SG

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.674/VR

VAN DE AFDELING WETGEVING

VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 14 november 2006, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen (*), van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende de preventie van de veteranenziekte op publiek toegankelijke plaatsen", heeft op 13 december 2006 het volgende advies gegeven:

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe, ter uitvoering van de artikelen 39 tot 43 van het decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid, maatregelen te bepalen ter voorkoming van de veteranenziekte of legionellose.

De maatregelen hebben betrekking op "hoogrisico-" en "matigrisico-" inrichtingen die watervoorzieningen omvatten, koeltorens, klimaatregelingssystemen met luchtvochtigheidsbehandeling, tandheelkundige units en tentoonstellingen.

In het ontwerp worden, voor elk van de genoemde inrichtingen, een aantal technische normen en maatregelen bepaald teneinde een besmetting van het water met de legionairsbacterie te voorkomen.

Daarnaast wordt voorzien in een aantal maatregelen wanneer bepaalde drempelwaarden betreffende de aanwezigheid van de genoemde bacterie in het water worden overschreden, waarbij een aantal taken worden opgedragen aan de Afdeling Toezicht Volksgezondheid van het Agentschap Zorg en Gezondheid, bedoeld in het besluit van de Vlaamse Regering van 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap "Zorg en Gezondheid".

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

2. Luidens zijn aanhef geeft het ontworpen besluit uitvoering aan de artikelen 39 tot 43 van het decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid, die betrekking hebben op maatregelen ter voorkoming van schadelijke (gezondheids)effecten veroorzaakt door biotische factoren bij de mens.

Er dient bijgevolg te worden onderzocht of het ontworpen besluit kan worden ingepast in de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake 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.

3. In advies 34.339/AV van 29 april 2003 [(1)] heeft de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State de bevoegdheid van de gemeenschappen op het vlak van de preventieve gezondheidszorg als volgt omschreven:

> "9. Met artikel 5, § 1, I, van de bijzondere wet is niet het hele gezondheidsbeleid aan de gemeenschappen overgedragen. Buiten het beleid betreffende de zorgverstrekking in en buiten de verplegingsinrichtingen (1°) en de gezondheidsopvoeding en de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg (2°), zijn er nog andere aspecten van het gezondheidsbeleid, welke behoren tot de bevoegdheid van andere overheden.
>
> Zo kent de bijzondere wet aan de federale overheid en de gewesten uitdrukkelijk bepaalde bevoegdheden toe die eveneens kunnen bijdragen, ook op preventieve wijze, tot de bevordering van de gezondheid :
>
> - artikel 6, § 1, I, 1°, maakt de gewesten bevoegd voor de stedenbouw en de ruimtelijke ordening, hetgeen die overheden de mogelijkheid biedt om maatregelen te nemen die rekening houden met de gevolgen van de inplanting van gebouwen of inrichtingen op de gezondheid van omwonenden [(2)];
>
> - de volksgezondheid is een van de finaliteiten van de bij artikel 6, § 1, II, aan de gewesten toegewezen aangelegenheden inzake leefmilieu [(3)];
>
> - in het kader van de laatstgenoemde aangelegenheden bepaalt artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1° en 2°, dat de federale overheid bevoegd is gebleven voor het vaststellen van productnormen en voor de bescherming tegen ioniserende stralingen;
>
> - wat de huisvesting betreft, zijn de gewesten volgens artikel 6, § 1, IV, o.m. bevoegd voor de politie van woongelegenheden die gevaar opleveren voor de gezondheid;

---

(1) Advies 34.339/AV van 29 april 2003 over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid, *Parl. St.*, Vl. Parl., 2002-03, nr. 1709/1, p. 147-151.

(2) *Voetnoot 1 uit het geciteerde advies:* Zie bijv., i.v.m. de bevoegdheid van de gewestelijke overheden om, ter gelegenheid van het afgeven van een stedenbouwkundige vergunning, de gevolgen van de exploitatie van een GSM-zendmast op de gezondheid in aanmerking te nemen, R.v.St., 7 maart 2002, Gemeente Ramillies, nr. 104.510; R.v.St., 28 juni 2002, Strubbe en Ortun, nr. 108.630.

(3) *Voetnoot 2 uit het geciteerde advies:* Arbitragehof, 31 januari 1989, nr. 1/89, overw. 8.B.3. Zie ook R.v.St., afd. wetg., advies 15.831/VR van 6 juni 1984 over het voorstel dat geleid heeft tot de wet van 12 juli 1985 betreffende de bescherming van de mens en van het leefmilieu tegen de schadelijke effecten en de hinder van niet-ioniserende straling, infrasonen en ultrasonen, Parl. St., Kamer, 1983-84, nr. 761-2, 2.

- inzake het landbouwbeleid bepaalt artikel 6, § 1, I, V, eerste lid, 1° en 2°, dat de federale overheid bevoegd blijft voor de normering en de controle van bepaalde aspecten ervan, met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen.

Voor het overige behoort de volksgezondheid tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid (4).

10. Blijkens de tekst van artikel 5, § 1, I, van de bijzondere wet is de aan de gemeenschappen toegewezen bevoegdheid op het vlak van de preventieve bescherming van de gezondheid bovendien op drie manieren beperkt : het gaat enkel om de preventieve «gezondheidszorg»; binnen dat domein gaat het enkel om de «activiteiten en diensten» die op dat vlak werkzaam zijn; de «nationale maatregelen inzake profylaxies» zijn uitdrukkelijk uitgezonderd.

Het gebruik van de term «gezondheidszorg» (in het Frans : «médecine») wijst erop dat, in de zin van de bijzondere wet, een beleid bedoeld wordt dat nauw verbonden is met het voorkomen en het opsporen van bepaalde aandoeningen en ziektes, of dat via de gezondheidszorg wil bijdragen tot een verbetering van de gezondheid (5). Maatregelen die weliswaar in het algemeen kunnen bijdragen tot het voorkomen van ziektes of aandoeningen, of die een positieve invloed hebben op de gezondheid van het individu, maar die buiten de sfeer van de gezondheidszorg of de geneeskunde vallen, behoren niet tot het domein van de «preventieve gezondheidszorg» (6).

Voorts moet het gaan om een beleid dat gericht is op «activiteiten en diensten». Het valt op dat, wat de preventieve gezondheidszorg betreft, artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet het niet heeft over het «beleid» terzake - zoals in de meeste andere bepalingen van artikel 5, § 1 -, maar enkel over activiteiten en diensten.

Ten slotte bepaalt artikel 5, § 1, I, 2°, dat de gemeenschappen, i.v.m. de preventieve gezondheidszorg, niet bevoegd zijn voor «de nationale maatregelen inzake profylaxies». Hiermee worden de verplichte inentingen bedoeld (7).

---

(4) *Voetnoot 3 uit het geciteerde advies:* Zie, bijv., Arbitragehof, 20 november 2001, nr. 146/2001, overw. B.3.2.

(5) *Voetnoot 4 uit het geciteerde advies:* Aldus begrepen lijkt de preventieve gezondheidszorg, in de zin van de bijzondere wet, overeen te stemmen met wat in de memorie van toelichting bij het voorgelegde ontwerp wordt genoemd : "de ziektepreventie en ... dat deel van de gezondheidsbevordering dat zich binnen het domein van de gezondheidszorg situeert".

(6) *Voetnoot 5 uit het geciteerde advies:* Rdpl. R.v.St., afd. wetg., advies 15.831/VR van 6 juni 1984, aangehaald, p. 2.

(7) *Voetnoot 6 uit het geciteerde advies:* Verantwoording van een amendement van de regering, verslag van de Commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming der instellingen, Parl. St., Senaat, 1979-80, nr. 434-2, 125.

Opgemerkt moet worden dat de uitzondering geen betrekking heeft op facultatieve inentingen of vaccinaties, welke integendeel vallen onder de bevoegdheid van de gemeenschappen [8].

11. Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijkt dat, wat betreft «de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg», in het bijzonder is gedacht aan :

«a) De bescherming van de gezondheid van de bevolking, onder meer door :

- De preventie van tuberculose en kanker, hetzij door voorlichting, hetzij door preventieve maatregelen;

- De bescherming van de gezondheid van moeder en kind, inzonderheid door voorlichting en alle andere activiteiten in kinderdagverblijven, instellingen voor zuigelingen, tehuizen voor moeders, privé-kinderbewaarplaatsen, vakantietehuizen en -verblijven.

b) Het medisch schooltoezicht, georganiseerd door de wet van 21 maart 1964.

c) De medische sportcontrole, die verplicht wordt gesteld door de reglementering betreffende de uitoefening van bepaalde sporttakken (boksen, wielrennen), en de facultatieve controle.

d) De verbetering van de gezondheidstoestand van de bevolking, hetzij in het kader van de gezondheidsopvoeding (...), hetzij door andere passende middelen, de opsporing en de strijd tegen de besmettelijke en de sociale ziekten.

e) De arbeidsgeneeskundige controle, die belast is met de erkenning van de bedrijfsgeneeskundige diensten en met de controle op de naleving van het algemeen reglement op de arbeidsbescherming.

(...)» [9].

Het gaat evenwel om een niet-limitatieve opsomming van activiteiten en diensten, zoals blijkt uit de woorden «onder meer».

12. Meer in het algemeen mag uit het voorgaande overigens niet geconcludeerd worden dat de bevoegdheid van de gemeenschappen beperkend geïnterpreteerd moet worden. Integendeel, zoals het Arbitragehof heeft overwogen, moet worden aangenomen dat, onder voorbehoud van de uitdrukkelijke uitzondering m.b.t. de

---

[8] *Voetnoot 7 uit het geciteerde advies:* Arbitragehof, 19 december 1991, nr. 40/91, overw. 7.B.

[9] *Voetnoot 8 uit het geciteerde advies:* Verantwoording van het reeds genoemde amendement van de regering, verslag van de commissie, Parl. St., Senaat, 1979-80, nr. 434-2, 124-125. Zie in dezelfde zin de verklaringen van de heer CALIFICE, Minister van Volksgezondheid en Leefmilieu, Parl. Hand., Senaat, 20 juli 1980, p. 2319, en verslag van de commissie, Parl. St., Kamer, 1979-80, nr. 627-10, 52.

federale maatregelen inzake profylaxies, «het geheel ... van de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg aan de Gemeenschappen (is) overgedragen» [(10)].

Bovendien moeten de bepalingen van de bijzondere wet evolutief geïnterpreteerd worden. De gemeenschappen kunnen dus op het bedoelde domein nieuwe activiteiten en diensten tot ontwikkeling (...) brengen [(11)]. Die maatregelen mogen echter niet zover gaan dat ze treden op domeinen die tot de bevoegdheid van een andere overheid behoren.

13. De conclusie is dat de gemeenschappen voor bepaalde aspecten van het preventieve gezondheidsbeleid bevoegd zijn. 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."

4. Het ontworpen besluit bevat grotendeels een reglementering van bepaalde inrichtingen. Dat zulks gebeurt met het oog op de preventie van ziektes en aandoeningen die kunnen ontstaan ten gevolge van activiteiten die in die inrichtingen plaatsvinden, neemt niet weg dat het niet gaat om maatregelen die binnen de sfeer van de gezondheidszorg of de geneeskunde vallen, zodat een dusdanige reglementering niet kan worden geacht onder de bevoegdheden van de gemeenschappen inzake activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg te vallen.

Ook de maatregelen die kunnen worden genomen wanneer bepaalde drempelwaarden betreffende de ontwikkeling van de legionairsbacterie worden overschreden, lijken niet zo zeer, of in ieder geval niet alle, rechtstreeks de personen te betreffen die zouden kunnen besmet raken met die bacterie, maar eerder de inrichtingen waarbinnen die bacterie voorkomt. Om de zo-even aangegeven redenen kunnen ook de bepalingen waarin die maatregelen vervat zijn, zoals ze thans zijn geconcipieerd, geen doorgang vinden.

---

(10) *Voetnoot 9 uit het geciteerde advies:* Arbitragehof, 12 november 1992, nr. 69/92, overw. 5.B.3.

(11) *Voetnoot 10 uit het geciteerde advies:* Zie de verklaring van de Minister van Volksgezondheid en Leefmilieu, Parl. St., Kamer, 1979-80, nr. 627-10, 52.

5. Conclusie dient dan ook te zijn dat het ontworpen besluit is aangetast door bevoegdheidsoverschrijding en derhalve geen doorgang kan vinden.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY, J. SMETS, P. VANDERNOOT, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS, H. BOSLY,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouwen	C. GIGOT, A.-M. GOOSSENS,	griffiers.

De verslagen werden uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS en de H. X. DELGRANGE, eerste auditeurs.

DE GRIFFIER, DE EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS R. ANDERSEN