

Oude regels – nieuwe regels

Bouwrecht

Tekst mr. ing. J.C. Huijzer

Op 15 januari 2020 deed de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak in een geschil over een door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Best opgelegde last onder dwangsom. De last zag er op dat de eigenaar de vluchtroute op de bovenverdieping van het appartementencomplex vrij toegankelijk en bruikbaar diende te maken en te houden.

Op de bovenverdieping van een bestaand appartementengebouw bevinden zich dakterrassen. Aan de buitenzijde is een pad aanwezig dat leidt naar een deur van het trappenhuis. Dit pad is voorzien van hekwerken tussen de terrassen, die zijn vastgezet met een bout. Verder zijn er plantenbakken op de route aanwezig. Het college heeft in een handhavingsbesluit van 26 januari 2018 aangegeven dat dit in strijd is met artikel 7.16 van Bouwbesluit 2012 (restrisicobepaling veilig vluchten). Het college van burgemeester en wethouders gelaste om de vluchtroute vrij toegankelijk te maken en te houden. Bij het niet voldoen aan de last verbeurde gebouweigenaar een dwangsom van € 750,- per constatering met een maximum van twee constateringen per week en met een maximum van in totaal € 7.500,-. Bij besluit van 13 april 2018 heeft het college een totaalbedrag van € 7.500,- ingevorderd.

Bezwaar en beroep

Het bezwaar tegen beide besluiten is door het college ongegrond verklaard. Het daartegen ingestelde beroep werd door de rechtbank ongegrond verklaard. Het was niet voor het eerst dat het college handhavend optrad in deze situatie. Ook in 2010 was er handhavend opgetreden. Het geschil hierover heeft in 2012 geleid tot een uitspraak van de Afdeling. In die uitspraak had de Afdeling overwogen dat uit een aanduiding op de bij de bouwvergunning behorende tekening en een gespreksverslag afgeleid kon worden dat de route aan de bui-

tenzijde van het dakterras is bedoeld als vluchtmogelijkheid. De bout in de hekwerken en de plantenbakken leverden op dat moment strijdigheid op met artikel 2.9.1 van Gebruiksbesluit 2008. Nu speelde dit dus opnieuw, maar dit keer met een verwijzing naar Bouwbesluit 2012. De rechtbank overwoog onder verwijzing naar de uitspraak in 2012 dat in rechte vaststaat dat het pad aan de buitenzijde van de bovenverdieping een vluchtmogelijkheid is.

Hoger beroep

Gebouweigenaar was het hier niet mee eens. Artikel 2.9.1 van Gebruiksbesluit 2008 is volgens de eigenaar niet hetzelfde als artikel 7.16 van Bouwbesluit 2012, en een 'vluchtroute' uit de bouwvergunning is niet hetzelfde als een 'vluchtroute' als bedoeld in Bouwbesluit 2012. Bouwbesluit 2012 eist geen tweede vluchtroute. Er kan volgens de eigenaar ook helemaal geen sprake zijn van een vluchtroute, omdat de drempel van de deur naar het trappenhuis te hoog is. Bovendien heeft de gemeente in twee brieven uit 2008 en 2009 uitdrukkelijk aangegeven dat de deur geen vluchtroute is. De Afdeling overweegt in de uitspraak van 15 januari 2020 onder verwijzing naar haar uitspraak in 2012 dat er in 1994 een vluchtmogelijkheid is vergund. Ten tijde van het nemen van de besluiten die nu ter discussie staan is er niets veranderd ten opzichte van 2012. Dat er als gevolg van voortschrijdend inzicht een sleutelkastje is vervangen door een paniekslot maakt dit niet anders. De route over het pad

via de deur naar het trappenhuis blijft dienst doen als vluchtroute. De aanwezige drempelhoogte leidt volgens de Afdeling ook niet tot de conclusie dat er geen sprake is van een vluchtroute. Integendeel: de drempelhoogte behoeft aanpassing omdat er sprake is van een vluchtroute. Evenmin leiden de brieven van de gemeente uit 2008 en 2009 volgens de Afdeling tot een ander oordeel: "Dat het college en de burgemeester zich inmiddels tien jaar geleden op een ander standpunt hebben gesteld, maakt niet dat het zich thans niet op het standpunt kan stellen dat de route een vluchtroute is." Het hoger beroep wordt ongegrond verklaard.

Kanttekeningen

Op het eerste gezicht lijkt de gebouweigenaar een loopje te willen nemen met de voorschriften en is de uitkomst terecht: eens een vluchtroute, altijd een vluchtroute, en vluchtroutes moeten nu eenmaal vrij gehouden worden. Het belemmeren van een vluchtroute is altijd verboden geweest. Bij een meer abstractere beschouwing van de argumenten in dit geschil raakt deze uitspraak echter een aardig vraagstuk: hoe verhouden 'oude' begrippen uit de bouwregelgeving zich tot 'nieuwe' begrippen? De huidige bouwregelgeving is niet uit de lucht komen vallen, maar is in de loop der jaren 'gegroeid'. Verschillende sets van bouwregelgeving hebben elkaar opgevolgd: bouwverordening (tot 1992), Bouwbesluit 1992, Bouwbesluit 2003, Bouwbesluit 2012. In al deze sets van voorschriften is steeds onder-



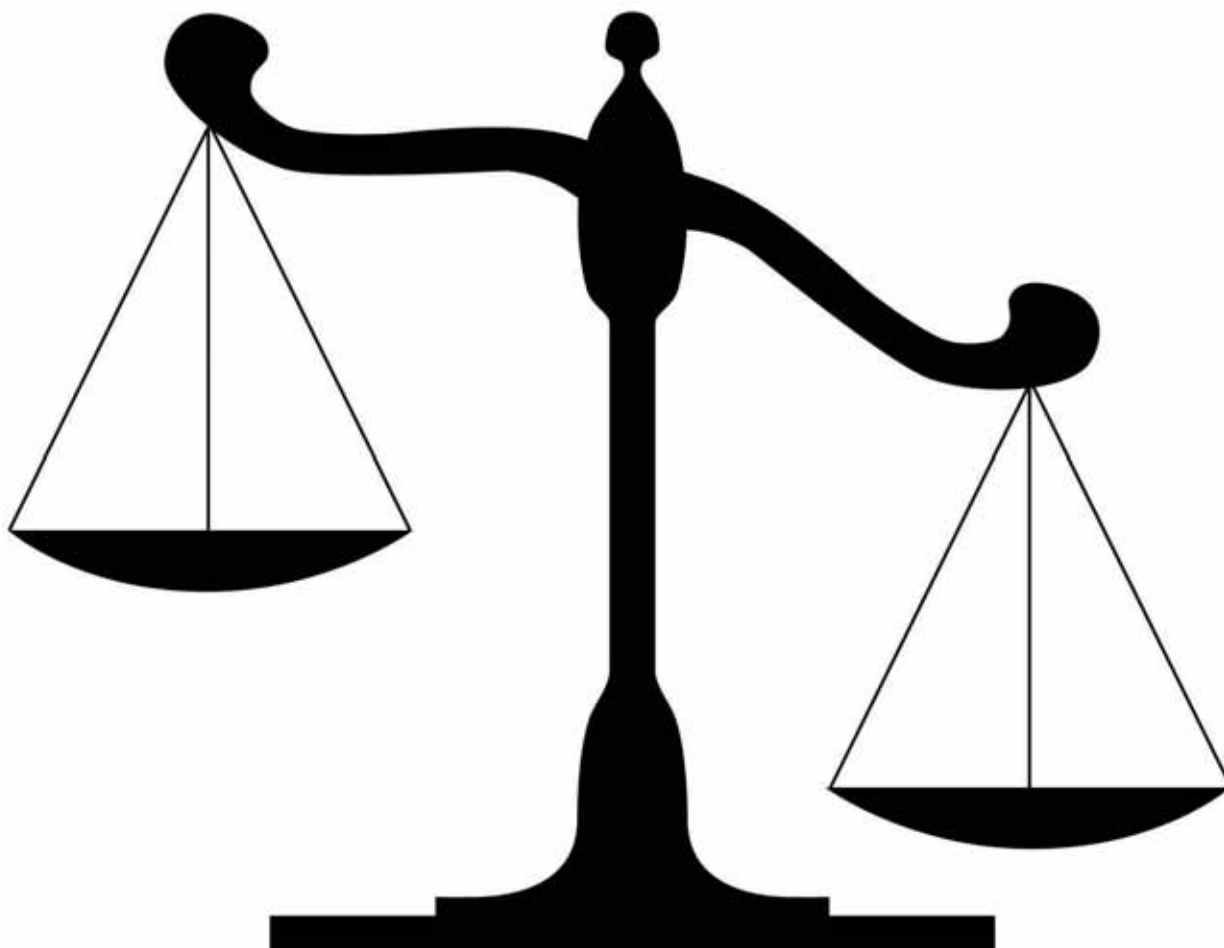
Ook bij dakterrassen moet de vluchtroute naar een trappenhuis altijd vrij worden gehouden. Deze foto is illustratief bedoeld.

scheid gemaakt tussen nieuw te bouwen bouwwerken en bestaande bouwwerken. Ook de voorschriften voor brandveilig gebruik kennen verschillende sets: brandbeveiligingsverordening (tot 1992), bouwverordening (tot 2008), Gebruiksbesluit 2008, Bouwbesluit 2012. Terminologie is steeds gewijzigd, zonder dat ergens is geregeld hoe begrippen uit de verschillende sets van regelgeving zich tot elkaar verhouden. Evenmin is er een bepaling die regelt hoe begrippen zich verhouden tot vergunningen die zijn verleend onder oudere sets van voorschriften. De nieuwe set van regels is steeds geïntroduceerd onder intrekking van de oude regeling. De nieuwe terminologie is daarbij steeds doorgetrokken naar de voorschriften van niveau bestaande bouw. De vraag waarom een 'vluchtmogelijkheid' als bedoeld in Gebruiksbesluit 2008 hetzelfde

zou zijn als een 'vluchtmogelijkheid' in Bouwbesluit 2012 is daarom op zichzelf legitiem. Zeker als het aanmerken van de route als 'vluchtroute' tot de conclusie leidt dat er ineens sprake is van strijdigheid met een voorschrift van niveau bestaande bouw (artikel 2.31). Een gebouw is te beschouwen als de gestolde toepassing van de bouwregelgeving, of zou dat in elk geval moeten zijn. De oude bouwvergunning is blijvend van belang om te bepalen of er destijds volgens de voorschriften is gebouwd. Deze uitspraak laat zien dat de vergunning ook nog van belang kan zijn voor de 'status' van een ruimte, voor de van toepassing zijnde begrippen. Het ging hier echter om een relatief eenvoudig vraagstuk. De uitspraak kan daarom niet verabsoluteerd worden: wat niet uit de uitspraak afgeleid kan worden is dat een ooit verleende

vergunning te allen tijde en uitputtend bepalend blijft. Dit blijkt ook uit de volgende voorbeelden.

In de achtereenvolgende sets van voorschriften kan eenzelfde term ineens een andere inhoud krijgen: de term 'subbrandcompartiment' betekent in Bouwbesluit 2003 iets anders dan in Bouwbesluit 2012. Voor de vraag of iets wel of niet vergunningvrij verbouwd mag worden is dat een cruciaal verschil. Nog ingewikkelder wordt het als we bedenken dat de term 'brandwerend' tot grofweg de jaren negentig iets fundamenteel anders was dan wat we daar nu onder verstaan. Is het dan wel mogelijk dat een brandwerende scheiding uit de jaren tachtig hetzelfde is als de scheiding van een 'brandcompartiment' als bedoeld in Bouwbesluit 2012? Een laatste voorbeeld: de systematiek



Hoe verhouden 'oude' begrippen uit de bouwregelgeving zich tot 'nieuwe' begrippen?

met vluchtroutes van Bouwbesluit 2012 is niet één op één te vergelijken met Bouwbesluit 2003 of Bouwbesluit 1992. Is een 'rookvrije vluchtroute' uit Bouwbesluit 2003 nu een 'beschermde route', een 'beschermde vluchtroute' of een 'extra beschermde vluchtroute' als bedoeld in Bouwbesluit 2012?

De vergunning uit 1994 speelt in deze casus wel een belangrijke rol. Wat hierbij mijns inziens wel schuurt is dat het college in 2008 en 2009 uitdrukkelijk had aangegeven dat het nooit de bedoeling is geweest om de deur naar het dak aan te merken als vluchtdeur en dat in dit geval geen tweede vluchtweg is vereist. Een oude bouwvergunning kan relevant zijn, maar er kan in de tussentijd wel een wijziging optreden in de functie of status van een ruimte. Dat aspect wordt mijns inziens gemist in de motivering van de uitspraak. Ook al was er bij vergunningverlening sprake van een

vluchtroute, dan toch vanaf het moment van de brieven niet meer? De Afdeling heeft in deze situatie echter anders beslist. Er is geen regel die de verhouding tussen de verschillende sets van voorschriften regelt. Evenmin is er een regel die de verhouding tussen een in het verleden verleende bouwvergunning en de huidige voorschriften voor bestaande bouwwerken regelt. Dat laat altijd ruimte voor discussie. In de praktijk levert dit soms best wat problemen op. Een terminologisch overgangsrecht is mijns inziens echter niet nodig. Dat zou ook ondoenlijk zijn. Wat wel nodig is, is dat toepassers van de voorschriften niet al te snel conclusies trekken, maar zorgvuldig bepalen welke termen van toepassing zijn en dit ook motiveren. Een brandwerende scheiding op een oude bouwvergunningstekening begrenst niet altijd een 'brandcompartiment'. Een ventilatievoorzie-

ning in een bestaande parkeergarage is niet altijd een 'bij of krachtens de wet voorgeschreven rookbeheersingsinstallatie', ook niet als er een sturing door de brandmeldinstallatie aanwezig is.

In de eerder besproken casus heeft de Afdeling gesproken en is de juridische strijd dus beslecht. Vanuit het oogpunt van brandveiligheid is het wel zo prettig dat bewoners twee vluchtroutes ter beschikking hebben en dat deze vrij blijven van obstakels. In 2021 vervangt het Besluit bouwwerken leefomgeving het Bouwbesluit 2012. Hopelijk begint de discussie dan niet weer van voor af aan...

Informatie over de auteur
Jacco Huijzer is senior specialist bouwregelgeving/juridisch adviseur bij Nieman Raadgevende Ingenieurs. Het zaaknummer van het besproken geschil is 201902554/1/A1. De uitspraak uit 2012 die ter sprake komt heeft zaaknummer 201202437/1/A1.