



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.874/1
van 18 februari 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de verlenging van de duur van de civiele noodsituatie en de afwijkingsregeling, zoals vastgesteld bij het besluit van de Vlaamse Regering van 30 oktober 2020 houdende vaststelling van een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid, zoals vermeld in het decreet van 20 maart 2020 over maatregelen in geval van een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid, naar aanleiding van de heropleving van het COVID-19 virus’

Op 12 februari 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de verlenging van de duur van de civiele noodsituatie en de afwijkingsregeling, zoals vastgesteld bij het besluit van de Vlaamse Regering van 30 oktober 2020 houdende vaststelling van een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid, zoals vermeld in het decreet van 20 maart 2020 over maatregelen in geval van een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid, naar aanleiding van de heropleving van het COVID-19 virus’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 16 februari 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 februari 2021.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd door de omstandigheid dat:

“eind 2019 in de Chinese regio Wuhan een uitbraak van een nieuw coronavirus (Covid-19) is ontstaan. Ondertussen heeft het virus zich ook verspreid in andere landen en is er sprake van een wereldwijde pandemie.

Gelet op de aanbevelingen vanuit de wetenschappelijke wereld, de adviezen van de Nationale Veiligheidsraad en van het Crisiscentrum van de Vlaamse Overheid (CCVO), heeft ook de Vlaamse Overheid vanuit haar bevoegdheden de nodige maatregelen genomen om de verdere verspreiding van het coronavirus in te dammen, om de veiligheid en de volksgezondheid te garanderen en om de socio-economische gevolgen maximaal te beperken en ondervangen.

Deze maatregelen hadden een effect, maar in de zomermaanden van 2020 werd een heropleving van dit virus vastgesteld.

Zo besloot de Nationale Veiligheidsraad op 27 juli 2020 een aantal nieuwe coronamaatregelen te nemen om de heropleving van het coronavirus aan te pakken.

Deze maatregelen bleken echter niet voldoende om het tij te keren. Na de eerste golf in het voorjaar van 2020 werd Vlaanderen in het najaar 2020 zwaar getroffen door een nieuwe golf van besmettingen, die in sommige gevallen ook leidt tot ziekenhuisopnames en ook overlijdens.

Zo werd op 30 oktober 2020 beslist om over te gaan tot een verstrengde lockdown, en werden verstrengde maatregelen opgelegd wat betreft sociale contacten, het economisch leven, waaronder een sluiting van niet-essentiële winkels, restaurants en bars, een verlengde herfstvakantie voor onderwijs e.d.

Deze strengere regels hadden een positief effect op het aantal besmettingen, ziekenhuisopnames en het sterftecijfer en droegen bij tot een verbetering van de gezondheidssituatie. Het gevolg hiervan was dat de maatregelen eind november 2020 beperkt versoepeld werden.

Doordat de neergang van de cijfers stilviel, besloot het Overlegcomité tot bijkomende maatregelen en een strengere controle van de bestaande regels. Begin januari 2021 werden de bestaande maatregelen bevestigd. Zo blijft thuiswerk verplicht en komen er meer controles op de werkplekken van werknemers die in quarantaine moeten zijn, en blijft het toegelaten aantal sociale contacten nog steeds beperkt.

Ondertussen onderging het COVID-19 virus diverse mutaties die een hogere besmettingsgraad hebben. Zo viel het in de voorbije maanden op dat in het zuidoosten van Engeland veel meer coronabesmettingen voorkwamen die niet in verband konden gebracht worden met bepaalde gebeurtenissen. Analyse van het genetisch materiaal van de betrokken virussen bracht aan het licht dat mutaties hadden geleid tot een variant van het coronavirus die makkelijk mensen besmet (20B/501Y.V1, B.1.1.7 of VOC 202012/01). Een vergelijkbare variant van het COVID-19 virus (B.1.351 of 501.V2) is opgedoken in Zuid-Afrika, waar de besmettingscijfers eveneens de hoogte ingaan. Dit geldt eveneens voor de variant B.1.1.248, opgedoken in de Brazilië.

De Britse en de Zuid-Afrikaanse variant werden reeds aangetroffen in Vlaanderen.

Om de import en verdere verspreiding van nieuwe virusvarianten tegen te gaan werd tijdelijk een verbod ingevoerd op verplaatsingen voor recreatief-toeristische doeleinden van en naar België. Zo zijn verplaatsingen voor niet essentiële doeleinden van en naar België verboden van woensdag 27 januari tot maandag 1 maart 2021. Het reisverbod zal gecontroleerd worden, zowel voor het weg-, lucht-, zee- als voor het treinverkeer.

Op 21 december 2020 bracht het Europees Geneesmiddelenbureau (EMA) een positief advies uit over het vaccin van biontech/Pfizer, en het vaccin werd vervolgens door de Europese Commissie goedgekeurd. Op 6 januari kreeg het Moderna vaccin het groene licht van de Europese Commissie. Op 29 januari 2021 kreeg ook het AstraZeneca vaccin een positief advies van het EMA. De leveringen van deze vaccins aan België werden opgestart en een vaccinatiestrategie werd uitgewerkt. Gestart werd met het vaccineren van bewoners en personeel van woonzorgcentra, om gevolgd te worden door zorgprofessionals in ziekenhuizen.

Op basis van de initiële projecties werd verwacht dat het aantal vaccins, voor elk van de producenten, per levering gradueel zouden toenemen. Evenwel kwamen de leveringen van zowel het biontech/Pfizer-vaccin als van het Moderna-vaccin trager op gang dan gehoopt. Deze vertraging is, luidens de producenten, deels te wijten aan de noodzaak om de productiecapaciteit drastisch op te schroeven. Deze verhoging van de productiecapaciteit zal mogelijk binnen een (zeer) korte termijn leiden tot een exponentiële toename van één of meerdere leveringsvolumes. Dit impliceert dat er in voorkomend geval rekening moet worden gehouden met een mogelijke plotse influx van vaccins op korte of middellange termijn, en met de mogelijke noodzaak om plots een aanzienlijk cohort van de bevolking simultaan te vaccineren. Vanzelfsprekend vergt een dergelijke hypothese dringende proactieve maatregelen op de kortst mogelijke termijn.

De cijfers en genomen maatregelen tonen aan dat het COVID-19-virus, zowel het oorspronkelijk virus als de mutaties ervan, een grote impact hebben op de bestaande gezondheidsinfrastructuur. De capaciteit van zowel ziekenhuizen, verzorgingsinstellingen als laboratoria stond en staat onder druk en de vraag naar extra (tijdelijke) faciliteiten is reëel.

Ook de nood om een snelle (en mogelijks zelfs versnelde) vaccinatie mogelijk te maken, vraagt bijkomende capaciteit. Vaccinatiecentra in heel Vlaanderen zijn noodzakelijk om de uitgewerkte vaccinatiestrategie te kunnen realiseren. Dit wordt de grootste medische operatie genoemd die ooit in Vlaanderen op het getouw werd gezet.

Zo werd beslist om 95 vaccinatiecentra in heel Vlaanderen op te richten, om ervoor te zorgen dat iedereen snel en veilig in zijn buurt een vaccin krijgt. Een overzicht van alle vaccinatiecentra in Vlaanderen is te vinden op <https://vaccinatiecentra.vlaanderen.be/>. Bedoeling is dat iedereen zich kan laten vaccineren op een afstand van 10 à 15 minuten rijden van zijn woonplaats.

Het inrichten van deze vaccinatiecentra gaat vaak gepaard met vergunningsplichtige handelingen of exploitaties. Te denken valt aan het oprichten gebouwen en constructies (tenten, containers, ...), de aanleg van verhardingen, het plaatsen van publiciteitsinrichtingen (plaatsing buitensignalisatie), en tijdelijke functiewijziging van een gebouw naar de functie 'gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen', vertrekkend van de oorspronkelijke functie (bedrijvigheid, recreatie, militaire functie, ...).

Ook het opslaan van de vaccinatie-hulpmiddelen, (ontsmettingsmiddelen, alcoholgels, zuurstof,...) en het gebruik van verwarmingsinstallaties, betreffen de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten, en kunnen vallen onder de omgevingsvergunnings- resp. meldingsplicht.

Ook het uitbreiden van de productiemogelijkheden van de verschillende vaccins of medische hulpmiddelen en de distributie hiervan kan gepaard gaan met vergunningsplichtige handelingen of exploitaties.

Dat alles maakt dat een zeer snelle uitbreiding van de productiecapaciteit voor geneesmiddelen, vaccins en medisch materiaal, en van de capaciteit van ziekenhuizen, vaccinatiecentra en andere verzorgingsinstellingen mogelijk moet zijn en in een aantal gevallen nu reeds noodzakelijk is om een imminente civiele noodsituatie het hoofd te bieden.

Het verlengd toepasbaar maken van artikel 4 van het decreet van 20 maart 2020 over maatregelen in geval van een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid, die een vrijstelling van omgevingsvergunning voorziet van dergelijke noodzakelijke faciliteiten is dan ook urgent en noodzakelijk.

Dergelijke vergunningsaanvragen verlopen doorgaans volgens de gewone procedure, met openbaar onderzoek en het inwinnen van adviezen, waarbij bepaalde termijnen moeten gerespecteerd worden. Vervolgens is er ook nog de mogelijkheid van administratief beroep die een schorsende werking heeft. Het doorlopen van deze procedure behelst meerdere maanden. Gelet op de huidige cijfers en prognoses zou een bijstelling ruim te laat komen om de gevolgen van de COVID-19 pandemie het hoofd te kunnen bieden.

Deze gezondheids crisis en de hiervoor nodige mogelijkheden naar constructies, functiewijzigingen en exploitaties met als doel het maken van geneesmiddelen en medisch materiaal, of het verhogen of verbeteren van de ziekenhuiscapaciteit en de capaciteit van andere zorgvoorzieningen, verzorgingsinrichtingen, vaccinatiecentra of onderzoeksinstellingen, noodzaken een hoogdringende behandeling.

De termijn van de civiele noodsituatie en van de afwijkingsregeling werd vastgesteld in het besluit van de Vlaamse Regering van 30 oktober 2020 houdende vaststelling van een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid, zoals vermeld in het decreet van 20 maart 2020 over maatregelen in geval van een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid, naar aanleiding van de heropleving van het COVID-19 virus en loopt af op 27 februari 2021. Het is duidelijk dat op dat moment voormelde gezondheids crisis nog niet bedwongen zal zijn.

Een verlenging van de termijn van de civiele noodsituatie en van de afwijkingsregeling dringt zich dus op. De startdatum van deze verlenging is 28 februari 2021 zodat het noodzakelijk is om binnen een termijn van vijf werkdagen over het advies van de afdeling wetgeving te beschikken.”

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot 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

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de civiele noodsituatie en de termijn van de afwijkingsregeling, zoals vastgesteld in het besluit van de Vlaamse Regering van 30 oktober 2020 ‘houdende vaststelling van een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid, zoals vermeld in het decreet van 20 maart 2020 over maatregelen in geval van een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid’, te verlengen naar aanleiding van de heropleving van het COVID-19 virus.

De startdatum van de verlenging van de termijnen valt op 28 februari 2021 en de duurtijd ervan bedraagt 120 dagen, zodat de civiele noodtoestand en de afwijkingsregeling gelden tot en met 28 juni 2021 (artikel 1 van het ontwerp).

Het te nemen besluit treedt in werking op de datum van ondertekening ervan (artikel 2).

4. Voor de ontworpen regeling wordt rechtsgrond ontleend aan artikel 4, § 1, eerste lid, 2°, en § 1, derde lid, 1°, van het decreet van 20 maart 2020 ‘over maatregelen in geval van een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Rekening houdend met hetgeen met betrekking tot de rechtsgrond voor de ontworpen regeling is opgemerkt *sub* 4, dient onder de rubriek “Rechtsgrond” in de aanhef van het ontwerp, meer specifiek te worden verwezen naar artikel 4, § 1, eerste lid, 2°, en § 1, derde lid, 1°, van het decreet van 20 maart 2020.

Artikel 1

6.1. Zoals artikel 1 van het ontwerp is geformuleerd, wordt zowel de termijn van de civiele noodsituatie als van de afwijkingsregeling verlengd.

Uit artikel 4, § 1, van het decreet van 20 maart 2020 blijkt echter dat het om een verlenging van de civiele noodsituatie gaat en om een verlenging van de termijn van de

afwijkingsregeling. Bijgevolg dient artikel 1 van het ontwerp dienovereenkomstig te worden aangepast.

6.2. In artikel 1 van het ontwerp wordt verwezen naar artikel 4, § 1, eerste lid, 1° en 2°, van het decreet van 20 maart 2020.

Luidens deze bepalingen stelt de Vlaamse Regering enerzijds de civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid vast, en bepaalt ze de duur en de startdatum ervan en kan ze anderzijds de termijn van de afwijkingsregeling eenmaal verlengen met maximaal 120 opeenvolgende dagen.

De in artikel 4, § 1, eerste lid, 1°, van het decreet van 20 maart 2020 vervatte machtiging heeft bijgevolg betrekking op de initiële vaststelling van de civiele noodsituatie en niet op het verlengen ervan zoals wordt beoogd door de ontworpen regeling en waartoe de Vlaamse Regering gemachtigd wordt op grond van artikel 4, § 1, derde lid, 1°, van het decreet van 20 maart 2020.

Bijgevolg moet de verwijzing in het eerste lid dienovereenkomstig worden gecorrigeerd en dient de vermelding van artikel 4, § 1, eerste lid, 1°, van het decreet van 20 maart 2020 te worden vervangen door die van artikel 4, § 1, derde lid, 1°, van hetzelfde decreet.

6.3. In artikel 1, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat voor de verlenging van de termijnen, vermeld in het eerste lid, de startdatum 28 februari 2021 is en de duurtijd van de verlenging 120 dagen bedraagt, zodat de civiele noodsituatie en de afwijkingsregeling gelden tot en met 28 juni 2021.

6.3.1. Wat betreft de startdatum dient te worden opgemerkt dat deze eerste verlenging volgt op het aflopen van de civiele noodsituatie en van de afwijkingsregeling zoals bepaald in het besluit van de Vlaamse Regering van 30 oktober 2020 ‘houdende vaststelling van een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid, zoals vermeld in het decreet van 20 maart 2020 over maatregelen in geval van een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid, naar aanleiding van de heropleving van het COVID-19 virus’.

De startdatum voor het invoeren van de civiele noodsituatie en afwijkingsregeling valt overeenkomstig artikel 1, tweede lid, 1°, van het besluit van 30 oktober 2020, op 30 oktober 2020.

Vermits uit artikel 4, § 1, eerste lid, 2°, van het decreet van 20 maart 2020 blijkt dat de afwijkingsregeling (initieel) geldt voor een termijn van maximaal 120 opeenvolgende dagen die in werking treedt op de startdatum, valt de einddatum van de initiële civiele noodsituatie en afwijkingsregeling op 26 februari 2021 en niet op 27 februari 2021 zoals vermeld in het besluit van de Vlaamse Regering van 30 oktober 2020.

De ontworpen regeling dient met zijn startdatum aan te sluiten op de einddatum van de initiële termijn zoals bepaald in het besluit van 30 oktober 2020. Nu, gelet op de voorgaande opmerking, blijkt dat deze einddatum niet op 27 februari 2021 maar op

26 februari 2021 valt, dient de startdatum in het voorliggend ontwerp te worden gecorrigeerd naar 27 februari 2021.

6.3.2. Waar in artikel 1, tweede lid, 2°, van het ontwerp als einddatum van de verlenging van de civiele noodsituatie en de afwijkingsregeling 28 juni 2021 wordt vermeld, dient vooreerst te worden opgemerkt dat zelfs in de hypothese van een startdatum op 28 februari 2021, de voorliggende verlenging onmogelijk kan eindigen op 28 juni 2021.

Bovendien dient te worden benadrukt dat de einddatum van de verlenging 120 dagen later valt dan de startdatum en bijgevolg een verlenging met 120 opeenvolgende dagen, gelet op de opmerking onder randnummer 6.3.1, eindigt op 26 juni 2021 in plaats van op 28 juni 2021 zoals bepaald in artikel 1, tweede lid, 2°, van het ontwerp.

6.3.3. Vermits de startdatum van de beoogde verlenging, in het belang van de rechtszekerheid, dient aan te sluiten op de correcte einddatum van de initiële periode, kan hiertoe ter overweging worden meegegeven om een artikel aan het ontwerp toe te voegen dat de in het besluit van de Vlaamse Regering van 30 oktober 2020 vermelde einddatum aanpast.

Artikel 2

7. In artikel 2 van het ontwerp wordt bepaald dat het ontworpen besluit in werking treedt “op de datum van ondertekening ervan”. Ter wille van de rechtszekerheid moet worden vermeden dat voor de inwerkingtreding wordt verwezen naar een datum – zijnde *in casu* de dag van ondertekening van het ontworpen besluit – waarvan de bestemmingen (nog) geen kennis kunnen hebben.¹ Rekening houdend hiermee wordt de bepaling van inwerkingtreding het best aangepast.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

¹ Zie ook Omzendbrief VR 2019/4 'betreffende de Wetgevingstechniek', nr. 231, 2°.