

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.050/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 26 april 2004 door de Vlaamse minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "houdende maatregelen tot bestrijding van de gezondheidsrisico's door verontreiniging van het binnenmilieu", heeft op 11 mei 2004 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering beoogt de gezondheidsrisico's te beperken die verband houden met bepaalde fysische, chemische en biotische factoren die aanwezig zijn in het binnenmilieu van woningen en van publiek toegankelijke gebouwen.

Het ontwerp bepaalt dat al wie verantwoordelijk is voor de bouw, het onderhoud of de uitrusting van woningen of publiek toegankelijke gebouwen, alles in het werk moet stellen om de gezondheidsrisico's van het binnenmilieu voor de bewoners of de gebruikers maximaal te beperken. Het binnenmilieu mag geen duidelijk aanwijsbare gezondheidsrisico's inhouden; met het oog op de beoordeling van de naleving van dat vereiste bevat de bijlage bij het ontworpen besluit een aantal richtwaarden, interventiewaarden en andere bepalingen.

Het ontwerp bepaalt dat een aantal overheidsinstanties het onderzoek van woningen en publiek toegankelijke gebouwen kunnen vragen, uit te voeren door een erkend samenwerkingsverband voor loco-regionaal gezondheidsoverleg en -organisatie (Logo). Indien dit onderzoek uitwijst dat bepaalde interventie- of richtwaarden worden overschreden, kunnen maatregelen worden genomen, gaande van saneringsmaatregelen tot een verbod van verdere bewoning of verder gebruik.

.../...

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

3. Blijkens de aanhef van het ontworpen besluit wordt de rechtsgrond gezocht in het decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid. In zijn advies 34.339/AV van 29 april 2003 over het ontwerp dat tot dit decreet heeft geleid, onderzocht de Raad van State de draagwijdte van de bevoegdheid van de gemeenschappen voor "de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg", als bedoeld in artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Op grond van de tekst en de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet kwam de Raad van State tot de volgende conclusie:

"... de gemeenschappen (zijn) voor bepaalde aspecten van het preventieve gezondheidsbeleid bevoegd (...). Het gaat meer bepaald om de aspecten die verband houden met de «activiteiten en diensten» inzake preventieve «gezondheidszorg», en die daardoor ook een zekere band vertonen met bepaalde ziektes of aandoeningen.

Maatregelen die wel kunnen bijdragen tot de gezondheid van de mens, maar die slechts onrechtstreeks te maken hebben met ziektes of aandoeningen, vallen buiten de bevoegdheid van de gemeenschappen i.v.m. de preventieve gezondheidszorg"⁽¹⁾.

Het belangrijkste bevoegdheidsrechtelijke bezwaar van de Raad van State tegen het ontwerpdecreet betrof de bepalingen met betrekking tot het zogenaamde facettenbeleid, met name het beleid dat buiten het domein van de gezondheidszorg valt en bijdraagt tot het bevorderen, beschermen of behouden van de gezondheid. De Raad oordeelde dat een dergelijk facettenbeleid, dat in verscheidene bepalingen van het ontwerp opdook, de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap inzake preventieve gezondheidszorg (en zelfs inzake gezondheidszorg als zodanig) te buiten ging ⁽²⁾.

Voorts achtte de Raad van State de Vlaamse Gemeenschap onbevoegd voor de regeling inzake streefwaarden in water, lucht, bodem en voeding. De regeling inzake streef- en grenswaarden in de mens moest bevoegdheidsconform worden geïnterpreteerd,

⁽¹⁾ R.v.St., afd. wetg., advies 34.339/AV van 29 april 2003 over het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid, Parl. St., Vl. Parl., 2002-03, nr. 1709-1, (141), p. 151, nr. 13.

⁽²⁾ Zelfde advies, pp. 152-153, nrs. 14-15.

teneinde de gewestbevoegdheden inzake leefmilieu en de federale bevoegdheid inzake de bescherming tegen ioniserende stralingen te vrijwaren ⁽³⁾.

4. Het thans voor advies voorgelegde ontwerp beoogt de uitvoering van decreetsbepalingen die betrekking hebben op het facettenbeleid, waarbij ook gebruik wordt gemaakt van bepaalde streef- en grenswaarden in woningen en in publiek toegankelijke gebouwen.

Blijkens de nota aan de Vlaamse regering gaan de stellers van het ontwerp ervan uit dat de aanwezigheid van bepaalde chemische, fysische en biotische factoren in het binnenmilieu een belangrijke impact kan hebben op de gezondheid, gelet op de vaststelling dat mensen 80 tot 90 procent van hun tijd doorbrengen in gebouwen ⁽⁴⁾. Volgens de definitie van preventieve gezondheidszorg in het advies 34.339/AV is de Vlaamse Gemeenschap echter onbevoegd om een dergelijke regeling uit te vaardigen. Er is weliswaar een zekere band met ziektes of aandoeningen, maar die is onvoldoende rechtstreeks opdat de ontworpen regeling gerekend kan worden tot de preventieve gezondheidszorg, in de zin van artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet.

Wat meer in het bijzonder de invoering van streef- en grenswaarden betreft, kan de Raad van State niet anders dan herhalen dat het vaststellen van zulke regelingen behoort tot de bevoegdheid van de gewesten inzake leefmilieu.

Gelet op hetgeen de Raad van State heeft uiteengezet in advies 34.339/AV, moet dan ook besloten worden dat de ontworpen regeling niet kan worden ingepast in de gemeenschapsbevoegdheid inzake preventieve gezondheidszorg.

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

5. Werd het aan de Raad van State voorgelegde voorontwerp van decreet betreffende het preventieve gezondheidsbeleid voorgesteld als een ontwerp dat uitsluitend

⁽³⁾ Zelfde advies, pp. 154-155, nr. 18.

⁽⁴⁾ Zie de nota aan de Vlaamse regering, punt 1.1.

een gemeenschapsaangelegenheid beoogde te regelen, dan blijkt de uiteindelijke tekst van het decreet te zijn aangepast aan de bevoegdheidsbezwaren die de Raad van State m.b.t. het zogenaamde facettenbeleid had opgeworpen in zijn advies 34.339/AV. Zo bepaalt artikel 1 van het decreet van 21 november 2003 dat het decreet niet enkel een gemeenschapsaangelegenheid, maar ook een gewestaangelegenheid regelt. In de memorie van toelichting staat hierover het volgende te lezen:

"Deze bepaling laat toe dat, hoewel het decreet in hoofdzaak handelt over gemeenschapsmateries, ook gewestbevoegdheden bij het preventieve gezondheidsbeleid kunnen betrokken worden. Wel wordt de betrokkenheid van de gewestbevoegdheden beperkt tot de initiatieven inzake fysische of chemische factoren en tot de initiatieven inzake materiële en ruimtelijke factoren, in zoverre de vermelde factoren een invloed kunnen hebben op de gezondheid.

Gelet op de verschillende territoriale reikwijdte van decreetbepalingen naargelang deze betrekking hebben op gemeenschapsaangelegenheden dan wel op gewestaangelegenheden, zal bij de initiatieven inzake fysische of chemische factoren en de initiatieven inzake materiële en ruimtelijke factoren telkens duidelijk gesteld worden dat deze enkel gelden voor het grondgebied van het Vlaamse Gewest." ⁽⁵⁾

Daarnaast is ook artikel 4 van het decreet aangepast, door de toevoeging van twee nieuwe leden aan paragraaf 2. Die toevoeging komt erop neer dat bepaalde aspecten van het facettenbeleid worden aangemerkt als bevoegdheden van het Vlaamse Gewest, met name in de mate dat het gaat om initiatieven met betrekking tot fysische, chemische, ruimtelijke en materiële factoren (met verwijzing naar de artikelen 51 tot 56 van het decreet). Er wordt eveneens bepaald dat het facettenbeleid geen aspecten omvat die behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid.

De Raad van State heeft niet de gelegenheid gehad om zich uit te spreken over de vraag of het decreet van 21 november 2003 inderdaad gedeeltelijk een gewestaangelegenheid regelt. Los van de beschouwingen in advies 34.339/AV over de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap m.b.t. de aangelegenheden die het voorwerp vormen van het decreet, moet thans worden onderzocht of de ontworpen regeling, als onderdeel van het facettenbeleid, ingepast kan worden in de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

⁽⁵⁾ Memorie van toelichting, Parl. St., VI. Parl., 2002-03, nr. 1709-1, p. 35.

6. In zoverre het ontwerp voorziet in maatregelen die betrekking hebben op het vermijden van gezondheidsrisico's in woningen, kan het ingepast worden in de bevoegdheid van de gewesten inzake huisvesting. Naar luid van artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 behoort "de politie van woongelegenheden die gevaar opleveren voor de openbare reinheid en gezondheid" tot deze huisvestingsbevoegdheid. In de uitoefening van deze bevoegdheid bestaan er trouwens, voor wat betreft het Vlaamse Gewest, reeds regelingen omtrent de onbewoonbaarverklaring van woningen op grond van onder meer hygiënische redenen. Die regelingen zijn meer bepaald terug te vinden in de Vlaamse Wooncode en in het programmadecreet van 22 december 1995 ⁽⁶⁾.

7. In zoverre het ontwerp voorziet in maatregelen die betrekking hebben op het vermijden van gezondheidsrisico's in publiek toegankelijke gebouwen, heeft het geen betrekking op woongelegenheden en kan het dus niet worden ingepast in de gewestbevoegdheid inzake huisvesting.

De vraag rijst in hoeverre de desbetreffende bepalingen ingepast kunnen worden in de bevoegdheid van de gewesten inzake de bescherming van het leefmilieu, bedoeld in artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Maatregelen die ertoe strekken de menselijke gezondheid te beschermen kunnen gerekend worden tot de bescherming van het leefmilieu als het gaat om maatregelen die de menselijke gezondheid beogen te "vrijwaren tegen schadelijke invloeden die zich voordoen in zijn leefmilieu ten gevolge van door de mens veroorzaakte milieuverontreiniging en milieuaantasting" ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ Volledigheidshalve moet misschien ook opgemerkt worden dat de burgemeester op grond van artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet beschikt over bepaalde bevoegdheden, onder meer in het kader van de vrijwaring van de volksgezondheid, die hem de mogelijkheid bieden om woningen onbewoonbaar te verklaren. Deze aangelegenheid wordt bij artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, vierde streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorbehouden aan de federale overheid.

⁽⁷⁾ L. LAVRYSEN, "Leefmilieu en waterbeleid", in G. VAN HAEGENDOREN en B. SEUTIN (eds.), *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*, dl. 1, Brussel, 1999, p. 77, nr. 2.

Te dezen blijkt in het bijzonder uit de bijlage bij het ontworpen besluit dat het ontwerp beoogt in te spelen op een aantal factoren die moeilijk tot het leefmilieu gerekend kunnen worden. Dit geldt bijv. voor fysische factoren als temperatuur, tocht, ventilatie en vochtigheid, en voor de biotische factoren. Zonder in het kader van het voorliggende advies een strikte scheiding te moeten maken tussen wat tot de bescherming van het leefmilieu behoort en wat niet, kan in elk geval vastgesteld worden dat het ontwerp zich in grote mate buiten de sfeer van de bescherming van het leefmilieu situeert.

RECHTSGROND

8. In zoverre het ontwerp aangelegenheden beoogt te regelen die behoren tot de bevoegdheid van de gewesten, hetzij inzake huisvesting, hetzij inzake de bescherming van het leefmilieu, dient thans nagegaan te worden of er voor de bepalingen van het ontwerp een voldoende rechtsgrond is.

In de aanhef van het ontworpen besluit wordt verwezen naar de artikelen 30, § 2, 39, 51, 53 en 55 van het decreet van 21 november 2003.

Artikel 30, § 2, machtigt de Vlaamse regering om taken inzake preventieve gezondheidszorg toe te vertrouwen aan de erkende samenwerkingsverbanden voor loco-regionaal gezondheidsoverleg en -organisatie. Te dezen hangen de aan de "Logo's" toegekende taken samen met de normen die gelden voor de woningen en de voor het publiek toegankelijke gebouwen, zodat in de eerste plaats naar de rechtsgrond voor die normen gekeken moet worden.

Artikel 39 machtigt de Vlaamse regering om algemene en individuele maatregelen te nemen m.b.t. de schadelijke effecten veroorzaakt door biotische factoren. Die bepaling moet evenwel gelezen worden in het licht van artikel 4, § 2, van het decreet. Uit die laatste bepaling volgt dat initiatieven m.b.t. biotische factoren niet geacht worden tot de gewestaangelegenheden te behoren. Het is m.a.w. niet in de uitoefening van gewestbevoegdheden, maar enkel in de uitoefening van gemeenschapsbevoegdheden, dat de Vlaamse regering in artikel 39 van het decreet een rechtsgrond kan vinden. Hiervóór is echter opgemerkt dat de bepalingen van het voorliggende ontwerp niet ingepast kunnen worden in de gemeenschapsbevoegdheden. Artikel 39 biedt dan ook geen rechtsgrond.

.../...

De artikelen 51, 53 en 55 van het decreet machtigen de Vlaamse regering om maatregelen te nemen m.b.t. fysische of chemische factoren. Voorzover de bepalingen van het ontwerp die betrekking hebben op dergelijke factoren te beschouwen zijn als bepalingen ter bescherming van het leefmilieu, kunnen ze geacht worden een rechtsgrond te vinden in de genoemde decreetsbepalingen.

ALGEMENE CONCLUSIE

9. De conclusie uit al het voorgaande is:

- dat, in zoverre het ontwerp de regeling van woongelegenheden betreft, het ingepast kan worden in de bevoegdheid van de gewesten inzake huisvesting; dat, wat de betrokken bepalingen betreft, het decreet van 21 november 2003 enkel een rechtsgrond biedt voor het nemen van maatregelen die betrekking hebben op fysische en chemische factoren;
- dat, in zoverre het ontwerp betrekking heeft op publiek toegankelijke gebouwen, het ten dele ingepast kan worden in de bevoegdheden van de gewesten inzake de bescherming van het leefmilieu, en het ten dele buiten die bevoegdheid valt; dat, wat betreft de bepalingen die betrekking hebben op de bescherming van het leefmilieu, het decreet van 21 november 2003 enkel een rechtsgrond biedt voor het nemen van maatregelen die betrekking hebben op fysische en chemische factoren.

10. Om verenigbaar te zijn met de bevoegdheidsbepalende regels en met de bepalingen van het decreet van 21 november 2003, dient het ontwerp te worden aangepast. Het zal meer bepaald een beperktere draagwijdte moeten krijgen.

Daar komt nog bij dat het ontwerp, wat de woongelegenheden betreft, helemaal niet is afgestemd op de reeds bestaande maatregelen inzake huisvesting. De verhouding tussen de ontworpen regeling en de bestaande regelingen in de Wooncode en in het programmadecreet van 22 december 1995 moet worden onderzocht en verduidelijkt.

.../...

Aangezien aldus een grondige herziening van het ontwerp vereist is, die het nemen van een aantal beleidsopties impliceert, meent de Raad van State te moeten afzien van een verder onderzoek van de bepalingen van het ontwerp.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT