

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.771/3
VAN 15 JULI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 19 juni 2008 door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "houdende de normen voor de preventie van brand in de voorzieningen voor kinderopvang", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe één regeling inzake brandpreventienormen in te voeren voor alle voorzieningen die zijn erkend door het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin en waar kinderen in groep worden opgevangen.

De ontworpen regeling omvat naast een reeks definities en algemene bepalingen, regels inzake de controle en het onderhoud (artikelen 5 en 6), inzake de evacuatie en de interventie (artikel 7), inzake de detectie, de melding, de waarschuwing, het alarm, de evacuatie en de brandbestrijdingsmiddelen (artikelen 8 tot 13) en inzake constructievoorschriften voor compartimenten, sommige lokalen, technische ruimten en materialen (artikelen 14 tot 21).

Het ontwerp voorziet ook in een aantal "minimumvoorwaarden" voor de gebouwen of gedeeltes van gebouwen die niet onder het toepassingsgebied van de federale basisnormen vallen (artikel 2, derde lid, *juncto* de bijlage bij het ontwerp).

3. Voor het ontworpen besluit kan voldoende rechtsgrond worden gevonden in artikel 12 van het decreet van 30 april 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin (hierna: decreet van 30 april 2004), naar luid waarvan de Vlaamse Regering nadere regels kan bepalen met betrekking tot de normen en de voorwaarden om initiatieven toe te staan en te subsidiëren.

.../...

Het in het eerste lid van de aanhef vermelde artikel 6, § 1, 3/, van het decreet van 30 april 2004 bevat geen machtiging aan de Vlaamse Regering en biedt als zodanig geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

BEVOEGDHEID

4. Het ontwerp beoogt een regeling in te voeren voor voorzieningen die bestemd zijn voor groepsopvang van kinderen. Op zich behoort die regeling tot het gezinsbeleid, een persoonsgebonden aangelegenheid als bedoeld bij artikel 128, § 1, eerste lid, van de Grondwet en artikel 5, § 1, II, 1/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. In beginsel is de Vlaamse Gemeenschap dus bevoegd om met betrekking tot die aangelegenheid regelend op te treden, bijvoorbeeld door voorwaarden op te leggen in verband met de materiële omkadering van de bedoelde voorzieningen.

In de uitoefening van hun bevoegdheid mogen de gemeenschappen echter geen maatregelen nemen die behoren tot de bevoegdheid van een andere overheid. De vraag rijst dan ook in hoeverre de Vlaamse Gemeenschap met betrekking tot de bedoelde voorzieningen maatregelen inzake brandveiligheid kan nemen. De veiligheid, en met name de brandveiligheid, behoort immers tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid.

Zoals blijkt uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof in verband met de brandveiligheid in voorzieningen die onder de bevoegdheid van de gemeenschappen vallen, gaat het Hof er evenwel van uit dat het beleid inzake brandveiligheid geen zuiver federale aangelegenheid is. Het Hof maakt integendeel een onderscheid tussen, enerzijds, de tot de bevoegdheid van de federale overheid behorende "basisnormen", dit wil zeggen "normen die gemeen zijn aan een categorie van constructies zonder dat daarbij in acht wordt genomen welke de bestemming ervan is", en anderzijds, de "specifieke veiligheidsaspecten", waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn, "met name door de [federale] basisnormen aan te passen en aan te vullen, zonder die aan te tasten". De gemeenschappen zijn voorts ook bevoegd "om alle normen inzake veiligheid, met

inbegrip van de [federale], toe te passen in het kader van een erkennings- en subsidiëringsbeleid" ¹.

De Vlaamse Gemeenschap, die bevoegd is om specifieke regels uit te vaardigen betreffende de materiële omkadering van de voorzieningen voor kinderopvang, kan dus brandveiligheidsnormen uitvaardigen die specifiek gericht zijn op de eigen kenmerken van deze voorzieningen. Ze kan dit met name doen door de federale basisnormen aan te passen en aan te vullen, zonder die aan te tasten. Ze dient die federale basisnormen ook toe te passen.

5. Het voorliggende ontwerp bevat brandveiligheidsnormen. In zoverre het gaat om normen waarvan de inhoud zelf door de Vlaamse Regering wordt vastgesteld, blijkt het te gaan om normen die specifiek gericht zijn op de bijzondere vereisten van voorzieningen voor kinderopvang.

Daarnaast wordt in het ontwerp ook verwezen naar de "federale basisnormen" ², met name in artikel 2, tweede lid, dat bepaalt dat de voorzieningen voldoen aan de federale basisnormen, voor zover ze onder het toepassingsgebied ervan vallen.

Voor wat betreft de voorzieningen die niet onder het toepassingsgebied van de federale basisnormen vallen, bepaalt artikel 2, derde lid, van het ontwerp dat ze moeten voldoen aan de minimumvoorwaarden, vastgelegd in de bijlage bij het ontwerp. Er kan worden aangenomen dat deze minimumvoorwaarden als aanvullende normen kunnen gelden, die de federale basisnormen vervolledigen met een regeling voor wat betreft de

⁽¹⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 40, 15 oktober 1987, 2.B.2 (i.v.m. bejaardentehuizen); nr. 41, 29 oktober 1987, 2.B.3 (i.v.m. bejaardentehuizen); nr. 67, 9 november 1988, 9.B (i.v.m. jeugdtelhuisen). Dezelfde redenering geldt overigens ook voor de gewesten: zie Grondwettelijk Hof, nr. 49, 10 maart 1988, 2.B.2 (i.v.m. woningen).

⁽²⁾ Luidens de definitie in artikel 1, 9/, van het ontwerp zijn dit "de bepalingen 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" vastgesteld ter uitvoering van de wet van 30 juli 1979 betreffende de preventie van brand en ontploffing en betreffende de verplichte verzekering van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid in dergelijke gevallen.

gebouwen die overeenkomstig artikel 1 van het koninklijk besluit van 7 juli 1994 als "bestaande gebouwen" worden beschouwd en waarop het koninklijk besluit niet van toepassing is. Luidens artikel 1, tweede lid, van dat besluit betreft het hoge en middelhoge gebouwen waarvoor de bouwaanvraag werd ingediend vóór 26 mei 1995 en lage gebouwen waarvoor de bouwaanvraag werd ingediend vóór 1 januari 1998.

Er anders over oordelen zou er immers op neerkomen dat de Vlaamse Gemeenschap bij ontstentenis van een federale basisnorm in het geheel geen brandveiligheidsnormen zou kunnen uitvaardigen voor bestaande gebouwen, wat een zinvolle en effectieve uitoefening van haar bevoegdheden op dat vlak op onevenredige wijze zou bemoeilijken.

Van zodra de federale overheid evenwel met betrekking tot deze bestaande gebouwen alsnog basisnormen inzake brandveiligheid zou vaststellen, zal de thans ontworpen regeling evenwel moeten worden aangepast, teneinde die nieuwe federale basisnormen volledige uitwerking te geven, overeenkomstig de aangehaalde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Gelet op het onderzoek van de rechtsgrond voor het ontworpen besluit schrijve men *in fine* van het eerste lid van de aanhef "artikel 12" in plaats van "inzonderheid op artikel 6, § 1, 3/".

Artikel 2

7. Het tweede en het vierde lid van artikel 2 herinneren enkel aan de toepasselijkheid van de erin vermelde federale rechtsnormen. Waar dit voor het tweede lid nog kan worden aanvaard, omdat het een logische inleiding vormt voor het derde lid, is het vierde lid overbodig en kan het beter worden weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. MOONS,	staatsraad, voorzitter,
	W. VAN VAERENBERGH,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. MOONS