

LJN: BR4092, Rechtbank Utrecht , SBR 10/2651

Datum 13-07-2011

uitspraak:

Datum 04-08-2011

publicatie:

Rechtsgebied: Bestuursrecht overig

Soort procedure: Eerste aanleg - meervoudig

Inhoudsindicatie: MK. Crisis- en herstelwet. Toepassing NEN-norm uit Bouwbesluit op roltrappen in OV-terminal Utrecht. Volgens eiseres is Europese norm neergelegd in NEN-EN 115-1 van toepassing. Beroep ongegrond.

Vindplaats(en): Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK UTRECHT

Sector bestuursrecht

zaaknummer: SBR 10/2651

uitspraak van de meervoudige kamer in de zaak tussen

ProRail B.V., te Utrecht, eiseres,

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht, verweerder,

Inleiding

1.1 Bij besluit van 1 februari 2010 heeft verweerder aan eiseres een bouwvergunning tweede fase verleend voor het bouwen van een OV-terminal op het perceel nabij de Stationstraat/Mineurslaan te Utrecht. Eiseres heeft hiertegen bezwaar gemaakt. Bij besluit van 22 juni 2010, verzonden 5 juli 2010 (verder: het bestreden besluit), heeft verweerder het bezwaar gedeeltelijk gegrond verklaard en de bouwvergunning tweede fase in stand gelaten met dien verstande dat een aantal aan deze bouwvergunning verbonden voorwaarden is aangepast. Eiseres heeft hiertegen beroep bij deze rechtbank ingesteld.

1.2 Het beroep is behandeld ter zitting van 27 oktober 2010, waar namens eiseres zijn verschenen mr. P.R. Tjon-En-Fa en J. Vogel (Deerns Raadgevende Ingenieurs B.V.). Namens verweerder zijn verschenen mr. T. Brouwer en A.C. Bunter (constructeur bij bouw- en woningtoezicht).

1.3 Het onderzoek is ter zitting geschorst om partijen in de gelegenheid te stellen in overleg te treden en, in het geval dit overleg niet zou leiden tot een positief resultaat, hun standpunten nader te onderbouwen. Eiseres en verweerder hebben vervolgens nadere stukken ingebracht en zijn over en weer in de gelegenheid gesteld op elkaars stukken te reageren.

1.4 Op grond van artikel 8:10, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) heeft de enkelvoudige kamer de behandeling van deze beroepszaak verwezen naar de meervoudige kamer. Het beroep is vervolgens opnieuw behandeld ter zitting van 21 april 2011, waar namens eiseres wederom zijn verschenen Tjon-en-Fa en Vogel. Namens verweerder zijn opnieuw verschenen Brouwer en Bunter.

Overwegingen

2.1 Op 31 maart 2010 is de Crisis- herstelwet (Chw) in werking getreden. De inhoudelijke bepalingen van de Chw hebben onmiddellijke werking voor de onder de reikwijdte van deze wet vallende besluiten. De rechtbank ziet zich derhalve ambtshalve voor de vraag gesteld of de Chw op het onderhavige beroep van toepassing is.

2.2 Artikel 1.1, eerste lid, onder a, van de Chw bepaalt dat Afdeling 2 "Procedures" van Hoofdstuk 1 van de Chw van toepassing is op alle besluiten die krachtens enig wettelijk voorschrift zijn vereist voor de ontwikkeling of verwezenlijking van de in bijlage I bij deze wet bedoelde categorieën ruimtelijke en infrastructurele projecten dan wel voor de in bijlage II bij deze wet bedoelde ruimtelijke of infrastructurele projecten.

Bijlage I vermeldt onder 2.3 als categorie ruimtelijke en infrastructurele projecten als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Chw: projecten aangewezen krachtens artikel 2.18.

Artikel 2.18 van de Chw bepaalt dat Afdeling 7 "Versnelde uitvoering van lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis" van Hoofdstuk 2 van toepassing is op bij algemene maatregel van bestuur (amvb) op de voordracht van Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken, in overeenstemming met Onze Minister of Onze Ministers wie het mede aangaat, aangewezen lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis.

De in artikel 2.18 van de Chw bedoelde amvb is het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (bekendgemaakt op 16 juli 2010 en de dag daarna in werking getreden, Staatsblad 2010, 289, hierna: Uitvoeringsbesluit Chw).

In artikel 9, onder c, van het Uitvoeringsbesluit Chw worden als lokaal project met nationale betekenis als bedoeld in artikel 2.18 juncto artikel 2.19 van de wet aangewezen: Stationsgebied Utrecht omvattende gebied 1 (Vredenburg-Catharijnesingel, Smakkelaarsveld/Nieuwe Stationsstraat, OV-terminal, Knoopkazerne, Van Sijpesteijnkwartier, Kop Jaarbeursterrein) en gebied 2 (Jaarbeurskwartier inclusief parkeerterrein en parkeergarage overzijde Merwedekanaal, Lombokplein en Paardenveld), zoals aangegeven op de kaart in bijlage 7.

2.3 De rechtbank stelt vast, hetgeen door partijen ter zitting is bevestigd, dat de OV-terminal wordt genoemd in artikel 9 van het Uitvoeringsbesluit Chw en zich bevindt in gebied 1 zoals weergegeven op de kaart Stationsgebied Utrecht in bijlage 7. De rechtbank stelt vervolgens vast dat de OV-terminal eerst bij dit Uitvoeringsbesluit Chw is aangewezen als project waarop de Chw van toepassing is. Het bestreden besluit, waarbij de verleende bouwvergunning, tweede fase is gehandhaafd, is bekendgemaakt op 5 juli 2010. Het Uitvoeringsbesluit Chw is in werking getreden op 17 juli 2010. Hieruit volgt dat pas in de fase van beroep de Chw van toepassing is geworden op de onderhavige zaak. Dit brengt met zich dat er bij het bekendmaken van het bestreden besluit voor verweerder nog geen verplichting bestond om in de rechtsmiddelenverwijzing te vermelden dat de Chw van toepassing was. Analoog aan de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 16 februari 2010, LJN: BP4734, is de rechtbank van oordeel dat het bepaalde in artikel 1.6, tweede lid, van de Chw eiseres niet kan worden tegengeworpen. Onder deze omstandigheden moet het beroep worden geacht tijdig van gronden te zijn voorzien, zodat het ontvankelijk is.

2.4 De rechtbank stelt vast dat niet tijdig is onderkend dat de Chw van toepassing is op het onderhavige beroep tegen het bestreden besluit en dat de uitspraaktermijn van artikel 1.6, vierde lid, van de Chw is overschreden. De eventuele gevolgen daarvan zijn echter niet aan de rechtbank ter beoordeling.

2.5 In beroep is tussen partijen uitsluitend in geschil of verweerder als voorwaarde aan de bouwvergunning tweede fase heeft mogen verbinden dat de leuningen van de roltrappen (waar verder wordt gesproken over roltrappen, bedoelt de rechtbank roltrappen inclusief de leuningen) in de OV-terminal moeten worden berekend op een horizontale belasting van 3 kN/m^1 .

2.6 Verweerder heeft voor deze voorwaarde aansluiting gezocht bij de norm zoals opgenomen in artikel 2.2, tweede lid, van het Bouwbesluit 2003 (Bouwbesluit) in samenhang gelezen met de NEN 6702, tabellen 7 en 9. Voor de gebruiksfunctie van categorie d (overige gebruiksfuncties voor het personenvervoer) geldt dat deze bestand moet zijn tegen een zijwaartse kracht van een belasting van 3 kN/m^1 , aldus verweerder.

2.7 Eiseres stelt zich op het standpunt dat het Bouwbesluit niet van toepassing is op de roltrappen aangezien het gaat om mechanische voorzieningen. Het Bouwbesluit bevat geen voorschriften ten aanzien van apparaten, machines en mechanische voorzieningen. Er moet dan ook worden getoetst aan specifiek voor deze machines van toepassing zijnde eisen, in dit geval de geharmoniseerde en

direct toepasbare Europese norm neergelegd in de NEN-EN-115-1, versie april 2010. Volgens deze norm moet de balustrade van een roltrap een zijwaartse kracht van $0,6 \text{ kN/m}^1$ kunnen weerstaan, aldus eiseres.

2.8 Ten aanzien van de vraag of het Bouwbesluit op deze roltrappen van toepassing is, overweegt de rechtbank dat artikel 1.1 van het Bouwbesluit een bouwconstructie definieert als elk deel van een bouwwerk dat is bestemd om belasting te dragen. Dit kan blijken uit de toelichting op dit artikel bijvoorbeeld zijn een dragende wand, een vloer, een trap of hellingbaan, een ruit of een dakconstructie. Onder 'belasting' wordt in dit verband verstaan elke oorzaak van krachten op of vervormingen in de bouwconstructie. Kijkend naar de gebruiksfunctie van de onderhavige roltrappen gecombineerd met het gegeven dat deze roltrappen een geïntegreerd onderdeel uitmaken van een gebouw met een specifieke bestemming (de OV-terminal), dienen de roltrappen naar het oordeel van de rechtbank aangemerkt te worden als (onderdeel van) een bouwconstructie als bedoeld in artikel 1.1 van het Bouwbesluit. Verder staat buiten kijf dat de roltrappen zijn bestemd om belasting te dragen. Naar het oordeel van de rechtbank is het Bouwbesluit dan ook van toepassing op deze roltrappen.

2.9 Artikel 2.24 van het Bouwbesluit schrijft - verkort weergegeven - voor dat een hoogteverschil tussen vloeren of tussen een van die vloeren en het aansluitende terrein moet worden overbrugd door een vaste trap of een vaste hellingbaan. Niet in geschil is dat de roltrappen in de OV-terminal daadwerkelijk zijn bedoeld om hoogteverschillen tussen verdiepingen te overbruggen. Gezien de intensieve gebruiksfunctie van de roltrappen binnen de stationsomgeving en hun integrale situering in de OV-terminal heeft verweerder naar het oordeel van de rechtbank in dit geval aansluiting mogen zoeken bij de voor vaste trappen en hellingbanen geldende normen om de veiligheid van de roltrappen te waarborgen. Dat, zoals eiseres stelt, deze normen niet mogen worden toegepast aangezien een roltrap een mechanische voorziening is die bij een calamiteit niet mag worden gebruikt en daarom niet op één lijn te stellen is met een vaste trap, volgt de rechtbank niet. In het geval van een calamiteit is het, mede gezien de aanzienlijke stroom passanten en reizigers die gebruik maakt van de OV-terminal, onvermijdelijk dat, naast het gebruik van vaste trappen als vluchtwegen, óók gebruik zal worden gemaakt van (stilstaande) roltrappen. Uit het oogpunt van veiligheid heeft verweerder dan ook voor de roltrappen een gelijkwaardig veiligheidsniveau mogen eisen als voor de vaste trappen.

2.10 Artikel 2.2, eerste lid, van het Bouwbesluit - voor zover hier van belang - bepaalt dat een uiterste grenstoestand van een bouwconstructie niet wordt overschreden bij de fundamentele belastingscombinaties, bepaald volgens de NEN 6702. Anders dan eiseres in haar beroep heeft betoogd, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inmiddels overwogen dat NEN-normen geen algemeen verbindende voorschriften zijn die vanwege het Rijk zijn vastgesteld. Door de verwijzing ernaar in het Bouwbesluit 2003 zijn deze normen desondanks wel naar buiten werkende, de burgers bindende regels (zie de uitspraak van 2 februari 2011, LJN: BP2750).

2.11 De NEN 6702 onderscheidt in tabel 7 verschillende gebruiksfuncties of delen daarvan. De rechtbank ziet geen aanknopingspunten voor het oordeel dat verweerder niet had mogen uitgaan van categorie d (overige gebruiksfuncties voor het personenvervoer) nu de roltrappen worden geplaatst in de te bouwen OV-terminal. Volgens tabel 9 is voor functies van deze categorie een belasting van 3 kN/m^1 voorgeschreven op afscheidingen ter plaatse van een hoogteverschil. Eiseres heeft niet aangevoerd dat deze norm als zodanig onjuist zou zijn dan wel dat het voldoen aan deze norm technisch niet te realiseren valt. De rechtbank ziet daarom geen aanknopingspunten voor het oordeel dat verweerder de eis van 3 kN/m^1 niet heeft mogen stellen.

2.12 Gelet op het voorgaande komt de rechtbank tot de (tussen)conclusie dat verweerder het Bouwbesluit op juiste gronden van toepassing heeft geacht op de roltrappen en heeft mogen uitgaan van de in artikel 2.2 van het Bouwbesluit en de NEN 6702 neergelegde norm. De vervolgvraag waar de rechtbank zich voor ziet gesteld is of de door eiseres genoemde Europese norm, de NEN-EN 115-1 (verder: NEN-EN), de door verweerder gehanteerde norm uit het Bouwbesluit opzij zet.

2.13 Naar het oordeel van de rechtbank is bij de norm uit het Bouwbesluit en de Europese norm geen sprake van conflicterende normen zoals eiseres stelt, maar van naast elkaar van toepassing zijnde normen. De rechtbank stelt vast dat de NEN-EN ziet op veiligheid van roltrappen en rolpaden; meer specifiek de vervaardiging en het aanbrengen ervan. In de NEN-EN is - onder meer - neergelegd dat de balustrade van een roltrap een zijwaartse kracht van $0,6 \text{ kN/m}^1$ moet kunnen weerstaan. In de NEN-EN wordt voor deze normering geen onderscheid gemaakt naargelang de functie of de

bestemming van het gebouw waarin de roltrap zal functioneren; de norm is gelijk voor alle roltrappen uitgaande van een normaal gebruik. Verder wordt er in de NEN-EN op gewezen dat roltrappen machines zijn die niet gebruikt moeten worden als 'a fixed access'.

2.14 Zoals hiervoor reeds overwogen is in het geval van de OV-terminal sprake van een bijzondere gebruiksfunctie van het gebouw waarbinnen de roltrappen zullen functioneren. Niet zonder reden differentieert de NEN 6702 in de tabellen 7 en 9 dan ook tussen verschillende gebouw- en gebruiksfuncties. Ter zitting heeft de gemachtigde van verweerder toegelicht dat voor roltrappen bij een woonfunctie een belasting van $0,5 \text{ kN/m}^2$ wordt voorgeschreven en bij een winkel(functie) een belasting van $0,8 \text{ kN/m}^2$. Afhankelijk van bijvoorbeeld de hoeveelheid publiek die een gebouw- of gebruiksfunctie genereert, worden strengere eisen gesteld. In het geval van de roltrappen in de OV-terminal staat vast dat ze specifiek zijn bedoeld om aanzienlijke hoogteverschillen te overbruggen en dat ze 'zelfstandig' de zijwaartse belasting dienen op te vangen. Er is bij deze bouwvergunning geen sprake van een situatie waarin de roltrappen ingekneld tussen twee wanden worden gemonteerd, waardoor minder (val)gevaar vanwege zijwaartse krachten bestaat. Daarnaast zullen de roltrappen in geval van een calamiteit worden gebruikt als vluchtweg en moet ook onder deze omstandigheden de gebruiksveiligheid zo goed mogelijk gewaarborgd worden.

De norm uit de NEN-EN die erop is gebaseerd dat de roltrap niet gebruikt wordt als vaste trap, is daarvoor naar het oordeel van de rechtbank niet geschreven en voldoet daarom in deze situatie niet. Met verweerder is de rechtbank van oordeel dat de NEN-EN uiteraard zijn werking blijft houden voor de veiligheid van roltrappen als zodanig (denk aan beknellingen, defecte treden, noodstop en dergelijke). Dit neemt echter niet weg dat verweerder op grond van het Bouwbesluit aanvullende eisen mag stellen indien, zoals hier, de omstandigheden daartoe noodzaken. Verweerder hoefde derhalve aan de Europese norm geen doorslaggevend gewicht toe te kennen.

2.15 Het betoog van eiseres dat verweerder, gelet op de artikelen 1.6 en 1.7 van het Bouwbesluit, geen strengere eisen aan de roltrappen had mogen stellen dan is geschied in de geharmoniseerde NEN-EN, slaagt evenmin. De NEN-EN stelt immers 'slechts' eisen aan de veiligheid van roltrappen functionerend als machine en niet wat aan de veiligheid ervan indien ze mede functioneren als bouwconstructie als bedoeld in het Bouwbesluit.

2.16 De rechtbank komt tot het oordeel dat hetgeen eiseres in beroep heeft aangevoerd, niet kan leiden tot vernietiging van het bestreden besluit. Het beroep zal daarom ongegrond worden verklaard. Onder deze omstandigheden bestaat geen aanleiding verweerder te veroordelen in de proceskosten.

Beslissing

De rechtbank:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. V.M.M. van Amstel, als voorzitter, en mr. B.J. van Ettehoven en mr. P.K. Nihot, als leden, en in het openbaar uitgesproken op 13 juli 2011.

De griffier: De voorzitter:

mr. M.H.L. Debets mr. V.M.M. van Amstel

Afschrift verzonden op:

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak staat, binnen zes weken na de dag van bekendmaking hiervan, voor belanghebbenden hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA 's-Gravenhage.

Op het hoger beroep tegen deze uitspraak is de Crisis- en herstelwet van toepassing. Dit betekent dat

in het beroepschrift de gronden van hoger beroep kenbaar moeten worden gemaakt. Na de genoemde termijn van zes weken kunnen de gronden niet meer worden aangevuld.