RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.343/3
van 19 november 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juni 2021 tot bepaling van afwijkingen van de administratieve procedures en de termijnen in de regelgeving van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin door de uitbraak van COVID-19 en tot wijziging van diverse besluiten van de Vlaamse Regering van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’

‡LW-BJLVLCCBE-HADEDXV‡

Op 20 oktober 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding 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 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juni 2021 tot bepaling van afwijkingen van de administratieve procedures en de termijnen in de regelgeving van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin door de uitbraak van COVID-19 en tot wijziging van diverse besluiten van de Vlaamse Regering van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 16 november 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 november 2021.

*

‡LW-BJLVLCCBE-HADEDXV‡

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 voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe om retroactief, met ingang van 27 juni 2021, gedurende de periode van civiele noodsituatie de schorsing te verlengen van termijnen die betrekking hebben op het vervullen van bepaalde administratieve formaliteiten en het verlenen van brandveiligheidsattesten in de sectoren Woonzorg, Gezondheidszorg en Opgroeien.

Daartoe wijzigt artikel 1 van het ontwerp de definitie van "periode van civiele noodsituatie", in artikel 1, 3°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juni 2021 'tot bepaling van afwijkingen van de administratieve procedures en de termijnen in de regelgeving van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin door de uitbraak van COVID-19 en tot wijziging van diverse besluiten van de Vlaamse Regering van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin'. De periode van civiele noodsituatie wordt verlengd met de periode van civiele noodsituatie die met ingang van 27 juni 2021 werd afgekondigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juni 2021 '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 uitrol van de vaccinatiestrategie in het kader van het COVID-19 virus', en die met 120 dagen is verlengd van 25 oktober 2021 tot 21 februari 2022 bij besluit van de Vlaamse Regering van 15 oktober 2021 'houdende de verlenging van de civiele noodsituatie en van de termijn van de afwijkingsregeling, zoals vastgesteld bij het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juni 2021 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 uitrol van de vaccinatiestrategie in het kader van het COVID-19virus'.[1] Door de wijziging van die definitie wordt impliciet ook de draagwijdte van de artikelen 6, 7, 11, eerste lid, 14, 23, 26, 27, § 1, 29, 30, § 1, en 31 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juni 2021 gewijzigd.

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in de bepalingen die worden vermeld in de rubriek 'Rechtsgronden' in de aanhef van het ontworpen besluit.

[1] De periode van civiele noodsituatie, die afliep op 24 oktober 2021, werd bij besluit van de Vlaamse Regering van 15 oktober 2021 'houdende de verlenging van de civiele noodsituatie en van de termijn van de afwijkingsregeling, zoals vastgesteld bij het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juni 2021 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 uitrol van de vaccinatiestrategie in het kader van het COVID-19virus', met 120 dagen verlengd van 25 oktober 2021 tot 21 februari 2022.

‡LW-BJLVLCCBE-HADEDXV‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Terugwerkende kracht

4.1. Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 27 juni 2021, zijnde de datum waarop de periode van civiele noodsituatie die werd vastgelegd bij besluit van de Vlaamse Regering van 18 juni 2021 is ingegaan.

Uit de adviespraktijk van de Raad van State blijkt dat terugwerkende kracht van verordenende bepalingen enkel aanvaardbaar is ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke machtiging bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en erdoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

4.2. In advies 68.879/3 van 15 maart 2021 over het ontwerp dat het te wijzigen besluit van de Vlaamse Regering van 18 juni 2021 is geworden, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, met betrekking tot de terugwerkende kracht van de schorsing van de termijnen het volgende opgemerkt:

> "In de eerste plaats rijst de vraag of het wel zinvol is om aan de schorsing van termijnen en het 'opschorten' van een aantal administratieve verplichtingen bij de aanvraag tot (voorlopige) erkenning terugwerkende kracht te verlenen, omdat het doorgaans geen zin heeft om aan procedurele bepalingen terugwerkende kracht te verlenen. Wellicht zal deze schorsing of opschorting in de praktijk reeds toegepast zijn, zodat de regeling neerkomt op het regulariseren van een bestaande toestand.
>
> Voor zover de terugwerkende kracht betrekking heeft op de schorsing van termijnen, is het niet altijd duidelijk in wiens voordeel de schorsing van de termijn is. Zo kan niet worden uitgesloten dat de schorsing van de termijn om de onontvankelijkheid van de erkenningsaanvraag te melden nadelig is voor de betrokken voorzieningen, omdat volgens de huidige stand van de regelgeving 'de aanvraag [wordt] geacht ontvankelijk te zijn' wanneer de onontvankelijkheid niet wordt gemeld binnen een termijn van dertig dagen.[2] Het is dan ook denkbaar dat beheersinstanties die sinds 30 oktober 2020 een aanvraag indienden er vanuit mochten gaan dat de adviesaanvraag ontvankelijk was, omdat ze geen melding kregen, terwijl ze volgens de ontworpen regeling alsnog zouden worden geconfronteerd met een schorsing van de termijn en de melding kunnen krijgen dat hun aanvraag alsnog onontvankelijk is. In die gevallen zal de terugwerkende kracht enkel aanvaardbaar zijn als die noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en erdoor geen verkregen situaties worden aangetast. Het valt te betwijfelen dat dat hier het geval is, aangezien uit de bestaande bepalingen een aanspraak kan worden geput om de aanvraag inhoudelijk te laten beoordelen als de aanvraag niet binnen de maand als onontvankelijk is afgewezen. Op dat punt moet dus enig voorbehoud worden gemaakt bij de terugwerkende kracht en moeten de stellers van het ontwerp nagaan of die niet moet worden heroverwogen.
>
> Voor zover de terugwerkende kracht betrekking heeft op het verlengen van de geldigheid van brandveiligheidsattesten of op het 'opschorten' van een aantal

[2] *Voetnoot 12 van het geciteerde advies*: Artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 'betreffende de procedures voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen van gebruikers en mantelzorgers', waarvan wordt afgeweken bij artikel 11 van het ontwerp.

‡LW-BJLVLCCBE-HADEDXV‡

administratieve verplichtingen bij de aanvraag tot (voorlopige) erkenning, is de terugwerkende kracht in het voordeel van de voorzieningen en is de terugwerkende kracht aanvaardbaar.”

4.3. Gevraagd naar de verantwoording voor de terugwerkende kracht van het voorliggende ontwerp, in het licht van hetgeen in advies 68.879/3 in dat verband is opgemerkt, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“We stellen vast dat het in de betrokken sectoren door COVID-19 niet mogelijk was en is om in alle dossiers de termijnen van de procedures in verband met de voorafgaande vergunningen en erkenningen te respecteren. In de mate van het mogelijke werden erkenningen en vergunningen afgeleverd als de procedures en de aanvragen dit toelieten. Via de terugwerkende kracht van de regelgeving kunnen een aantal dossiers geregulariseerd worden. Maar u merkt dus terecht op dat het aldus in bepaalde gevallen gaat om de regularisering van een bestaande toestand. De initiatiefnemers die een aanvraag voor een voorafgaande vergunning of erkenning ingediend hebben, werden daarvan ook altijd op de hoogte gesteld.”

De door de gemachtigde gegeven verantwoording is niet van aard om de terugwerkende kracht thans op een andere manier te beoordelen dan het geval was bij de totstandkoming van het besluit van 18 juni 2021. De hiervoor geciteerde opmerking uit het advies 68.879/3 geldt bijgevolg ook voor het voorliggende ontwerp.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS Wilfried VAN VAERENBERGH

‡LW-BJLVLCCBE-HADEDXV‡