

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 262.267 van 6 februari 2025
in de zaak A. 237.261/VII-42.029**

In zake : de BVBA BLACK SMOKE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Joost Bosquet
 kantoor houdend te 2650 Edegem
 Mechelsesteenweg 326
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de STAD ANTWERPEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Koen Geelen, Sarah Jacobs en Jarien Bloemen
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Mechelsesteenweg 64, bus 101
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 september 2022, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de milieutoezichthouder van de stad Antwerpen van 18 juli 2022 waarbij aan “de gebruiker van het goed gelegen te Boomgaardstraat 1, 2018 Antwerpen, exploitatie Black Smoke” een veiligheidsmaatregel wordt opgelegd.

 Tevens wordt de toekenning van een schadevergoeding tot herstel ten bedrage van 247.583,03 euro gevorderd wegens het financiële nadeel dat werd geleden door de met de bestreden beslissing opgelegde gebruiksbeperkingen van de inrichting.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 256.730 van 8 juni 2023 is het debat heropend.

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

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft op 30 november 2023 een aanvullend verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 juni 2024.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Chloë Ameloot, die *loco* advocaat Joost Bosquet verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Jarien Bloemen, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen 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. De verzoekende partij exploiteert een restaurant met bar te Antwerpen.

3.2. Op 14 oktober 2016 heeft het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen een stedenbouwkundige vergunning verleend

voor de functiewijziging naar horeca en voor het uitvoeren van verbouwwerken in het pand. Daarbij werd als vergunningsvoorwaarde opgelegd dat het brandpreventieverslag van 2 september 2016, opgesteld door de brandweerzone Antwerpen, moet worden nageleefd. De stad Antwerpen heeft vervolgens op 3 april 2017 bevestigd dat het betrokken pand voldoet aan alle brandveiligheidsregels.

3.3. In 2020 vraagt de eigenaar van het pand een omgevingsvergunning aan. Uit de begeleidende nota blijkt dat de aanvraag strekt tot de regularisatie van verscheidene stedenbouwkundige handelingen en tot “het groeperen van alle verschillende zones tot één masterdossier met inbegrip van de brouwerij, bierbelevingscentrum, ambachtencentrum en herinrichten [van] de voormalige gistoren”. Het milieuluik wordt eveneens in de aanvraag geïntegreerd. Met betrekking tot de voormalige gistoren, waarin de inrichting van de verzoekende partij gesitueerd is, wordt een helling ten voordele van rolstoelgebruikers op het niveau +3 ingetekend, nu deze op de plannen van 2016 niet was opgenomen. Tevens wordt op niveau +2 een opening dichtgemaakt ten voordele van de configuratie van de eindgebruiker van zone J en de optimalisatie van de vluchtweg van toren H.

De omgevingsvergunning wordt op 29 juli 2021 verleend door de deputatie van de provincieraad van Antwerpen. Als stedenbouwkundige voorwaarde wordt opgelegd dat de adviezen van de brandweer van 2 april 2021 en 21 juni 2021 integraal deel uitmaken van de vergunning en dat zij strikt moeten worden nageleefd.

3.4. Naar aanleiding van klachten over geluidsoverlast wordt op 30 juni 2022 een controlebezoek uitgevoerd. Daarbij wordt vastgesteld dat er naast het restaurant ook een polyvalente zaal, ingericht als feestzaal, en een dakterras met DJ-boot aanwezig zijn. Daarnaast wordt vastgesteld dat de centrale trappenhal, die gebruikt wordt als toegang en uitgang voor de bezoekers, zeer nauw en laag is. Tot slot zouden niet alle branddeuren naar behoren werken en laat de signalisatie en veiligheidsverlichting te wensen over.

3.5. Op 6 juli 2022 vindt een nieuw controlebezoek plaats. Het proces-verbaal van die controle bevat de volgende vaststellingen:

“Door aanwezigheid van brandweer, en de dienst bouwtoezicht, en alle relevante plannen en vergunningen, zijn we in de mogelijkheid om het onderzoek meer in detail te voeren.

Het gebouw is als volgt in gebruik, door exploitant Black Smoke:

- -1: niet publiek toegankelijk: tijdens verschillende controles niet te betreden. De exploitant verklaart dat deze niet door bezoekers gebruikt wordt, en er bijgevolg geen aanpassingen moeten gebeuren).

- 0: ingang (exploitant chocolatier wordt in deze controle niet weerhouden)

- +1: bar

- +2: vide (vermelding plan bij bouwvergunning)

- +3: restaurant

- +4: vide (vermelding plan bij bouwvergunning)

- +5: toiletten

- +6: dakterras

- Evacuatie: mbt (brand)veiligheid worden volgende zaken vastgesteld: centrale toegangstrap binnen, ook in gebruik als evacuatiestap, is op verschillende plaatsen onvoldoende breed/hoog.

Voor detail wordt verwezen naar bijlage 1 berekening_boomgaardstraat_1. Zowel volgens stedenbouwkundige voorschriften als volgens politiecodex Antwerpen en Vlarem II mogen bestaande trappen niet smaller zijn dan 70 cm, en nergens lager zijn dan 200 cm.

Dit is toegelicht aan de exploitant tijdens de rondgang van 06 juli 2022, aan de heer [...], en telefonisch aan zaakvoerder [...]. Op vraag van de raadsheer [...] heb ik hem op vrijdag telefonisch trachten contacteren. Wegens niet bereikbaar heb ik per mail alvast toelichting gegeven mbt de berekening van het aantal toegelaten personen, en verwijzing naar de geldende artikels. Tijdens de hoorzitting van 13 juli 2022 is de berekening opnieuw toegelicht. Op 14 juli 2022 vond er een nieuwe opmeting plaats, nav aangeleverde vragen en opmerkingen. Op 18 juli 2022 werden de opmetingen en berekeningen opnieuw en per mail overgemaakt aan de exploitant [...].

Verder was er tijdens de controles van 30 juni en 06 juli materiaal opgeslagen in het trappenhuis wat een evacuatie tijdens een eventueel incident zou bemoeilijken. Het trappenhuis moet ten allen tijde vrij zijn van opslag, goederen, materialen,...

- Bordje maximaal aantal toegelaten personen per niveau: onvoldoende tot niet aanwezig.

- Rookkoepel: de rookkoepel is niet correct aangesloten op het trappenhuis. Ter hoogte van de 5e verdieping is een glazen deur geplaatst waardoor het trappenhuis niet meer ontrookt kan worden. De werking van de rookkoepel wordt teniet gedaan. Veilig evacueren tijdens brand en rook in het trappenhuis is niet meer mogelijk. Op 12 juli 2022 ontvangen we een filmpje en een foto waaruit blijkt dat de glazen deur verwijderd is en dat de rookkoepel opnieuw normaal zou werken. Voor de correcte werking van de rookkoepel is er nog geen attest voorgelegd.

- Brandwerende compartimentering:

Ter hoogte van +3 is de compartimentering tussen verbruiksruimte en trappenhuis niet conform. Een oude houten deur bovenaan in de gang staat rechtstreeks in contact met de verbruiksruimte. Er kan niet nagegaan worden of deze deur een brandweerstand heeft.

Ter hoogte van +5 kon niet worden vastgesteld of een branddeur een brandweerstand van een half uur heeft. Naderhand zijn stukken aangeleverd waaruit blijkt dat de zegels overschilderd waren, en dat de deur wel een brandweerstand heeft.

Op verschillende plaatsen moeten doorvoeringen (waar buizen door de muur gaan, gaten geboord of geslagen zijn,...) brandwerend gedicht worden tov andere compartimenten.

Voor de dienstlift kon niet vastgesteld worden dat deze brandwerend gescheiden is. Bij niet brandwerende scheiding wil dit zeggen dat alle niveaus met elkaar in verbinding staan en dat brand en rook zich snel kunnen verspreiden.

Verder werden meerdere brandwerende deuren in open stand vergrendeld met een spie, een bak, ...

Op deze manier raakt de vermeende evacuatieweg gecompromitteerd en onbruikbaar.

De niveaus en technische ruimtes moeten ten opzichte van elkaar en ten opzichte van de trappenkoker brandwerend gescheiden zijn. [...]

- Brandmeldcentrale: Het brandveiligheidsadvies gekoppeld aan de omgevingsvergunning vermeldt:

G.6 De gebouwen dienen uitgerust te worden met een algemene en automatische branddetectie-installatie, aangevuld met een manueel systeem om ontruiming te bevelen. Het aantal, de aard en de plaatsing van de toestellen wordt bepaald door de afmetingen van de lokalen en het risico in de lokalen.

Het veilig gebruik van de trappenkoker (inclusief lift) hangt onlosmakelijk samen met de brandwerende compartimentering, welke op haar beurt weer gelinkt is aan de automatische branddetectie-installatie. De detectie in het volledige gebouw moet een snel ontruimingssignaal garanderen, en moet ervoor zorgen dat alle brandwerende doorgangen met magneethouder gericht signaal tot sluiten krijgen. Wanneer een lokaal niet uitgerust is met automatische detectie dan bestaat de kans dat bij rookverspreiding de betreffende brandwerende deur te laat sluit, en de trappenkoker te laat een rook-/brandwerend compartiment zal vormen.

- Tijdens de controle gaf de branddetectie geen volledige dekking van het gebouw. Enkel de trappenhal zou voorzien zijn. De exploitant gaf aan snel een uitbreiding te voorzien met niet-gekoppelde detectie. Dit is niet weerhouden door brandweer wegens niet zinvol bij brand/rook/snelle evacuatie. Veiligheidsverlichting: in trappen, lokalen, uitgangen en vluchtwegen is onvoldoende veiligheidsverlichting aangebracht waardoor bij evacuatie tijdens brand of stroompanne geen veilige evacuatie verzekerd kan worden. Ook voldoet het aantal en de locatie van de pictogrammen niet. Er werd door de exploitant een overzicht van aanwezige veiligheidsverlichting aangeleverd voor heel de brouwerijsite.

- Brandbestrijdingsmiddelen conform de stedenbouwkundige vergunning: op iedere verdieping moeten voldoende en gepaste brandbestrijdingsmiddelen (snelblustoestellen en brandhaspel) voorzien zijn.

Deze moeten allen goed zichtbaar en altijd bereikbaar opgehangen worden, vergezeld van bijhorend pictogram. De exploitant legde op 12 juli 2022 een recent document voor waaruit blijkt dat blustoestellen regelmatig gekeurd worden. Een brandhaspel wordt enkel vermeld op +3.

Voor de automatische blusinstallatie in de keuken werd op 12 juli 2022 een document voorgelegd waaruit blijkt dat de installatie recent onderhouden is.

- In de inrichting zijn op ieder niveau goed zichtbaar evacuatieplannen voorzien.

- De exploitant verklaarde dat het personeel regelmatig opgeleid wordt om bij brand of evacuatie gepast en gericht te reageren. Het tijdens de hoorzitting overhandigd document ‘risico-analyse’, uitgevoerd door de firma CLB Externe Preventie, vermeldt dat er geen zelfstandige evacuatieoefeningen uitgevoerd worden. De analyse vermeldt dat de zaalmanagers een opleiding kleine blusmiddelen gevolgd heeft. Ook vermeldt de analyse dat de laatste opleiding 10 jaar geleden plaatsvond, en deze opleiding liefst om de 3 jaar herhaald moet worden.

Gezien bovenstaande gebreken een onmiddellijke impact hebben bij calamiteit plegen we ter plaatse overleg met de betrokken diensten. Wij evalueren een reëel en direct risico voor alle gebruikers. Gezien het een exploitatie in uitvoering is, gezien de coöperatieve houding van de exploitant, gezien het gebruik van de buitentrap, wordt het besluit genomen om het gebruik van de inrichting niet stop te zeggen, maar te beperken tot een aanvaardbaar risico. In deze overweging speelt vooral mee dat er voor de verschillende niveaus een buitentrap is welke voor een beperkt aantal gebruikers in een veilige evacuatie kan voorzien. Gezien de breedte van de buitentrap wordt het aantal gebruikers per niveau beperkt tot 64 personen. Dit wordt tijdens de controle meegedeeld aan de exploitant, ttz, aan de aanwezige verantwoordelijke [...] en per telefonisch onderhoud aan [...]. Er wordt toelichting gegeven over het risico, de vastgestelde tekortkomingen, de veiligheidsmaatregel, en hoe we tot een aantal van 64 personen per niveau komen. Wij horen de zaakvoerder aan. Daarnaast nodigen we de zaakvoerder uit voor een hoorzitting op 12 juli 2022. Op verzoek van de exploitant wordt de hoorzitting verplaatst naar 13 juli 2022.”

3.6. De stad Antwerpen neemt op 7 juli 2022 veiligheidsmaatregelen ten aanzien van de inrichting. Op de hoorzitting van 13 juli 2022 vraagt de verzoekende partij om de beslissing tot het opleggen van veiligheidsmaatregelen te heroverwegen.

3.7. Naar aanleiding van dit verzoek wordt de inrichting op 14 juli 2022 onderworpen aan nieuwe controleverrichtingen. Op 18 juli 2022 worden per e-mail de bevindingen en de gevolgen van dit inspectiebezoek meegedeeld:

“Door uw reeds geleverde inspanningen van de voorbije dagen en de bijkomende metingen (14 juli 2022) komen we tot de conclusie dat er voor niveau +1 een versoepeling mogelijk is tot 92 personen.

Als bijlage vindt u de berekening, en het maximaal aantal toegelaten personen per niveau.

Ik informeer u waar er kritieke aanpassingen dienen te gebeuren om een verder minimale veiligheid inzake evacuatie te bekomen.

- * Brandwerende compartimentering zoals beschreven in de omgevingsvergunning (plannen en brandweeradvies), sterke focus op gekokerde binnentrap, compartimenten aansluitend op de binnentrap, technische ruimten.

- * Attest werking rookluik. De binnendeur is ondertussen verwijderd.

- * Gebruik binnentrap:

- * Brandmeldcentrale zoals vermeld in uw omgevingsvergunning:

[...]

De gebouwen dienen uitgerust te worden met een algemene en automatische branddetectie-installatie, aangevuld met een manueel systeem om ontruiming te bevelen. Het aantal, de aard en de plaatsing van de toestellen wordt bepaald door de afmetingen van de lokalen en het risico in de lokalen. Het veilig gebruik van de trappenkoker (inclusief lift) hangt onlosmakelijk samen met de brandwerende compartimentering, welke op haar beurt weer gelinkt is aan de automatische branddetectie-installatie. De detectie in het volledige gebouw moet een snel ontruimingssignaal garanderen, en moet ervoor zorgen dat alle brandwerende doorgangen met magneethouder gericht signaal tot sluiten krijgen. Wanneer een lokaal niet uitgerust is met automatische detectie dan bestaat de kans dat bij rookverspreiding de betreffende brandwerende deur te laat sluit, en de trappenkoker te laat een rook-/brandwerend compartiment zal vormen.

- * Hoogte/breedte binnentrap:

In uw nota en risico-analyse wordt geen vermelding gemaakt van de hoogte van het plafond van de trappen. Doorgangen van minder dan 70 cm en lager dan 200 cm mogen niet mee in rekening gebracht worden als veilige evacuatieweg.

Wanneer u ervoor opteert om deze vluchtweg reglementair te gebruiken dan kan u of de nodige (vergunningsplichtige) werken uitvoeren, of u kan via de politiecodel Antwerpen een afwijking proberen bekomen, mits compenserende maatregelen.

- * Goederenlift:

- * De goederenlift gaat door verschillende verdiepingen/brandwerende compartimenten waardoor deze brandtechnisch één geheel vormen. Er moet aangetoond worden dat de goederenlift brandwerend gecompartmenteerd is, zoals vermeld in de omgevingsvergunning.

- * Gebruik buitentrap:

- * Voor niveau +1 wordt gebruik gemaakt van een afzonderlijke buitentrap. De bouwplannen vermelden dat het smalste punt (thv evacuatie deur) 100 cm bedraagt. Na de meting van 14 juli 2022 komen we tot meer exacte cijfers (zie bijlage).

Verder sluit ik aan op de risico-analyse opgemaakt door uw specialist waarbij o.a. vermeld wordt dat; de veiligheidsverlichting en pictogrammen uitgebreid dienen te worden, vastgestelde doorvoeringen moeten

brandwerend gedicht worden, personeel regelmatig opgeleid moet worden, blusmiddelen/sprinklers gekeurd moeten zijn, brandlast beperken, keuring gas en elektriciteit,... Deze zaken zijn ook zeer belangrijk maar vormen momenteel individueel geen reden tot behoud van de veiligheidsmaatregel. Ik bezorg u eerstdaags een aangepaste veiligheidsmaatregel waarin vermeld wordt dat u voor niveau +1 tot 92 personen (inclusief personeel) mag toelaten. Deze aangepaste veiligheidsmaatregel gaat onmiddellijk in (bij het versturen van dit bericht).”

3.8. Op dezelfde dag worden met onmiddellijke ingang de volgende veiligheidsmaatregelen opgelegd:

- “• Een gebruiksbeperking waarbij er maximaal 64 personen per bouwlaag aanwezig mogen zijn. Dit is het equivalent van de berekening van het aantal personen dat per niveau tegelijk kan evacueren via een veilige evacuatiweg.
- Er voor niveau 1 een aangepaste gebruiksbeperking geldt van 92 personen.”

Als motivering voor deze beslissing wordt opgegeven:

“Overwegende dat uit het ontbreken van de nodige evacuatie- en brandveiligheidsvoorzieningen een gevaar voor mens en milieu betekenen. Overwegende dat de exploitatie gebeurt in strijd met de algemene milieuvoorwaarden, ttz, het niet naleven van de brandveiligheidsvoorwaarden gekoppeld aan de omgevingsvergunning met kenmerk OMV_2020128961.”

Dit is de thans bestreden beslissing.

3.9. Bij besluit van 24 februari 2023 heeft de toezichthouder de bestreden veiligheidsmaatregel opgeheven.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de verzoekende partij

4. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 16.7.3 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake

ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.262.267 VII-42.029-8/19

milieubeleid' (hierna: DABM), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen' (hierna: de wet van 29 juli 1991), van de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, doordat "de bestreden beslissing [...] een capaciteitsbeperking oplegt op basis van 1) [...] een onvolledige lezing van de bestaande vergunde toestand; 2) een foutieve voorstelling van de feiten en 3) een tegenstrijdige motivatie en zonder dat de getroffen maatregelen van verzoekende partij in aanmerking werden genomen", terwijl "een veiligheidsmaatregel als administratieve rechtshandeling dient te steunen op de rechtens vereiste juridische grondslag wanneer zij bepaalde overtredingen op brandveiligheidsvoorschriften vaststelt en deze aangrijpt om een aanzienlijk risico voor mens en leefmilieu vast te stellen", de "materiële motiveringsplicht [...] impliceert dat elke beslissing op rechtmatige, pertinente en draagkrachtige motieven dient te steunen, waarvan het bestaan uit de bestreden beslissing zelf of het administratief dossier kan worden afgeleid, en deze in redelijkheid tot de getroffen beslissing konden leiden" die dient te worden veruitwendigd in de formele motivering, het "zorgvuldigheidsbeginsel [...] vereist dat de bestuurlijke overheden een voorzichtige en transparante houding aannemen met betrekking tot hun besluitvorming waarbij fundamentele rechten en vrijheden van burgers worden ingeperkt" en zij voorts "hun handelen [moeten] steunen op een zorgvuldige feitenvinding".

In de toelichting bij het middel wordt gesteld dat de bestreden beslissing ten onrechte steunt op de regularisatievergunning voor de volledige brouwerijsite om de zogenaamde gebrekkigheid van de evacuatie- en brandveiligheidsvoorzieningen vast te stellen, dat "[d]e vergunningstoestand van voormelde vergunning op het vlak van brandveiligheidsvoorschriften opgenomen in het brandpreventieverslag wordt vergeleken met de bestaande toestand om tot het besluit van gebrekkige evacuatie en brandveiligheidsvoorzieningen te komen", dat "[g]een enkel van de aan het pand [...] verrichte vergunningsplichtige handelingen [...] evenwel het voorwerp [is] van deze vergunning [...], aangezien geen enkele wijziging of vergunningsplichtige handeling aan het pand [...] noch aan de exploitatie ervan werd aangebracht, noch voor regularisatie in aanmerking kwam", dat het voorwerp van die vergunning "niet [kan] worden uitgebreid tot alle

gebouwen die zich op de brouwerij site bevinden, en waaraan geen enkele stedenbouwkundige en vergunningsplichtige handeling werd verricht of voor regularisatie in aanmerking kwam”, dat het pand “werd opgenomen in de plannen behorende bij voormelde vergunning van 2021 als onderdeel van een volledige brouwerij site, zonder dat aan de verworven rechten uit de vergunning van 2016 werd verzaakt”. Voorts zet de verzoekende partij uiteen dat de vergunningstoestand van de zogenaamde gisttoren wordt bepaald door de “samenlezing van de stedenbouwkundige vergunning [...] van 14 oktober 2016 en de omgevingsvergunning die werd verleend aan een andere juridische entiteit [...] van 29 juli 1991 [lees: 2021]”, dat de voormelde vergunning van 29 juli 2021 “niet van aard [is] de voorgaande stedenbouwkundige vergunning op te heffen of in te trekken, zodat zij slechts uitwerking kan hebben op die vergunningsplichtige handelingen die in uitvoering van de bewuste vergunning worden uitgevoerd”, dat “[d]e exploitatie en de inrichting na verbouwing van de zogenaamde gisttoren waarop de bestreden beslissing betrekking heeft [...] voor 99% (en dus met uitsluiting van een hellingsvlak inzake toegankelijkheid) [wordt] geregeld door het toepassingsgebied van de stedenbouwkundige vergunning van 14 oktober 2016, en de bij voorgaande vergunning voorgeschreven brandveiligheidsvoorschriften”. Volgens de verzoekende partij moest bij het nemen van de bestreden beslissing dan ook uitgegaan worden van de volledige vergunningstoestand van het pand waarbij haar inrichting afzonderlijk diende te worden beoordeeld.

Aangezien na de stedenbouwkundige vergunning van 2016 geen vergunningsplichtige werken werden uitgevoerd in het pand, kan het brandpreventieverslag van 2021 niet gelden voor haar inrichting. Anders dan bij de regularisatie van structurele vergunningsplichtige ingrepen kunnen bij de loutere opname van een ongewijzigd vergund gebouw binnen een geheel van een site geen gewijzigde gevolgen uit de actuele regelgeving worden afgeleid indien aan dat gebouw geen vergunningsplichtige handelingen worden gesteld. Op basis van de verworven rechten van de vergunning van 2016 en het bijbehorende brandweerverslag, kan in de bestreden beslissing niet worden verwezen naar de regularisatievergunning van 2021 en het daarin vermelde automatisch branddetectiesysteem. Zij werd voor de keuze gesteld om in te zetten op doeltreffende compartimentering of op een automatisch branddetectiesysteem. Na

controle heeft de brandweer bevestigd dat haar inrichting conform is aan de voorwaarden van het brandweerverslag van 2016. In de bestreden beslissing wordt echter enkel verwezen naar de regularisatievergunning en het brandpreventieverslag van 2021.

Voorts betoogt de verzoekende partij dat de bestreden beslissing steunt op gebrekkige motieven in de mate dat vragen worden gesteld over kwesties die reeds werden beantwoord met haar nota en tijdens de hoorzitting. Dit is onder meer het geval wat betreft de compartimentering op de derde verdieping. Het is onduidelijk welke verdere toelichting noodzakelijk is. Het stellen van een vraag in de bestreden beslissing over de conformiteit met de brandveiligheidsvoorwaarden impliceert dat er minstens onzekerheid heerst of er wel degelijk een gevaar bestaat, hetgeen haaks staat op de vaststelling dat er sprake is van een aanzienlijk risico voor mens en leefmilieu.

Tevens blijkt uit de bestreden beslissing niet welke remediëringsmaatregelen genomen moeten worden voor de opheffing van de veiligheidsmaatregel. De verzoekende partij zegt in dit verband dat het haar volledig onduidelijk is aan welke brandveiligheidsvoorwaarden finaal moeten worden voldaan. Meer in het bijzonder verschaft de bestreden beslissing geen duidelijkheid omtrent de vereiste minimale breedtes en hoogtes van de bestaande constructies. Hetzelfde geldt tot slot voor de door het bestuur vereiste compartimentering en veiligheidsverlichting.

5. In haar memorie van wederantwoord wijst de verzoekende partij erop dat de omgevingsvergunning van 29 juli 2021 enkel betrekking heeft op de “Toegankelijkheid restaurant, helling niet uitgevoerd // zone helling behelst nu tafel(s) gereserveerd voor rolstoelgebruikers”, terwijl het voorwerp van de stedenbouwkundige vergunning van 2016 betrekking had op “het verbouwen van een voormalig gistoren en inrichten van bestaande vertrekken met bestemming brouwerij gerichte horeca”. Aangezien de vergunning van 2021 klaarblijkelijk enkel slaat op de uitbreiding van de brouwerij zijn de overeenkomstig die vergunning na te leven brandveiligheidsvoorschriften niet van toepassing op haar inrichting. Het enkele feit dat een regularisatie werd aangevraagd voor een

niet-vergunningsplichtige handeling op één verdieping, betekent niet dat het brandveiligheidsverslag dat als vergunningsvoorwaarde werd opgelegd van toepassing is op de volledige site. Het voorwerp van de aanvraag mag ook niet misbruikt worden om te leiden tot een ruimere toepassing van de geactualiseerde regelgeving op het volledige gebouw. Dit is nog minder het geval nu de vergunningsvoorwaarden van 2021 niet uitdrukkelijk van toepassing werden verklaard op haar inrichting. Bovendien blijkt uit het brandpreventieverslag van 2021 dat de opmerkingen van de brandweer enkel betrekking hebben op andere activiteiten. Indien toch zou worden geoordeeld dat de omgevingsvergunning en het bijhorend brandpreventieverslag van 2021 van toepassing zijn op haar inrichting, kan dit enkel ten aanzien van de derde verdieping. Er werd namelijk enkel een regularisatie aangevraagd in het restaurant en niet met betrekking tot het dakterras, de bar of de trappenhal.

De verwerende partij beroept zich ten onrechte op het koninklijk besluit van 7 juli 1994 dat werd gewijzigd in de periode tussen de vergunning van 2016 en de vergunning van 2021. Ten tijde van de vergunningverlening in 2016 waren de toepasselijke bijlagen bij het koninklijk besluit van 7 juli 1994 niet van toepassing op bestaande gebouwen waarvan de bouwaanvraag was ingediend vóór 26 mei 1995. Er wordt niet betwist dat het gebouw vóór 1995 werd vergund. In het brandweerverslag van 2021 wordt uitdrukkelijk bevestigd dat enkel de wijzigingen aan structurele elementen en uitbreidingen moeten voldoen aan de voorwaarden van het koninklijk besluit van 7 juli 1994.

In de bestreden beslissing worden de brandveiligheidsmaatregelen die zij heeft genomen niet in aanmerking genomen. Een loutere verwijzing naar de bijgebrachte stukken kan in dit verband niet volstaan. Er wordt met name niet toegelicht dat de compartimentering van de deur op de derde verdieping en de lift voldoet aan de normen. Tot slot zou de verwerende partij er ten onrechte van uitgaan dat de niet-naleving van elke voorwaarde een gevaar oplevert voor de brandveiligheid.

6. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij nog toe dat in het brandweerverslag van 2 september 2016 wordt verwezen naar de
ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.262.267 VII-42.029-12/19

politiecodex ‘versie 21 maart 2016’, dat een vergunningsvoorwaarde niet “evolutief kan zijn in de tijd”, dat toekomstige wijzigingen van reglementaire normen niet als vergunningsvoorwaarde kunnen worden opgelegd, dat een afwijking kan verkregen worden van de bepalingen van de politiecodex, dat zij rechten heeft verworven uit het feit dat in 2017 werd verklaard dat het gebouw aan de brandveiligheidsvoorschriften voldeed en dat de vergunning van 2016 in elk geval relevant blijft voor “de andere stedenbouwkundige handelingen en de functiewijziging die uitgevoerd werden onder deze vergunning”.

Beoordeling

7. Overeenkomstig artikel 16.7.1 DABM kunnen veiligheidsmaatregelen genomen worden in geval van “een aanzienlijk risico voor mens of milieu” die ertoe strekken het aanzienlijk risico “uit te schakelen, tot een aanvaardbaar niveau in te perken of te stabiliseren”. In de bestreden beslissing wordt “het ontbreken van de nodige evacuatie- en brandveiligheidsvoorzieningen” aangemerkt als een gevaar voor mens en milieu.

Het geschonden geachte artikel 16.7.3 DABM vereist dat de veiligheidsmaatregelen die “verplichten tot een doen of laten” duidelijk de verplichtingen omschrijven waaraan moet worden voldaan. Met de bestreden beslissing wordt een veiligheidsmaatregel opgelegd die bestaat uit een “gebruiksbeperking waarbij er maximaal 64 personen per bouwlaag aanwezig mogen zijn”, behalve niveau 1 waarvoor een “aangepaste gebruiksbeperking geldt van 92 personen”. Luidens die beslissing gelden de gebruiksbeperkingen “tot tegemoet gekomen is aan de brandveiligheidseisen gekoppeld aan de omgevingsvergunning [met kenmerk OMV_2020128961] en zoals geadviseerd door de brandweer”.

Aldus laat de bestreden beslissing in voldoende duidelijke bewoordingen verstaan waarom de veiligheidsmaatregel op grond van artikel 16.7.1 DABM wordt genomen. Tevens moet eenieder op basis van de motivering van de bestreden beslissing geacht worden te kunnen begrijpen waartoe de

opgelegde maatregel precies verplicht en in welke omstandigheden kan overgegaan worden tot de opheffing ervan.

8. Uit de vergunningsaanvraag die heeft geleid tot de omgevingsvergunning van 29 juli 2021 blijkt dat de aanvraag mede betrekking heeft op de herinrichting van de voormalige gisttoren waarin de inrichting van de verzoekende partij gelegen is. De verzoekende partij lijkt dit gegeven overigens te erkennen waar zij aangeeft dat de omgevingsvergunningsaanvraag, ingediend in 2021, onder meer strekte tot de regularisatie van een volgens haar niet-vergunningsplichtige handeling op één verdieping.

Daargelaten het precieze voorwerp van de op 29 juli 2021 verleende omgevingsvergunning, wordt vastgesteld dat reeds in het advies van de brandweer, dat werd uitgebracht in het kader van de stedenbouwkundige vergunning van 2016, melding wordt gemaakt van ‘Titel 5 (Inrichtingen toegankelijk voor publiek en recreatie), Hoofdstuk 1 (Inrichtingen toegankelijk voor het publiek: Brandveiligheid), Afdelingen 1, 2, 5, 6 en 7’ van de politiecodel. De omstandigheid dat de stedenbouwkundige vergunning van 2016 verleend werd onder de voorwaarde dat de brandveiligheidsvoorschriften strikt moeten worden nageleefd, doet in hoofdte van de exploitant geen statische verplichting ontstaan in de zin dat enkel de op het ogenblik van de vergunningverlening geldende brandveiligheidsvoorschriften gedurende de exploitatie moeten worden nageleefd, maar impliceert dat hij zich ook moet conformeren naar het normatief kader inzake brandveiligheid dat in de toekomst tot stand komt en zonder dat vereist is dat de nieuwe brandveiligheidsnormen bij individueel besluit op de inrichting van toepassing worden verklaard, tenzij de nieuwe regeling in afwijkingsmogelijkheden voorziet.

9. Aangezien een veiligheidsmaatregel krachtens artikel 16.7.1 DABM wordt opgelegd om een aanzienlijk risico voor mens of milieu uit te schakelen, tot een aanvaardbaar niveau in te perken of te stabiliseren, kunnen uit een verleende stedenbouwkundige vergunning beweerd verworven rechten het nemen van een dergelijke maatregel niet in de weg staan, nog minder wanneer die

maatregel wordt opgelegd omdat de betrokken vergunning niet correct werd uitgevoerd.

10. Tot slot blijkt uit de motieven van de bestreden beslissing dat wel degelijk rekening werd gehouden met de standpunten van de verzoekende partij over de vaststellingen naar aanleiding van het plaatsbezoek van 6 juli 2022 en met de bijkomend uitgevoerde opmetingen van de uitgangen.

11. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de verzoekende partij

12. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van artikel 16.7.1 DABM, van de artikelen 344 en 345 van de politiecodex van de stad Antwerpen, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991, van de materiële motiveringsplicht, van het zorgvuldigheids-, het rechtszekerheids-, het redelijkheids- en het proportionaliteitsbeginsel, doordat “de bestreden beslissing een veiligheidsmaatregel treft zonder zij een risicoafweging maakt waarin de gevolgen van de vastgestelde en nog actuele vermeende gebreken voor de brandveiligheid van de exploitatie zouden leiden tot een aanzienlijk risico voor mens en leefmilieu”.

In de toelichting bij het middel wijst de verzoekende partij erop dat zij op de hoorzitting een risico-evaluatie, opgesteld door een preventieadviseur gespecialiseerd in de discipline brandveiligheid, heeft neergelegd waarin geen onaanvaardbaar risico inzake brandveiligheid werd vastgesteld. Daardoor zou de opgelegde capaciteitsbeperking niet in een redelijke verhouding staan tot het reële risico dat uitgaat van de nog bestaande gebreken inzake brandveiligheid. Bovendien steunt de bestreden beslissing op gebreken waarvan op de hoorzitting reeds is gebleken dat ze intussen werden verholpen. Voorts is de evacuatiecapaciteit volgens de verzoekende partij afhankelijk van de breedte van de trappen, maar niet van “de trap per trap gemeten hoogte” van de evacuatieweg.

In dit geval werd de hoogte van de evacuatiweg met miskennen van artikel 344 van de politiecodex herleid tot de nameting van “de hoogte van de individuele trappen, waarbij de laagste hoogtemeting tussen trap en bovenliggend plafond als problematisch werd beschouwd”, terwijl het gebruikelijk is de hoogte te bepalen aan de hand van een “denkbeeldige verbindingslijn tussen de traptippen en de bovenliggende plafondhoogte, zodat een constante hoogte van de evacuatiweg wordt bekomen”.

13. In de memorie van wederantwoord zet de verzoekende partij nog het volgende uiteen:

“[...] Volgens verwerende partij zou de bestreden beslissing een risicoanalyse uitgevoerd hebben op basis van het feit dat zij stelt dat ‘de afzonderlijke uitgang voor verdieping 1 beschikt over een breedte van 115 cm’. Dit is echter louter een vaststelling van feiten zonder enige analyse van de impact van de breedte ten aanzien van algemene brandveiligheid van het gebouw.

Verder steunt de bestreden beslissing louter op standaardclausules waardoor op geen enkele wijze een concrete afweging gebeurt van de vaststellingen ten aanzien van het vermeende risico die deze vaststellingen teweeg kunnen brengen. Verwerende partij kan niet verwijzen naar stukken uit het administratief dossier die dergelijke risicoanalyse uitvoeren aangezien deze nooit heeft plaatsgevonden op last van de toezichthouder of door hem.

Ook het e-mailbericht van 18 juli 2022 van de bevoegde toezichthouder voert geen risicoanalyse uit aangezien deze louter opmerkingen formuleert ten aanzien van de door verzoekende partij uitgevoerde risicoanalyse. Deze risicoanalyse besluit namelijk dat de capaciteitsbeperking enkel verantwoord kan worden ten aanzien van het dakterras en niet ten aanzien van de andere verdiepingen [...]. De bestreden beslissing en de bevoegde diensten hebben bijgevolg nooit zelf een afweging gemaakt van de feiten ten aanzien van het vermeende risico, minstens hebben ze deze nooit ter kennis gebracht aan verzoekende partij.

Ook de brief van 21 september 2022 verwijst enkel naar de risicoanalyse die door verzoekende partij werd bijgebracht en niet naar enige andere risicoanalyse die de bestreden beslissing kan verantwoorden en die een deugdelijke belangenafweging binnen de bestreden beslissing kan verklaren. Aangezien de eigen risicoanalyse van verzoekende partij tot de conclusie komt dat de capaciteitsbeperking van het restaurant en de bar niet kan worden verantwoord is het dan ook onduidelijk waarom verwerende partij zich hierop zou steunen om haar eigen beslissing te verantwoorden die strengere maatregelen oplegt.

Er werd bijgevolg nooit enige risicoanalyse uitgevoerd door verwerende partij die de bestreden beslissing kan verantwoorden. Artikel 16.7. DABM, de materiële en formele motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel zijn bijgevolg geschonden.

[...] Verwerende partij breidt bovendien de bepalingen van de Politiecodex over de breedte en hoogte uit tot een interpretatie die past in het kader van haar bestreden beslissing. Vanzelfsprekend is verwerende partij als overheid gebonden door haar eigen regelgeving en het legaliteitsbeginsel en kan zij niet zonder enige juridische grondslag bepalen dat de metingen van de trap moet gebeuren per individuele trede. Artikel 344 van de Politiecodex bepaalt bovendien enkel dat trappen op evacuatiewegen een hoogte moeten hebben van 2 meter zonder enige bijkomende toelichting. De hoogte moet dus worden gemeten volgens de in de praktijk gebruikelijke methode hetgeen niet de meting van iedere individuele trede inhoudt.

De meetmethode zou zijn toegelicht tijdens de hoorzitting van 24 augustus 2022. Deze hoorzitting vond meer dan één maand na de bestreden beslissing plaats. De afbeelding over de meetmethode werd opgesteld door de architect van verzoekende partij en kwam op vraag van verzoekende partij dan ook in het verslag van de hoorzitting. Verwerende partij kan dus uit die afbeelding niet afleiden dat de metingen gebeurd zijn conform deze methode hetgeen uitdrukkelijk wordt betwist door verzoekende partij. Daarenboven legt verwerende partij ook geen stukken voor waaruit de meetmethode blijkt.

Het PV van vaststelling van de deurwaarder toont duidelijk aan dat wanneer de juiste meetmethode gebruikt wordt, er in ieder geval andere resultaten bekomen worden. Uit een eenvoudige vergelijking tussen de meetresultaten van verwerende partij [...] en de meetresultaten van de gerechtsdeurwaarder [...] blijkt namelijk zeer duidelijk dat er zeer afwijkende resultaten voorliggen die hoogstwaarschijnlijk duiden op een foutieve meetmethode van verwerende partij, minstens toont het aan dat de meetresultaten van verwerende partij een zeer grote foutenmarge hebben. Deze foutenmarge is zo groot dat de meetresultaten van verwerende partij [...] als dienstig bewijs kunnen dienen.”

14. De verzoekende partij benadrukt in haar laatste memorie dat de bestreden beslissing niet louter steunt op de politiecodex maar ook op het koninklijk besluit van 7 juli 1994 ‘tot vaststelling van de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan de gebouwen moeten voldoen’ en dat de omstandigheid dat een veiligheidsmaatregel een legitiem doel heeft niet wegneemt dat deze onwettig kan zijn.

Beoordeling

15. De in artikel 16.7.1 DABM vermelde personen beschikken over een discretionaire beoordelingsvrijheid om te bepalen of er al dan niet sprake is van een aanzienlijk risico voor mens of milieu. Met de bestreden veiligheidsmaatregel wordt het aantal personen dat per bouwlaag aanwezig mag zijn beperkt. Deze capaciteitsbeperking vormt volgens de bestreden beslissing “het equivalent van de

berekening van het aantal personen dat per niveau tegelijk kan evacueren via een veilige evacuatieweg”.

Het is niet onredelijk om na de vaststelling van de gebrekkige evacuatiemogelijkheden van een horeca-inrichting die geëxploiteerd wordt over meerdere verdiepingen van een torengebouw, meer bepaald bestaande uit een bar en restaurant op niveau +1, een BBQ-restaurant op niveau +3 en een rooftop bar op niveau +6, te besluiten dat er sprake is van een aanzienlijk risico in de zin van artikel 16.7.1 DABM. Aangezien de veiligheidsmaatregel bestaat uit een gebruiksbepanking die volledig afgestemd is op het aantal personen dat veilig geëvacueerd kan worden in geval van een calamiteit, is die maatregel ook evenredig. Door de eigen inschatting van de veiligheidsrisico's toont de verzoekende partij in elk geval niet aan dat de bestreden beslissing het gevolg is van een onredelijke uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid van de verwerende partij.

16. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de meting van de hoogte van de traphal door de verwerende partij werd toegelicht tijdens de hoorzitting van 24 augustus 2022. In dit verband werd verduidelijkt dat in een hoek van 90° de afstand werd gemeten tussen de neustip van elke trede en het bovenliggende plafond. De geschonden geachte bepalingen van de politiecodex verbieden dergelijke meetmethode niet.

17. Voor het overige kan verwezen worden naar de beoordeling van het eerste middel waarbij reeds werd aangegeven dat de verwerende partij wel degelijk rekening heeft gehouden met de standpunten van de verzoekende partij over de vaststellingen die gedaan werden tijdens het controlebezoek dat op 6 juli 2022 heeft plaatsgevonden.

18. Het tweede middel is ongegrond.

V. Verzoek tot schadevergoeding tot herstel

19. Aangezien de Raad van State geen onwettigheid heeft vastgesteld, wordt het verzoek tot schadevergoeding tot herstel afgewezen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep tot nietigverklaring en het verzoek tot schadevergoeding tot herstel.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

3. Het onverschuldigde recht met bijdrage in verband met het verzoek tot schadevergoeding tot herstel ten bedrage van 224 euro dient te worden terugbetaald aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zes februari tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams