



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 70.285/1  
van 14 oktober 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 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’

Op 8 oktober 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 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’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 12 oktober 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 oktober 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 gemotiveerd als volgt:

“Eind 2019 ontstond er in de Chinese regio Wuhan een uitbraak van een nieuw coronavirus (Covid-19) welke zich wereldwijd heeft verspreid.

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.

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

Ondertussen zijn in Vlaanderen de cijfers in positieve zin geëvolueerd.

Zo is op 28 december 2020 de vaccinatiecampagne begonnen tegen COVID-19. Tot op heden werden vier vaccins tegen COVID-19 gebruikt: het vaccin Comirnaty® (Pfizer/BioNTech), het COVID-19 Vaccine Moderna®, het Vaxzevria® 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 kan krijgen. Een overzicht van alle vaccinatiecentra in Vlaanderen is te vinden op <https://vaccinatiecentra.vlaanderen.be/>. Bedoeling was dat iedereen zich kon 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. 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 is de derde fase, waarin de rest van de volwassen bevolking opgeroepen wordt om zich te laten vaccineren, zo goed als afgerond.

Op 28 september 2021 stond in Vlaanderen de vaccinatieteller voor volledig gevaccineerde 18+ op 90,64%. Elke Vlaming vanaf de leeftijd van 12-jaar is ondertussen minstens één keer uitgenodigd om zich te laten vaccineren.

Echter, beschikbare gegevens wijzen erop dat personen met een verminderde immuniteit, veroorzaakt door een bepaalde aandoening of door een behandeling, minder beschermd kunnen zijn na basisvaccinatie met 1 of 2 dosissen. Recente wetenschappelijke gegevens tonen aan dat bij deze patiënten met een verminderde immuniteit, het toedienen van een extra dosis mRNA vaccin (momenteel Pfizer of Moderna) kan zorgen voor een betere immuunrespons. Er werd beslist om deze extra kwetsbare patiënten uit te nodigen voor een extra vaccinatiedosis, om hun bescherming tegen COVID-19 te optimaliseren.

Dit betreft ongeveer 350.000 patiënten met:

- aangeboren afweerstoornissen
- chronische nierdialyse
- inflammatoire ziekten die behandeld worden met immunosuppressiva
- bloedkankers of andere kwaadaardige tumoren, die in actieve behandeling zijn/of waren de voorbije 3 jaren
- pretransplant-, stamcel transplant- en orgaantransplant patiënten
- HIV-patiënten waarvan het aantal CD4-cellen lager ligt dan 200 per mm<sup>3</sup> bloed

Daarnaast heeft de Interministeriële Conferentie (IMC) Volksgezondheid op 25 september 2021 beslist om ook aan alle personen van 65 jaar en ouder een bijkomend vaccin, of boostervaccin, aan te bieden. Voor mensen met een verlaagde immuniteit en de bewoners van woonzorgcentra zette de IMC de voorbije weken en dagen al het licht op groen voor een bijkomende vaccinatie met een Pfizer- of Moderna-vaccin.

Bijgevolg zullen de vaccinatiecentra de deuren nog niet volledig kunnen sluiten. In tegendeel, ze zullen moeten instaan voor het bijkomend vaccineren van personen van 65 jaar en ouder.

De Vlaamse Regering besliste op 1 oktober 2021 reeds tot een verlenging van de vergoeding van de kosten die lokale besturen maken voor de uitbating van de vaccinatiecentra, en de vergoeding voor het collectief transport naar operationele vaccinatiecentra tot en met 31 december 2021.

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 in het kader van de omgevingsvergunningsplicht en -meldingsplicht dan ook urgent.

Door hun werking kunnen vaccinatiecentra immers onder een aantal rubrieken uit de Vlaamse 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 de bijkomende vaccinaties uit te kunnen voeren, zou een bijstelling te laat komen om de gevolgen van COVID-19 blijvend het hoofd te kunnen bieden.

De dalende druk op het Vlaamse gezondheidsapparaat is mede te danken aan het toenemend aantal gevaccineerden.

Het bijkomend vaccineren is dan ook van uiterst belang om de gezondheidscrisis het hoofd te kunnen blijven bieden en maximale bescherming te kunnen garanderen voor betrokken doelgroepen tegen een ernstig ziekteverloop, hospitalisatie of zelfs overlijden door COVID-19.

De termijn van de civiele noodsituatie en van de afwijkingsregeling werd vastgesteld in 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. Een verlenging van de termijn van de civiele noodsituatie en van de afwijkingsregeling dringt zich dus op.

De startdatum van deze verlenging is 25 oktober 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 voorgeschreven 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 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’ te verlengen.

De startdatum van de verlenging is 25 oktober 2021 en de duurtijd ervan bedraagt 120 dagen, zodat de civiele noodtoestand en de afwijkingsregeling gelden tot en met 21 februari 2022 (artikel 1 van het ontwerp).

Het te nemen besluit treedt in werking op 25 oktober 2021 (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. 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.<sup>1</sup>

Rekening houdend met wat voorafgaat, wordt tevens de volgende aanpassing van het opschrift van het ontwerp ter overweging gegeven: “besluit van de Vlaamse Regering houdende de verlenging van de civiele noodsituatie en van de termijn van de afwijkingsregeling, zoals vastgesteld bij besluit van 18 juni 2021”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

---

<sup>1</sup> Zie adv.RvS 68.874/1 van 18 februari 2021 over een ontwerp van besluit dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2021 ‘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’, opmerking 6.1, evenals de naar aanleiding van deze opmerking aangepaste tekst van artikel 1 van dit besluit dat luidt als volgt:

“In toepassing van 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, wordt 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, naar aanleiding van de heropleving van het COVID-19 virus, verlengd. Voor de verlenging, vermeld in het eerste lid, geldt het volgende: 1° de startdatum is 27 februari 2021; 2° de duurtijd van de verlenging bedraagt 120 dagen, zodat de civiele noodsituatie en de afwijkingsregeling gelden tot en met 26 juni 2021.” (onderstreping toegevoegd)