veiliger is geworden ten opzichte van de eerste afwijkingsaanvraag;

Besluit

Na onderzoek van de compenserende maatregelen die de aanvrager heeft voorgesteld, is de Commissie van oordeel dat voor dit punt het veiligheidsniveau niet equivalent is aan datgene dat het hierboven vermelde koninklijk besluit oplegt.

Voor de aanvraag om afwijking betreffende punt 4.2.3.1 van bijlage 2 bij het bovenvermeld koninklijk besluit geeft de Commissie een ongunstig advies.”

3.3. Op 13 mei 2013 neemt de verwerende partij de volgende beslissing:

“U vroeg een afwijking aan voor punt 4.2.3.1 van bijlage 2 bij het Koninklijk besluit van 7 juli 1994.
De Commissie voor Afwijking heeft uw dossier behandeld op 3 april 2013. Haar advies vindt u als bijlage.
Ik maak het advies van de Commissie voor Afwijking betreffende de door u aangevraagde afwijking mij eigen.
Bijgevolg heb ik besloten, op basis van dit advies van de Commissie, u de afwijking op punt 4.2.3.1 niet toe te staan.”

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4. De verwerende partij betwist de tijdigheid van het beroep omdat uit het verzoekschrift blijkt dat de verzoekende partij op 16 mei 2013 in kennis is gesteld van de bestreden beslissing en de Raad van State pas op 24 juli 2013 het verzoekschrift tot nietigverklaring ontving.

5. Het auditoraat stelt vast dat het oorspronkelijke verzoekschrift werd ingediend op 11 juli 2013 en het voorwerp uitmaakte van de regularisatie-procedure bepaald in artikel 3*bis* van het algemeen procedurereglement. De regularisatie van het verzoekschrift is geschied binnen de regularisatietermijn, zodat het auditoraat stelt dat het beroep tijdig is.

Deze in het auditoraatsverslag gemaakte vaststellingen worden door de verwerende partij niet meer tegengesproken in een laatste memorie, die zij immers niet indient.

6. De Raad van State ziet geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en aldus, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, besluit de Raad van State dat het beroep tijdig is.

De exceptie is ongegrond.

V. Onderzoek van het enig middel

Uiteenzetting van het enig middel

7. De verzoekende partij voert in een enig middel de schending aan van artikel 2 van de wet van 30 juli 1979 ‘betreffende preventie van brand en ontploffing en betreffende de verplichte verzekering van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid in dergelijke gevallen’ (hierna: wet van 30 juli 1979), van artikel 1 van het koninklijk besluit van 7 juli 1994, van artikel 4.2.3.1 van bijlage 2 van hetzelfde koninklijk besluit, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, van de materiële motiveringsplicht en het redelijkheidsbeginsel.

Een eerste onderdeel betreft de miskenning van de basisnormen. De verzoekende partij zet uiteen dat zij een afwijking vroeg voor de aantreden van de trappen die de bovengrondse verdiepingen bedienen alsook voor de hellingshoek. Zij betoogt dat verkeerdelijk is uitgegaan van het standpunt dat de aantreden van de trappen een afmeting van 24 cm moeten hebben. Volgens haar “betreffen het overgrote deel van de treden”, “rechte trappen” die conform artikel 4.2.3.1., [3]° en [6]° van bijlage 2 van het koninklijk besluit van 7 juli 1994 slechts een aantrede dienen te hebben van 0,20 m. De Commissie voor Afwijking erkent volgens de verzoekende partij dat “de rechte en dus het overgrote deel van de trappen” voldoen aan de voormelde voorschriften, vermits de netto aantrede voor afdalende personen 0,20 m bedraagt. “Aanvullend” betwist de verzoekende partij dat de resterende treden die op de niveaus werden aangebracht tussen de rechte trappen, tot gevolg hebben dat de gehele trap moet worden aanzien als een “wenteltrap zoals omschreven in artikel 4.2.3.1., [6°]” van bijlage 2 bij het koninklijk besluit van 7 juli 1994, waardoor deze trap aldus over aantreden van minimum 0,24 m dient te beschikken. De verzoekende partij

benadrukt voorts dat deze resterende treden op zich over veel ruimere afmetingen binnen de looplijn beschikken zodat zelfs indien dit deelaspect van de trap als wenteltrap zou kunnen worden gekwalificeerd, voldaan is aan de voorschriften van het koninklijk besluit van 7 juli 1994. Zij besluit tot slot dat de Commissie voor Afwijking, in tegenstelling tot de voorgaande vaststellingen, aan het gegeven dat de trap een netto aantrede van 0,20 m heeft, een motief ontleent om de afwijkingsaanvraag negatief te adviseren, hetgeen strijdt met de in het middel aangehaalde bepalingen.

In een tweede onderdeel voert de verzoekende partij aan dat de bestreden beslissing niet voldoet aan de motiveringsplicht. Vooreerst stelt zij vast dat de bestreden beslissing geen enkele inhoudelijke motivering bevat, doch zich beperkt tot een stijlformule en een verwijzing naar het advies van de Commissie voor Afwijking. Dit volstaat volgens haar niet om als formele motivering te worden beschouwd. Ondergeschikt en enkel als de Raad van State oordeelt dat de verwijzing naar het advies als indirecte motivering dient te worden beschouwd, is de verzoekende partij van mening dat niet voldaan is aan de verplichtingen die in dergelijk geval gelden. In het bijzonder dient het advies zelf afdoende gemotiveerd te zijn. Zoals reeds is aangetoond bij het eerste onderdeel, steunt dit advies echter op ondeugdelijke motieven, waardoor niet is voldaan aan de materiële motiveringsplicht. Ten slotte benadrukt de verzoekende partij dat in haar aanvraag slechts een beperkte afwijking op de geldende normen werd gevraagd. De thans aangehaalde motieven volstaan volgens haar niet om de aanvraag te weigeren en, gezien de kennelijke wanverhouding tussen beiden, is er sprake van een schending van het redelijkheidsbeginsel.

8. In de memorie van wederantwoord en de laatste memorie stelt de verzoekende partij, wat het eerste onderdeel betreft, dat de bestreden beslissing niet spreekt over de maximale hellingsgraad van de trap bij de opstelling van trappen met een optrede van 18 cm en een aantrede van 20 cm en dat ze daarentegen laat uitschijnen dat er negatief geadviseerd wordt omdat de treden slechts 20 cm zijn, wat in tegenstrijd is met artikel 4.2.3.1 van bijlage 2 van het koninklijk besluit van 7 juli 1994. In de laatste memorie voert zij tot slot ook nog aan dat de trap in het geheel als een “rechte trap” moet worden beschouwd, zodat de vereiste aantrede slechts 20 cm moet bedragen.

Wat het tweede onderdeel betreft, voert de verzoekende partij in de memorie van wederantwoord voor het eerst aan dat de bestreden beslissing onvoldoende motiveert waarom de trap niet veiliger zou zijn geworden ten opzichte van de eerste afwijkingsaanvraag.

Beoordeling

Eerste onderdeel

9. Luidens artikel 2, § 1, van de wet van 30 juli 1979 bepaalt de Koning, met het oog op de preventie van brand en ontploffing, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de basispreventienormen die één of meer categorieën van constructies gemeen hebben, ongeacht hun bestemming. Het koninklijk besluit van 7 juli 1994 geeft uitvoering aan de voornoemde wet. Luidens artikel 1, eerste lid, van dit besluit zijn de technische specificaties die zijn opgenomen in de bijlagen ervan onder meer van toepassing op de op te richten gebouwen.

Artikel 4.2.3.1. van bijlage 2 van het koninklijk besluit van 7 juli 1994 bepaalt de constructiebepalingen van een trap. Het luidt:

“4.2.3 Trappen.

4.2.3.1 Constructiebepalingen.

De trappen hebben de volgende kenmerken :

1. evenals de overlopen hebben zij R 30 of zijn op dezelfde manier ontworpen als een betonplaat met R 30;
2. zij zijn aan beide zijden uitgerust met leuningen. Voor de trappen met een nuttige breedte, kleiner dan 1,20 m, is één leuning voldoende, voor zover er geen gevaar is voor het vallen;
3. de aantrede van de treden is in elk punt ten minste 20 cm;
4. de optrede van de treden mag niet meer dan 18 cm bedragen;
5. hun helling mag niet meer dan 75 % bedragen (maximale hellingshoek 37°);
6. zij zijn van het "rechte" type. Maar, "wenteltrappen" worden toegestaan zo ze verdreven treden hebben en zo hun treden, naast de hiervoor vermelde vereisten, (met uitzondering van voornoemd punt 3,) ten minste 24 cm aantrede hebben op de looplijn.”

Het komt aan de Raad van State in het raam van zijn wettigheidsstoezicht, niet toe om desgevraagd zelf een beoordeling te maken over de kenmerken van de trap waarvoor de afwijking wordt gevraagd. De Raad van State is enkel bevoegd om na te gaan of de overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan overeenkomstig de voormelde wettelijke en reglementaire bepalingen en binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is gekomen.

Uit de samenlezing van het voornoemde artikel 4.2.3.1, 3° met 6°, blijkt dat voor trappen van het “rechte” type, de aantrede van de treden in elk punt ten minste 20 cm is.

Een rechte trap is in zijn spraakgebruikelijke betekenis een trap waarvan de looplijn een rechte lijn is.

10. In het verzoekschrift wordt gesteld dat “het overgrote deel van de treden namelijk rechte trappen [zijn] die conform artikel 4.2.3.1., [3°] en [6] bijlage 2 koninklijk besluit 7 juli 1994 [...] slechts een aantreden van 0,20 m dienen te hebben”. Ook uit de door de verzoekende partij overgelegde foto’s en plannen blijkt dat de trap waarvoor een afwijking wordt gevraagd, niet louter bestaat uit rechte treden, doch een draai bevat. Een dergelijke trap is geen “rechte trap” in de zin als hiervoor gesteld. Anders dan de verzoekende partij het ziet, maakt de omstandigheid dat “het overgrote deel” van de treden “recht” zijn, niet dat de trap waarvoor de afwijking wordt gevraagd, als een “rechte trap” moet worden beschouwd.

Uit wat voorafgaat volgt dat de trap waarvoor de afwijking wordt gevraagd, niet van het “rechte” type is in de zin van de hiervoor aangehaalde voorschriften. Aldus moet de kwestieuze trap bestaan uit treden waarvan de aantreden ten minste 24 cm zijn op de looplijn. Ook de verzoekende partij had het overigens zelf in haar “aanvraag tot afwijking” in die zin begrepen: zij vroeg immers een afwijking aan omdat de aantreden “slechts 20cm ipv 24cm” bedragen, wat inhoudt dat zij ervan uit ging dat de bestaande treden met een aantrede van 20 cm niet in overeenstemming waren met de vereiste constructiebepalingen van een trap. Is aldus niet relevant, het argument van de

verzoekende partij dat de “resterende treden” op zich over veel ruimere afmetingen binnen de looplijnen zouden beschikken, temeer dat uit het administratief dossier niet blijkt dat dit gegeven ter beoordeling is voorgelegd aan de Commissie voor Afwijking.

Uit wat voorafgaat volgt dat de Commissie voor Afwijking niet de toepasselijke basisnorm miskent door uit te gaan van het standpunt dat de aantreden van de treden van de kwestieuze trap een afmeting van 24 cm dienen te bedragen, terwijl de “netto aantrede voor afdalende personen” van deze trap 20 cm bedraagt.

11. Het eerste onderdeel is ongegrond.

Tweede onderdeel

De formele motiveringsplicht

12. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, verplichten de besturen hun bestuurshandelingen uitdrukkelijk te motiveren. Deze formelemotiveringsplicht houdt in dat in de beslissing zelf op een afdoende wijze de juridische en feitelijke overwegingen moeten worden vermeld die aan de beslissing ten grondslag liggen. Ze noopt het bestuur echter niet om in zijn beslissing een antwoord te geven op alle feitelijke en juridische argumenten die een belanghebbende naar voren brengt, zodat niet systematisch geantwoord moet worden op de diverse argumenten aangevoerd in de aanvraag. Het volstaat dat uit de motivering blijkt dat de wezenlijke aspecten van de argumenten van de belanghebbende in de besluitvorming betrokken werden en dat hieruit kan worden afgeleid waarom de argumenten in hun geheel niet werden aanvaard.

Het belangrijkste doel van de formelemotiveringsverplichting is dat de verzoekende partij in de haar betreffende akte zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, zodat zij met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het gepast is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

Aan die formelemotiveringsplicht kan worden voldaan door een verwijzing naar een advies, op voorwaarde dat de inhoud van het advies waarnaar wordt verwezen, aan de rechtzoekende ter kennis is gebracht, dat dit advies zelf afdoende gemotiveerd is, dat het wordt bijgevalen in de uiteindelijke beslissing en dat er geen tegenstrijdige adviezen zijn.

13. De bestreden beslissing bevat geen eigen formele motivering. Uit de enkele lezing ervan blijkt dat ze volledig is gesteund op het advies van de Commissie voor Afwijking, waarvan de verwerende partij overigens in de bestreden beslissing uitdrukkelijk verklaart dat zij zich dit eigen maakt. De motieven van deze commissie worden aldus de motieven waarop de verwerende partij zich steunt om de gevraagde afwijking van het punt 4.2.3.1 van bijlage 2 van het koninklijk besluit van 7 juli 1994, niet toe te staan.

14. De hiervoor weergegeven (*supra*, punt 3.2.) motieven van de Commissie voor Afwijking die de verwerende partij zich eigen heeft gemaakt, verschaffen aan de verzoekende partij voldoende duidelijkheid over de motieven voor het niet toestaan van de aangevraagde afwijking van punt 4.2.3.1 van voormelde bijlage.

Met voor het eerst in de memorie van wederantwoord en in de laatste memorie herhaalde blote argument dat de bestreden beslissing onvoldoende motiveert waarom de trap niet veiliger zou zijn geworden ten opzichte van de eerste afwijkingsaanvraag, wordt geen rekening gehouden omwille van het laattijdig aanvoeren ervan.

15. Het tweede onderdeel is, in zoverre het de formelemotiveringsplicht geschonden acht, ongegrond.

Materiële motiveringsplicht

16. Aangezien de verzoekende partij zich ter adstructie van deze schending beperkt tot een verwijzing naar het eerste onderdeel, volstaat het vast te stellen dat uit de bespreking van het eerste onderdeel volgt dat de Commissie van Afwijking terecht kon stellen dat de trap een “aanrede heeft van 24 cm,

inclusief een neus van 4 cm” en dat “de netto aantrede voor afdalende personen [...] dus 20 cm [is], dit is niet de volledige lengte van een voet.”

17. Het tweede onderdeel is, in zoverre het de materiële motiveringsplicht geschonden acht, ongegrond.

Redelijkheidsbeginsel

18. Artikel 2, § 2, van de wet van 30 juli 1979 bepaalt dat afwijkingen op de basispreventienormen worden toegestaan indien de betrokken constructie door deze afwijkingen een veiligheidsniveau behoudt dat tenminste gelijk is aan dat, vereist door deze normen. De Koning bepaalt de procedure en de voorwaarden volgens welke de afwijkingen worden toegestaan. In uitvoering hiervan, bepaalt artikel 5 van het koninklijk besluit van 18 september 2008 ‘tot bepaling van de procedure en de voorwaarden volgens welke de afwijkingen op de basispreventienormen worden toegestaan’, dat de Commissie voor Afwijking evalueert of de constructie waarvoor een afwijking gevraagd wordt, dit veiligheidsniveau biedt.

Het komt aan de Raad van State binnen het raam van zijn wettigheidstoezicht, niet toe om zelf een beoordeling te maken van het veiligheidsniveau van de voorgestelde afwijking. De Raad van State is enkel bevoegd om na te gaan of de overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is gekomen.

19. Uit het hiervoor weergegeven advies van de Commissie voor Afwijking blijkt dat deze oordeelt dat een trap met een “netto aantrede voor afdalende personen” van 20 cm, “dit is niet de volledige lengte van een voet”, nog steeds te steil is en “dat afdalende personen nog steeds een verhoogd valgevaar lopen wanneer zij de trap tijdens een evacuatie gebruiken”, alsook dat “het sas dat de aanvrager voorstelt [...] geen verbetering brengt van de personen die de trap afdalen tijdens een evacuatie”. Waar de verzoekende partij betoogt dat de in het advies aangehaalde motieven niet volstaan om de aanvraag te weigeren en dat zij “slechts een beperkte afwijking op de geldende normen” heeft

gevraagd, geeft zij aldus met deze – overigens niet met concrete elementen ondersteunde – blote bewering ter zake, weliswaar blijk van een andere feitelijke beoordeling van de zaak dan de verwerende partij, maar de verzoekende partij maakt hiermee niet aannemelijk dat deze in verband met de beoordeling van de gevraagde afwijking, tot een conclusie is gekomen die de grenzen van de redelijkheid te buiten zou gaan.

20. Het tweede onderdeel is ongegrond.

21. Het enige 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 25 september 2014, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silja Doms,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silja Doms

Dierk Verbiest