KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 6 november 1987 door de Gemeenschapsminister van Binnenlandse Aangelegenheden en Ruimtelijke Ordening verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve "betreffende de brandbeveiliging in hoge gebouwen", heeft op 26 november 1987 het volgend advies gegeven :

ONTWERP-ADVIES.

1. Onderwerp van het ontwerp-Executievebesluit is het bepalen van algemene voorschriften omtrent de brandbeveiliging waaraan - onverminderd specifieke voorschriften - hoge gebouwen dienen te voldoen om het ontstaan, de ontwikkeling en de voortplanting van brand te voorkomen, de veiligheid van de aanwezigen te waarborgen en het ingrijpen van de brandweer te vergemakkelijken. In wezen gaat het om het aanpassen van de bestaande voorschriften aan de nieuwe normen welke ter zake van brandbeveiliging door het Belgisch Instituut voor normalisatie zijn uitgewerkt.

Voor de rechtsgrond wordt in de aanhef van het ontwerp verwezen naar artikel 59 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw, gewijzigd bij de wet van 22 december 1970 en luidende als volgt :

"Artikel 59. De Koning kan een of meer algemene bouwverordeningen vaststellen, die alle nodige voorschriften bevatten om te voorzien in :

1. de gezondheid, de stevigheid en de fraaiheid van de bouwwerken, de installaties en hun omgeving, alsmede hun veiligheid, met name de beveiliging tegen brand en overstroming;

2. de instandhouding, de gezondheid, de veiligheid, de bruikbaarheid en de schoonheid, van de wegen, hun toegangen en hun omgeving;

.../...

3. de aanleg van voorzieningen van openbaar nut ten behoeve van de gebouwen, met name wat betreft de water-, gas- en elektriciteitsvoorzieningen, de afstandsverwarming, de telecommunicatie en de vuilophaling;

4. het ongehinderd verblijf van de personen in toeristenoorden, met name door voorkoming van lawaai, stof en rook bij de uitvoering van werken, en door deze werken op bepaalde uren en dagen te verbieden".

De bepalingen van het ontwerp blijven duidelijk binnen de reglementeringsbevoegdheid welke door de wetgever destijds aan de Koning is toegewezen.

2. In artikel 6, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de stedebouw en de ruimtelijke ordening - zonder enig voorbehoud of fragmentering - als plaatsgebonden aangelegenheden vermeld die aan de Gewesten zijn overgedragen.

Die bepaling kwam al voor in artikel 29 van het ontwerp van bijzondere Gewest- en Gemeenschapswet dat op 1 oktober 1979 bij de Senaat werd ingediend (Gedr. St., Senaat, B.Z. 1979, nr. 261/1). Dienomtrent deed de Raad van State in zijn advies L. 13.395/VR van 26 juli 1979 opmerken dat zoals de tekst gesteld was - en is - de gebruikte term "ruimtelijke ordening en stedebouw" slaat op het geheel van de aangelegenheden die in de wet van 29 maart 1962 zijn geregeld (Gedr. St., Senaat, B.Z. 1979, nr. 261/1, bijlage II, blz. 4). Die zienswijze bleef behouden in de voorbereiding van het ontwerp dat de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is geworden (zie o.m. Gedr. St., Senaat, 1979-1980, nr. 434/1, blz. 10 en Gedr. St., Kamer v. Volksv., 1979-1980, nr. 627/10, blz. 80).

.../...

In het arrest nr. 25 van 26 juni 1986 - waarbij uitspraak wordt gedaan over het bevoegdheidsgeschil dat gerezen was met het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 20 maart 1984 houdende het statuut van de logiesverstrekkende bedrijven - citeert het Arbitragehof, om aan te tonen dat de brandbeveiliging geen zuiver nationale aangelegenheid is gebleven, de ruimtelijke ordening als een globaal aan de Gewesten overgedragen aangelegenheid die de bevoegdheid impliceert "om gewestelijke bouwverordeningen vast te stellen die met name alle nodige algemene voorschriften bevatten om te voorzien in de veiligheid - met name de beveiliging tegen brand en overstroming - van de bouwwerken, de installaties en hun omgeving" (Belgisch Staatsblad van 15 juli 1986, blz. 10.132).

De voorgaande overwegingen en opmerkingen kunnen gelezen worden als erop wijzende dat, krachtens de bijzondere wetsbepaling waaraan zoëven is gerefereerd, de Vlaamse Executieve aanspraak heeft op de in artikel 59 van de stedebouwwet gedelegeerde regelingsbevoegdheid om, zoals in het voorliggende ontwerp, bij wege van algemeen bouwvoorschrift, voor het Vlaamse Gewest de normen ter zake van brandvoorkoming en brandveiligheid vast te stellen.

Die conclusie lijkt evenwel geen bevestiging te vinden in het arrest van het Arbitragehof nr. 40 van 15 oktober 1987 tot gedeeltelijke vernietiging van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 5 maart 1985 houdende regeling van de erkenning en subsidiëring van voorzieningen voor bejaarden (Belgisch Staatsblad van 6 november 1987, blz. 16.237-16.239)(x).

.../...

(x) Zie ook het arrest nr. 41 van 29 oktober 1987 tot gedeeltelijke vernietiging van het decreet van de Franse Gemeenschap van 10 mei 1984 in verband met de rustoorden voor bejaarden (Belgisch Staatsblad van 21 november 1987, blz. 17.251-17.253).

In de overwegingen van dat arrest wordt herhaald dat "het beleid met betrekking tot de veiligheid van de bejaardenvoorzieningen, en meer bepaald de brandbeveiliging, geen zuiver nationale aangelegenheid gebleven (is). Dit beleid vertoont immers, omwille van de eigen kenmerken van de personen die erin verblijven, specifieke aspecten".

Het arrest vervolgt :

> "Is de nationale overheid bevoegd om basisnormen uit te vaardigen, d.w.z. normen die gemeen zijn aan een categorie van constructies zonder dat daarbij in acht wordt genomen welke de bestemming ervan is, toch zijn de gemeenschappen bevoegd tot het regelen van de specifieke veiligheidsaspecten van de bejaardenvoorzieningen, met name door de nationale basisnormen aan te passen en aan te vullen, zonder die aan te tasten".

Om de bevoegdheidssfeer van de nationale overheid, respectievelijk van de Gemeenschappen af te bakenen, gaat het Arbitragehof blijkbaar ervan uit dat brandbeveiligingsnormen onderwerp kunnen zijn van, eensdeels, met de bestemming van de bouwwerken verbonden specifieke voorschriften, die in het betrokken geval zaak kunnen zijn van de Gemeenschappen als deel uitmakende van een beleid dat hun is toevertrouwd, anderdeels, basisnormen die ongeacht de bestemming van de bouwwerken van algemene toepassing zijn, welke normen tot de bevoegdheid van de nationale staat zouden zijn blijven behoren.

De bepalingen welke in het thans voorliggende ontwerp zijn opgenomen, vertonen geen specifiek karakter omdat zij van toepassing worden gemaakt, zij het met enige differenciëring, op alle hoge gebouwen waarvoor in het Vlaamse Gewest om een bouwvergunning wordt gevraagd.

.../...

Indien uit het aangehaalde arrest van 15 oktober 1987 moet worden afgeleid dat, naar het oordeel van het Arbitragehof, voor een andere staatsentiteit dan de nationale staat ter zake van brandbeveiliging slechts ruimte voor regelgeving is wanneer de beoogde regels, bijvoorbeeld omdat zij in relatie zijn met de bestemming van de bouwwerken, als specifieke voorschriften kunnen worden aangemerkt, houdt zulks de conclusie in dat de voorliggende ontwerp-bepalingen ook al zijn ze voorgesteld als een uitvoering van de stedebouwwet, bij ontstentenis van een specifiek karakter, niet tot de bevoegdheid van het Gewest behoren.

3. Volledigheidshalve mag worden opgemerkt dat volgens een bericht verschenen in het Belgisch Staatsblad van 28 februari 1987 door de Ministerraad bij het Arbitragehof een verzoek tot nietigverklaring van het decreet van het Waalse Gewest van 14 oktober 1985 "relatif à la sécurité contre l'incendie dans les logements" is ingediend (blz. 3023).

De kamer was samengesteld uit

de Heer	: H. COREMANS,	kamervoorzitter,
de Heer Mevrouw	: J. VERMEIRE, : S. VANDERHAEGEN,	staatsraden,
de Heren	: F. DE KEMPENEER, : G. SCHRANS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	: A. BECKERS,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VANDE LANOTTE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A. BECKERS. H. COREMANS.