RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.087/3
van 19 mei 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van artikel 1, 4 en 6 en van bijlage 2 en 6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2009 tot vaststelling van de specifieke brandveiligheidsnormen waaraan het toeristische logies moet voldoen’

Op 17 april 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van artikel 1, 4 en 6 en van bijlage 2 en 6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2009 tot vaststelling van de specifieke brandveiligheidsnormen waaraan het toeristische logies moet voldoen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 13 mei 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Kaat LEUS, staatsraden, Lieven DENYS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dieter DECOCK, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 mei 2014.

*

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 te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot aanpassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2009 'tot vaststelling van de specifieke brandveiligheidsnormen waaraan het toeristische logies moet voldoen'. Het ontwerp behelst vooreerst een aantal technische of formele aanpassingen. Daarnaast wordt voorzien in de mogelijkheid om de controle op de naleving van de brandveiligheidsnormen toe te vertrouwen aan meerdere instellingen of instanties, de verplichting om een nieuw brandveiligheidsattest aan te vragen te doen vervallen bij wijziging van categorie van het toeristisch logies die geen wijziging van de toepasselijke brandveiligheidsnormen als gevolg heeft en een nieuwe norm in te voeren betreffende de afscheiding van het betrokken gebouw.

3.1. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit kan in beginsel worden gevonden in artikel 4, 1°, van het decreet van 10 juli 2008 'betreffende het toeristische logies', al dan niet gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' (algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering).

3.2. Wat betreft het toevertrouwen van controlebevoegdheden aan de brandweer en aan één of meerdere instellingen en instanties (respectievelijk ontworpen onderdeel 1.3 van bijlage 6, hoofdstuk 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2009 – artikel 5 van het ontwerp en het ontworpen artikel 4 §, 2, van dat besluit – artikel 2 van het ontwerp) wordt verwezen naar de opmerkingen 4.4.1 en 4.4.2 van advies 46.903/3[1] die luiden:

> "4.4.1. Luidens artikel 4, § 1, van het ontworpen besluit wordt de inachtneming van de specifieke brandveiligheidsnormen, vermeld in de bijlagen 3 tot 6 erbij, ter plaatse gecontroleerd door de bevoegde brandweerdienst. In artikel 9, § 2, wordt een gelijkaardige taak opgedragen aan die dienst. Ook op andere plaatsen in het ontwerp worden advies- of controlebevoegdheden aan de bevoegde brandweerdienst toegekend (artikel 5, § 2, eerste lid - advies bij intrekking van het brandveiligheidsattest - en artikel 6, § 2, derde lid - controle bij wijzigende werkzaamheden).

[1] Advies 46.903/3 van 9 juli 2009 bij een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2009.

De organisatie van de brandweerdienst is een federale bevoegdheid. Aangezien de gemeenschappen en de gewesten evenwel bevoegd zijn voor het bepalen van specifieke brandveiligheidsnormen met betrekking tot hun toegewezen aangelegenheden (…), moet worden aangenomen dat de gemeenschappen en de gewesten aan de brandweerdiensten, op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, de taak kunnen toevertrouwen om toezicht te houden op de naleving van die specifieke normen [2].

Dit neemt niet weg dat, wanneer zulks in een besluit van de Vlaamse Regering gebeurt, daartoe de nodige rechtsgrond aanwezig dient te zijn. Vraag is of dit te dezen het geval is. In het decreet van 10 juli 2008 wordt alvast niet op een uitdrukkelijke wijze gewag gemaakt van brandweerdiensten. Wel wordt in artikel 20, eerste lid, van het decreet van 10 juli 2008 aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid toegekend om de 'personen' aan te wijzen die gemachtigd zijn om toezicht en controle uit te oefenen op de naleving van de bepalingen van dat decreet en zijn uitvoeringsbesluiten [3], en dient te worden vastgesteld dat bij artikel 4, 1°, van het decreet van 10 juli 2008 aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid wordt toegekend om andere diensten of instanties te machtigen het brandveiligheidsattest toe te kennen, waaruit, alvast wat dit aspect betreft, zou kunnen worden afgeleid dat ook een betrokkenheid van die diensten en instanties (waaronder de brandweerdiensten) bij het toekennen van dat attest mogelijk is. In dat laatste geval zou een beroep moeten worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met artikel 4, 1°, van het decreet van 10 juli 2008.

Hoe dan ook verdient het ten zeerste aanbeveling om wat betreft de taken van de brandweerdiensten een meer expliciete - en bijgevolg meer rechtszekere - decretale rechtsgrond te creëren.

4.4.2. Op het vlak van de rechtsgrond (op het vlak van de bevoegdheid rijst geen enkel probleem) kunnen, met betrekking tot artikel 4, § 2, eerste lid, gelijkaardige opmerkingen worden gemaakt als deze opgenomen *sub* 4.4.1[4]."

BEVOEGDHEID

4. Artikel 4 van het ontwerp strekt tot het invoeren van een nieuwe technische brandveiligheidsnorm. Wat betreft de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap daartoe, kan worden verwezen naar de volgende opmerking uit advies 51.803/1/V[5], luidend:

"De artikelen 19 tot 22 van het ontwerp strekken tot wijziging van technische brandveiligheidsnormen.

---

[2] *Voetnoot 3 uit advies 46.903/3*: Zulks ligt overigens in de lijn van artikel 176 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, naar luid waarvan de hulpverleningszone op verzoek van de burgemeester moet overgaan tot de controle van de toepassing van door de wetten en reglementen voorgeschreven maatregelen betreffende de preventie van brand en ontploffing.

[3] *Voetnoot 4 uit advies 46.903/3*: Opdat dit artikel 20, eerste lid, rechtsgrond zou kunnen bieden voor de genoemde bepalingen, dient wel te worden aangenomen dat "diensten en instanties" met personen mogen worden gelijkgesteld, wat allerminst evident is.

[4] *Voetnoot 5 uit advies 46.903/3*: Met betrekking tot artikel 4, § 2, tweede lid, zie opmerking 12.

[5] Advies 51.803/1/V van 11 september 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2012 'tot wijziging van verschillende besluiten inzake het toeristische logies en het statuut van de reisbureaus'.

> Zoals het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld, is het beleid inzake brandveiligheid geen zuiver federale aangelegenheid gebleven. Er dient immers een onderscheid te worden gemaakt tussen het bepalen van de basisnormen ter zake, dit zijn normen die gemeen zijn aan een categorie van constructies zonder dat daarbij in acht wordt genomen welke daarvan de bestemming is, en de specifieke brandveiligheidsnormen, waarbij wel rekening wordt gehouden met de bestemming van de betrokken gebouwen. De eerste categorie normen behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid, de tweede categorie normen tot de bevoegdheid van de overheid die ten aanzien van de betrokken sector bevoegd is (zoals *in casu* het Vlaamse Gewest). Die laatste overheid is met name bevoegd om de federale basisnormen 'aan te passen en aan te vullen, zonder die aan te tasten'. Daarnaast kan de voor een sector bevoegde overheid alle normen inzake veiligheid, met inbegrip van de federale, toepassen in het raam van een erkennings- of subsidiëringsbeleid, met name door de naleving ervan als een erkennings- of subsidiëringsvoorwaarde op te leggen[6]."

De gemachtigde verklaarde in dit verband dat het wel degelijk gaat om een aanvullende specifieke norm die geen afbreuk doet aan de federale normen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

5. Aan de aanhef dient een lid te worden toegevoegd (dat het eerste lid wordt) waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.

6. Gelet op de wijziging van artikel 84, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State bij de wet van 20 januari 2014 'houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State', dient in het huidige zesde lid van de aanhef (dat het zevende lid wordt) te worden verwezen naar 2° van die bepaling in plaats van naar 1° ervan.

DISPOSITIEF

Artikel 3

7. In het ontworpen artikel 6, § 3, wordt voorzien in het behoud van de geldigheid van het brandveiligheidsattest bij wijziging van categorie van het betrokken toeristisch logies wanneer dezelfde bijlage van de specifieke brandveiligheidsnormen van toepassing blijft en er derhalve geen wijziging is van de toepasselijke brandveiligheidsnormen. De in die bepaling voorkomende opsomming lijkt evenwel niet alle theoretisch denkbare hypotheses te bestrijken. Vraag is of zulks beantwoordt aan de bedoeling van de stellers van het ontwerp en zo ja, of voor

---

[6] *Voetnoot 5 uit advies 51.803/1/V*: Grondwettelijk Hof, nr. 40, 15 oktober 1987, 2.B.2; Grondwettelijk Hof, nr. 41, 29 oktober 1987, 2.B.3; Grondwettelijk Hof, nr. 49, 10 maart 1988, 2.B.2; Grondwettelijk Hof, nr. 67, 9 november 1988, 9.B.

de aldus gecreëerde verschillen in behandeling een afdoende verantwoording bestaat in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Jo BAERT