

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

Advies 71.205/2 van 12 april 2022 over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 juli 1994 tot vaststelling van de basismethoden voor de preventie van brand en ontploffing waaraan de nieuwe gebouwen moeten voldoen'

Op 17 maart 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 juli 1994 tot vaststelling van de basismethoden voor de preventie van brand en ontploffing waaraan de nieuwe gebouwen moeten voldoen'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 12 april 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Charles Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 april 2022.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

AANHEF

1. Zoals blijkt uit de documenten die bezorgd zijn aan de afdeling Wetgeving, heeft de Hoge Raad voor beveiliging tegen brand en ontploffing op 18 maart 2021 ook een advies gegeven betreffende de stookafdelingen.

Bijgevolg dient het derde lid vervolledigd te worden.

2. Er moet een nieuw zevende lid ingevoegd worden waarin verwezen wordt naar de akkoordbevinding van de staatssecretaris voor Begroting van 21 februari 2022.

3. Het zevende lid, dat het achtste lid wordt, moet gesteld worden als volgt:

"Gelet op advies 71.205/2 van de Raad van State, gegeven op 12 april 2022 met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;"(1)

DISPOSITIEF

1. In de Franse tekst van de inleidende zin van artikel 8 dienen de woorden "point 3.1" vervangen te worden door de woorden "point 3.2".

2. Het ontworpen besluit maakt welbepaalde NBN-normen bindend.

Artikel VIII.1 van het Wetboek van economisch recht brengt het volgende in herinnering:

"Normen geven de regels van goed vakmanschap weer die, op het ogenblik dat ze worden aangenomen, gelden voor een bepaald product, een bepaald procedé of een bepaalde dienst.

De naleving van de normen gebeurt op vrijwillige basis, tenzij de naleving ervan is opgelegd door een wettelijke, reglementaire of contractuele bepaling."

Overeenkomstig artikel VIII.2 van het Wetboek van economisch recht is het weliswaar zo dat

"[de] Staat en alle andere publiekrechtelijke personen kunnen refereren aan de door het Bureau voor Normalisatie gepubliceerde normen door een eenvoudige verwijzing naar de referentie van deze normen."

Er wordt hier niettemin verwezen naar normen die niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet zijn bekendgemaakt. De steller van het ontwerp moet er bijgevolg op toezien dat die normen gemakkelijk toegankelijk zijn en dat gemakkelijk kan worden achterhaald om welke normen het juist gaat.(2)

3. De artikelen 21, 22 en 23 van het ontwerp strekken tot integrale vervanging van de bijlagen 2/1, 3/1 en 4/1, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 12 juli 2012 'tot wijziging 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' en gewijzigd bij het koninklijk besluit van 7 december 2016 'tot wijziging 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'.

Die nieuwe bijlagen zijn, luidens punt 0.2.1 ervan, van toepassing op de op te richten gebouwen en de uitbreidingen van bestaande gebouwen waarvoor de aanvraag voor de bouw wordt ingediend vanaf 1 december 2012. Die datum komt overeen met de datum van inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 12 juli 2012.

Bij het koninklijk besluit van 7 december 2016 zijn in de bijlagen 2/1, 3/1 en 4/1 wijzigingen aangebracht, die in werking getreden zijn op 1 april 2017.

Als het de bedoeling is 1 december 2012 als datum te behouden in punt 0.2.1 van de voornoemde bijlagen, zullen, door de integrale vervanging van de bijlagen 2/1, 3/1 en 4/1, alle wijzigingen die daarin aangebracht worden bij het koninklijk besluit van 7 december 2016 en bij het voorliggende ontwerp, van toepassing zijn op de op te richten gebouwen en de uitbreidingen van bestaande gebouwen waarvoor de aanvraag voor de bouw wordt ingediend vanaf 1 december 2012.

In het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 7 december 2016 staat evenwel het volgende:

"De Raad van State meldt dat dit ontwerp geen afbreuk mag doen aan het algemeen rechtsbeginsel van niet-retroactiviteit. Indien uit dit ontwerp zou blijken dat striktere vereisten van toepassing zouden zijn op bestaande situaties, dan zou het ontwerp moeten worden aangevuld met een overgangsmaatregel die het de betrokkenen mogelijk maakt om over voldoende tijd te beschikken om zich te conformeren aan deze nieuwe vereisten.

De grote meerderheid van de aanpassingen die worden ingevoerd door dit ontwerp, zijn versoepelingen, verduidelijkingen en bijkomende mogelijkheden voor de huidige bepalingen van het koninklijk besluit van 7 juli 1994. Voor de enkele aanpassingen die strenger zijn dan de huidige bepalingen, zijn deze bepalingen alleen maar van toepassing op de gebouwen waarvoor de bouwaanvraag werd ingediend vanaf 1 april 2017 of werd voorzien in afwijkende bepalingen (zoals voor de liften).

De datum van inwerkingtreding van dit ontwerp werd vastgesteld op 1 april 2017 in antwoord op de opmerking van de Raad van State (...)"(3)

Ter herinnering, in advies 60.220/2 heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

"Het gaat hier om een cruciale kwestie, aangezien het niet-naleven van de voorschriften vastgesteld bij het ontworpen dispositief, krachtens artikel 10 van de wet van 30 juli 1979 een strafbaar feit oplevert."

In het verslag aan de Koning bij het voorliggende ontwerp staat echter het volgende:

"Het ontwerp van besluit bevat verschillende aanpassingen van de voorschriften voor de brandveiligheid van nieuwe op te richten gebouwen, onder andere is er een aanpassing van de voorschriften voor de brandveiligheid van gevels, parkings, stookafdelingen en liften die in de gebouwen worden geïnstalleerd.

Het besluit strekt tot aanpassing van de voorschriften in 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. Deze voorschriften regelen de brandveiligheid van nieuw op te richten gebouwen en de uitbreidingen van de bestaande gebouwen.

(...)

Dit ontwerp bevat onder andere talrijke kleine wijzigingen op veel plaatsen van de bijlagen 2/1, 3/1 en 4/1 van het koninklijk besluit van 7 juli 1994.

Dit ontwerp detailleert niet elke wijziging, maar worden de bestaande bijlagen in hun geheel vervangen (zie de artikelen 21, 22 en 23).

(...)

De grote meerderheid van de aanpassingen die worden ingevoerd door dit ontwerp, zijn versoepelingen, verduidelijkingen en bijkomende mogelijkheden voor de huidige bepalingen van het koninklijk besluit van 7 juli 1994. Voor de enkele aanpassingen die strenger zijn dan de huidige bepalingen, zijn deze bepalingen alleen maar van toepassing op de gebouwen waarvoor de bouwaanvraag werd ingediend vanaf 1 juli 2022 of werd voorzien in afwijkende bepalingen (zoals voor de parkings, en de stookafdelingen)."

Bovendien wordt in talrijke bepalingen van het ontwerp 1 juli 2022 als referentiedatum genomen.

Wat betreft artikel 27 van het ontwerp, dat strekt tot vervanging van punt 6 van bijlage 5/1 bij het koninklijk besluit van 7 juli 1994, bepaalt punt 6.4 aldus inzonderheid dat de “punten 6.1 tot 6.3 (...) niet van toepassing [zijn] op de gevels van een gebouw waarvoor de aanvraag voor de bouw werd ingediend vóór 1 juli 2022”.

Punt 4.9, ingevoegd in bijlage 7 van het koninklijk besluit van 7 juli 1994 bij artikel 52 van het ontwerp bepaalt eveneens het volgende:

“Voor de gebouwen waarvoor de aanvraag voor de bouw werd ingediend vóór 1 juli 2022, gelden de volgende afwijkende bepalingen:

- Punt 4.3: Niet van toepassing op verbrandingstoestellen die vóór 1 juli 2022 zijn geïnstalleerd;

- Punten 4.5.1 en 4.6.1: Niet van toepassing op uitrustingen die vóór 1 juli 2022 zijn geïnstalleerd;

- Punten 4.5.2.1, 4.5.2.3 en 4.5.2.4: Enkel van toepassing op stookkalken waarin één of meerdere verbrandingstoestellen geïnstalleerd of gemoderniseerd werden vanaf 1 juli 2022;

- Punten 4.5.2.2, 4.6.2, 4.6.3 en 4.7: Niet van toepassing.”

In artikel 54 van het ontwerp ten slotte wordt 1 juli 2022 vastgesteld als datum van inwerkingtreding van het ontwerp.

Uit wat voorafgaat, volgt dat het de bedoeling van de steller van het ontwerp lijkt te zijn dat de in de bijlagen opgenomen nieuwe normen van toepassing zijn op de gebouwen waarvoor de aanvraag voor de bouw ingediend wordt vanaf 1 juli 2022.

Rekening houdend met die bedoeling, maar ook met het feit dat gelet moet worden op de interne samenhang van heel de tekst en dat er geen terugwerking aan verleend mag worden, dient telkens de datum 1 december 2012 in punt 0.2.1 van elk van de bijlagen 2/1, 3/1 en 4/1 van het ontwerp vervangen te worden door de datum 1 juli 2022.

Het spreekt voor zich dat er, daardoor, nog steeds vanuit gegaan zal worden dat de bepalingen van de vervangen bijlagen, die dezelfde zijn als die van de nieuwe bijlagen, toepasselijk geweest zijn voor de periode die volgt op de oorspronkelijke datum van inwerkingtreding ervan, te weten, naargelang van het geval, 1 december 2012 of 1 april 2017.

DE GRIFFIER

Charles Henri VAN HOVE

DE VOORZITTER

Pierre VANDERNOOT

Nota's

(1) Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aangepaste aanbeveling 36.1 en aangepaste formule F 3-5-2.

(2) Zie in die zin, advies 60.220/2, op 3 november 2016 verstrekt over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 7 december 2016 tot wijziging 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' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/60220.pdf>).

(3) *Belgisch Staatsblad*, 18 januari 2017, p. 2958.