



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 69.525/1
van 11 juni 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘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’

Op 4 juni 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 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’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 10 juni 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 juni 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

“[er] [e]ind 2019 (...) in de Chinese regio Wuhan een uitbraak [ontstond] van het Covid-19 virus, dat zich ontpopt heeft tot 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 in 2020 en 2021 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.

Zo werden niet-dringende medische consultaties uitgesteld, lessen opgeschort, horecazaken tijdelijk gesloten, winkelen slechts beperkt toegelaten en werden ‘bubbels’ in het leven geroepen. Daarnaast wordt telewerken sterk aangeraden en was bezoek in woonzorgcentra uit den boze.

Vanuit Omgeving werd onder meer een tijdelijke afwijking op de omgevingsvergunningsplicht en -meldingsplicht ingevoerd voor bouwen uitbating van onder andere bijkomende ziekenhuis- en andere verzorgingsfaciliteiten, bijkomende productiefaciliteiten voor geneesmiddelen en medisch materiaal en onderzoeksinstellingen in verband met de uitbraak van het COVID-19.

De vele maatregelen hadden een effect, maar in de zomermaanden 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.

Eind oktober 2020 deed zich een tweede golf voor, die dezelfde pieken qua besmettingen, ziekenhuisopnames en sterfgevallen bereikte als begin april 2020. Bijgevolg bracht het Overlegcomité op 23 oktober 2020 een reeks coronaregels op het vlak van sport, culturele evenementen en (hoger) onderwijs in lijn met alarmniveau 4, en nam de Vlaamse Regering op 27 oktober 2020 extra maatregelen om de verdere verspreiding van COVID-19 tegen te gaan.

Bij het aankondigen van deze maatregelen werd er nogmaals op gewezen dat ervoor moet worden gezorgd dat de zware druk op de ziekenhuizen en zorginstellingen afzwakt.

In maart 2021 deed zich een derde, meer bescheiden golf voor.

Ondertussen gaan de cijfers in dalende lijn, zowel wat de besmettingen als de ziekenhuisopnames en sterfgevallen betreft.

Dit is onder meer het gevolg van de uitgeroepen maatregelen, zoals de social distance, de mondkemperplicht, de avondklok, maar zeker ook van de vaccinatiestrategie die thans op volle toeren loopt.

Zo is op 28 december 2020 de vaccinatiecampagne begonnen tegen COVID-19. Op dit ogenblik worden vier vaccins tegen COVID-19 gebruikt: het vaccin Comirnaty®

(PfizerBioNTech), het COVID-19 Vaccine Moderna®, het Vaxzevna® vaccin (AstraZeneca) en het COVID-19 Vaccine Janssen® (Johnson & Johnson).

Er 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.

In de vaccinatiestrategie werden een aantal prioritaire groepen bepaald, die als eerste werden gevaccineerd. Dit betrof in een eerste fase bewoners en medewerkers van woonzorgcentra, zorgpersoneel en zorggebruikers van andere collectieve zorgvoorzieningen, zorgmedewerkers van de ziekenhuizen en de eerstelijnsgezondheidszorg en vervolgens het niet-medische personeel van de ziekenhuizen en de zorgvoorzieningen. In de tweede fase kwamen alle 65-plussers, mensen met onderliggende gezondheidsproblemen alsook zwangere vrouwen en mensen met essentiële beroepen (bv. politie) aan de beurt. Thans zit men in de derde fase, waarin de rest van de volwassen bevolking opgeroepen wordt om zich te laten vaccineren.

Echter, tijdens de uitrol van deze vaccinatiestrategie doken er een aantal problemen op:

- Zo leverde AstraZeneca minder vaccins dan oorspronkelijk gepland was. Zo kon het door een vertraagde productie geen 80 miljoen maar slechts 31 miljoen doses leveren aan de Europese Unie. Ook farmaceut Johnson & Johnson kampte met productieproblemen en kondigde in maart 2021 aan dat het lastig kan worden om alle bestelde doses van zijn coronavaccin op tijd te leveren.

- Daarnaast werd het AstraZeneca-vaccin aanvankelijk alleen toegediend aan jongere mensen zonder immuunproblemen. Intussen zijn er voldoende data die aantonen dat dit vaccin ook doeltreffend is voor mensen boven de 65 jaar en mensen met onderliggende immuunproblemen of andere comorbiditeit. Er zijn maar enkele uitzonderingen.

Bovendien moet rekening gehouden worden [met] de nodige tijd tussen de toediening van de eerste en de tweede dosis van de vaccins. De thans gehanteerde intervallen tussen een eerste en een tweede vaccin bedraagt 3 weken voor Moderna, 5 weken voor het Pfizer-vaccin, en 12 of 8 weken voor AstraZeneca. Van het Johnson & Johnson vaccin, dat ook is goedgekeurd, moet er slechts 1 dosis worden toegediend. Helaas worden ook hier leveringsproblemen verwacht.

Buiten de Britse (B.1.1.7), Zuid-Afrikaanse (B.1.351) en Braziliaanse (B.1.1.248) variant, zijn ondertussen ook de Indiase variant (B.1.617) en de 'Spike Insertion' variant (B.1.214) opgedoken.

Dat alles maakt dat de mogelijkheden voor vaccinatiecentra behouden moeten blijven, tot er een voldoende graad van groepsimmunitet bereikt wordt.

Het 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.

Door hun werking kunnen vaccinatiecentra immers onder een aantal rubrieken uit de Vlarem-indelingslijst vallen, waardoor deze milieuvergunningsplichtig of -meldingsplichtig zijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan de rubriek 16.3.2.a (inzake bepaalde koelinstallaties, luchtcompressoren, warmtepompen, airconditioning-installaties, en andere installaties voor het fysisch behandelen van gassen); rubriek 17.4 (inzake

opslagplaatsen voor bepaalde gevaarlijke vloeistoffen en vaste stoffen, en producten, gekenmerkt door gevarenpictogram GHS01) of rubriek 17.1.2.1.1 (inzake opslagplaatsen voor gevaarlijke gassen in verplaatsbare recipiënten, met uitzondering van de opslagplaatsen, vermeld in rubriek 48, met een gezamenlijk waterinhoudsvermogen van 300 tot en met 1000 liter).

Daarnaast vergen vaccinatiecentra vaak een stedenbouwkundig vergunningsplichtige functiewijziging, bijvoorbeeld van de functie dagrecreatie, industrie en bedrijvigheid naar gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen. In een aantal gevallen worden er tijdelijk constructies zoals tenten, containers e.d. opgericht en buitensignalisatie geplaatst.

Dergelijke vergunningsaanvragen verlopen doorgaans volgens de gewone procedure, met het inwinnen van adviezen en met openbaar onderzoek, 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 nood om zo snel mogelijk zo veel mogelijk burgers te vaccineren, zou een bijstelling ruim te laat komen om de gevolgen van de COVID-19 pandemie het hoofd te kunnen bieden.

De heropleving van het COVID-19 virus was reeds uitgegroeid tot een pandemie. De dalende druk op het Vlaamse gezondheidsapparaat is te danken aan [het] toenemend aantal gevaccineerden. Het verder kunnen vaccineren is dan ook van uiterst belang om de gezondheidscrisis het hoofd te bieden.

Het is duidelijk dat voormelde gezondheidscrisis nog niet bedwongen is en dat de uitrol van de vaccinatiestrategie in het kader van het COVID-19 virus zeker gevrijwaard dient te blijven.

Het vaststellen van de civiele noodsituatie, waardoor de afwijkingsregeling van toepassing wordt, is dan ook urgent en noodzakelijk. De startdatum van de civiele noodsituatie wordt vastgelegd op 27 juni 2021, zodat het noodzakelijk is om binnen een termijn van vijf werkdagen over het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State 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 een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid vast te stellen, zoals vermeld in het decreet van 20 maart 2020 ‘over maatregelen in geval van een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid’. De aanleiding vormt de uitrol van de vaccinatiestrategie in het kader van het COVID-19-virus.

De startdatum is 27 juni 2021 en de duurtijd ervan bedraagt 120 dagen, zodat de civiele noodtoestand aanhoudt tot en met 24 oktober 2021. Deze civiele noodsituatie geldt louter in het kader van de afwijkingsregeling op de omgevingsvergunnings- of omgevingsmeldingsplicht waarin voorzien is in artikel 4 van het voornoemde decreet van 20 maart 2020.

De bijzondere regeling vermeld in artikel 4 van dat decreet geldt zolang de civiele noodsituatie is vastgesteld (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 laatste lid, van het decreet van 20 maart 2020.

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 laatste lid, van het decreet van 20 maart 2020.

Artikel 2

6. 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 bestemmelingen (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°.