



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 75.629/3
van 20 maart 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de specifieke brandveiligheidsnormen waaraan lokale dienstencentra, centra voor dagverzorging, centra voor dagopvang, centra voor kortverblijf, centra voor herstelverblijf, groepen van assistentiewoningen en woonzorgcentra moeten voldoen en tot bepaling van de procedure voor de uitreiking van het attest van naleving van die normen’

Op 12 februari 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 20 maart 2024, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de specifieke brandveiligheidsnormen waaraan lokale dienstencentra, centra voor dagverzorging, centra voor dagopvang, centra voor kortverblijf, centra voor herstelverblijf, groepen van assistentiewoningen en woonzorgcentra moeten voldoen en tot bepaling van de procedure voor de uitreiking van het attest van naleving van die normen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 14 maart 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Allan MAGEROTTE, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 maart 2024.

*

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 tot uitvoering van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019 (hierna: Woonzorgdecreet) wat betreft de vaststelling van de specifieke brandveiligheidsnormen waaraan lokale dienstencentra, centra voor dagverzorging, centra voor dagopvang, centra voor kortverblijf, centra voor herstelverblijf, groepen van assistentiewoningen en woonzorgcentra moeten voldoen en tot bepaling van de procedure voor de uitreiking van het attest van naleving van die normen. Het vervangt het besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2011 ‘tot vaststelling van de specifieke brandveiligheidsnormen waaraan lokale dienstencentra, centra voor dagverzorging, centra voor dagopvang, centra voor kortverblijf, centra voor herstelverblijf, groepen van assistentiewoningen en woonzorgcentra moeten voldoen en tot bepaling van de procedure voor de uitreiking van het attest van naleving van die normen’.

Hoofdstuk 1 van het ontwerp omvat definities (artikel 1 van het ontwerp) en een algemene bepaling inzake lokale dienstencentra (artikel 2).

Hoofdstuk 2 bepaalt de specifieke brandveiligheidsnormen waaraan een voorziening moet voldoen en die nader zijn uitgewerkt in de bijlagen 1 en 2 (artikel 3).

Hoofdstuk 3 bepaalt dat de erkenning van voorzieningen gebeurt op basis van attesten, waarvan de modellen zijn opgenomen in de bijlagen 3, 4 en 5. Voorts regelt dit hoofdstuk de attestering, de geldigheidsduur van de attesten en het verval van het attest A of B bij het uitvoeren aan of in de voorziening van ingrijpende verbouwings- of uitbreidingswerken die de veiligheid rechtstreeks of onrechtstreeks kunnen beïnvloeden (artikelen 4 tot 6).

Hoofdstuk 4 regelt de attesteringsprocedure (artikelen 7 tot 11).

Hoofdstuk 5 regelt de procedure voor het aanvragen en bekomen van een afwijking op het voldoen aan de specifieke brandveiligheidsnormen (artikel 12).

Hoofdstuk 6 bevat een wijzigingsbepaling (artikel 13).

Hoofdstuk 7 bevat een opheffingsbepaling (artikel 14), overgangsbepalingen (artikelen 15 en 16) en de datum waarop het te nemen besluit in werking treedt (artikel 17).

3.1. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 38, tweede lid, 9°, en vierde lid, van het Woonzorgdecreet, behoudens hetgeen hieronder wordt uiteengezet.

3.2. Artikel 12 van het ontwerp bepaalt de procedure voor het aanvragen van een afwijking op de gestelde specifieke brandveiligheidsnormen. Deze bepaling vindt rechtsgrond in artikel 38, vijfde lid, van het Woonzorgdecreet.

VORMVEREISTEN

4. Het ontwerp bevat technische voorschriften in de zin van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’, zoals bijvoorbeeld de bijlagen 1 en 2 bij het ontwerp.

Krachtens artikel 5 van richtlijn (EU) 2015/1535 moet een dergelijk ontwerp van technische voorschriften aan de Europese Commissie worden meegedeeld. In dat geval geldt overeenkomstig artikel 6 van die richtlijn een wachttijd van (ten minste) drie maanden voordat het ontwerp mag worden aangenomen.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit en de bijhorende bijlagen met technische voorschriften zijn niet meegedeeld aan de Europese Commissie. De nota aan de Vlaamse Regering zoekt hiervoor verantwoording in de ongewijzigde herneming van de technische voorschriften van de bijlagen 1 en 1/1 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2011. Deze technische voorschriften werden luidens de nota aangemeld op respectievelijk 19 juli 2010 en 25 maart 2018, en pas goedgekeurd na de *standstill*-periode van drie maanden.

In zoverre het voorliggende ontwerp en de bijhorende bijlagen inderdaad enkel technische voorschriften bevatten die louter een overname zijn van de reeds aangemelde, bestaande technische voorschriften, kan met deze zienswijze worden ingestemd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Luidens de nota aan de Vlaamse Regering herneemt het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit grotendeels de inhoud van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2011, dat wordt opgeheven. Er wordt dan ook in de eerste plaats verwezen naar de adviezen die de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden heeft gegeven over de desbetreffende bepalingen en, uiteraard voor zover ze nog relevant zijn, de opmerkingen die daarin zijn gemaakt.¹

¹ Adv.RvS 48.965/3 van 14 december 2010 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2011; adv.RvS 63.013/3 van 21 maart 2018 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2018 ‘tot wijziging van de regelgeving betreffende de specifieke brandveiligheidsnormen voor ouderenvoorzieningen en centra voor herstelverblijf en betreffende de technische commissie voor de brandveiligheid in de voorzieningen van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’.

6.1. Uit artikel 3 van het ontwerp vloeit voort dat bestaande groepen van assistentiewoningen dienen te voldoen aan drie NBN-normen: NBN S 21-201:1980 2^e uitgave, NBN S 21-202:1980 2^e uitgave en NBN S 21-203:1980 2^e uitgave.

In de bijlagen bij het ontwerp wordt eveneens verwezen naar NBN-normen.

Op de vraag of de normen vermeld in artikel 3 van het ontwerp Belgische NBN-normen zijn, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De normen NBN S21 201, NBN S21 202 en NBN S21 203 zijn inderdaad Belgische NBN-normen zoals die in artikel VIII.2 van het Wetboek van economisch recht vermeld worden. Na een informatieve bevraging bij het bureau voor Normalisatie blijkt dat de uitvoering van dit artikel wordt voorbereid in een koninklijk besluit. De precieze modaliteiten zijn nog niet gekend.”

Inzake de NBN-normen waarnaar wordt verwezen in de bijlagen, verklaarde de gemachtigde:

“De normen met in de naamgeving de vermelding ‘NBN EN’ zijn geharmoniseerde Europese normen. Alle andere normen zijn Belgische normen.”

Het is duidelijk dat de normen waaraan het ontwerp en de bijlagen erbij refereren NBN-normen zijn. Dit betekent dat de volgende regels van toepassing zijn.

6.2. In het verleden heeft de Raad van State al herhaaldelijk gewezen op het probleem dat technische normen waarnaar wordt verwezen in de wet- en regelgeving, niet in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt, dat ze niet in het Nederlands zijn gesteld of vertaald en dat ze in de regel enkel beschikbaar zouden zijn tegen een bepaalde vergoeding.²

Aan artikel VIII.2 van het Wetboek van economisch recht (hierna: WER) ligt de bedoeling ten grondslag om tegemoet te komen aan het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in Belgische rechtsregels wordt verwezen. Luidens het tweede lid van dat artikel kunnen de Staat en alle andere publiekrechtelijke personen de toepassing van een door het Bureau voor Normalisatie gepubliceerde norm of deel van een norm verplichten. Zij brengen het Bureau voor Normalisatie hiervan vooraf op de hoogte. De specifiek Belgische normen die verplicht worden gesteld, worden dan op de website van het Bureau voor Normalisatie raadpleegbaar gesteld volgens de door de Koning vastgestelde nadere regels, zonder de mogelijkheid om deze te downloaden of af te drukken. De andere normen die verplicht worden gesteld, worden kosteloos ter beschikking gesteld door de auteur van de reglementering op zodanige wijze dat de auteursrechten op die normen nageleefd worden. Als er een vertaling nodig

² Zie bijvoorbeeld adv.RvS 63.013/3 van 21 maart 2018, opmerking 8; adv.RvS 65.585/1 van 2 april 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 mei 2019 ‘tot vaststelling van de exploitatievoorwaarden voor evenementenzalen, bioscoopcomplexen, theaters, opera’s, muziekhallen, feestzalen, discotheken en concertzalen’, opmerking 11; adv.RvS 74.319/1/V van 11 september 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 4 februari 2024 ‘betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water dat in voedingsmiddeleninrichtingen verpakt wordt of dat voor de fabricage en/of het in de handel brengen van voedingsmiddelen wordt gebruikt’, opmerking 5.2.

Zie ook C. JENART, *Outsourcing rulemaking powers. Constitutional limits and national safeguards*, Oxford University Press, 2022, 291 p.

is, kan het Bureau voor Normalisatie de kosten voor de vertaling van deze norm door een derde partij aan de regelgevende overheid factureren.

6.3. Uit het voorgaande volgt dat de stellers van het ontwerp het Bureau voor Normalisatie op de hoogte moeten stellen overeenkomstig artikel VIII.2 van het WER, waarna de NBN-normen waarnaar in het te nemen besluit en de bijlagen wordt verwezen bijgevolg *permanent* – dus voor de geldigheidsduur van het te nemen besluit met bijhorende bijlagen – beschikbaar moeten worden gesteld via de website van het Bureau voor Normalisatie.

6.4. Ten slotte rijst de vraag of sommige NBN-normen waarnaar wordt verwezen niet achterhaald zijn en of het nog redelijk is om deze te hanteren voor “bestaande” groepen van assistentiewoningen. Hierover verklaarde de gemachtigde:

“De normen NBN S21 201, NBN S21 202 en NBN S21 203 zijn in het ontwerp BVR enkel van toepassing voor de bestaande voorzieningen vermeld onder artikel 3 derde lid van het ontwerp BVR.

Er werd gekozen om toe te laten dat deze gebouwen volgens de oude normen worden geëvalueerd op basis van volgende overwegingen:

- Het inhoudelijke verschil met de actuele normen volgens het Koninklijk Besluit (KB) van 7 juli 1994 ‘Basisnormen brandpreventie’ is beperkt. De normen NBN S21 201, NBN S21 202 en NBN S21 203 liggen immers aan de basis voor de ontwikkeling van de normen van het KB. Op sommige punten zijn de normen van de NBN-reeks strenger.
- De normen NBN S21 201, NBN S21 202 en NBN S21 203 werden met het BVR van 15/03/1989 houdende de specifieke veiligheidsaspecten waaraan de serviceflatgebouwen en de woningcomplexen met dienstverlening moeten voldoen om erkend te worden van toepassing gesteld. Om een gelijkwaardig veiligheidsniveau te garanderen is het enige alternatief het overschakelen naar de normen van de bijlagen van het Koninklijk Besluit (KB) van 7 juli 1994 ‘Basisnormen brandpreventie’. Dit zou voor zowel de beheersinstanties als voor de hulpverleningszone die de evaluatie moeten uitvoeren een aanzienlijke opgave zijn die inhoudelijk weinig meerwaarde oplevert,
- De feitelijke specifieke invulling en actualisatie inzake brandveiligheidsnormen zit vervat in de bijlage 2 van het ontwerp BVR dat van toepassing is voor alle groepen van assistentiewoningen,
- De betiteling ‘withdrawn’ wordt voorzien omdat de norm inhoudelijk niet verder wordt geactualiseerd. Deze actualisatie zou zich vooral situeren in het integreren van verwijzingen naar actuele geharmoniseerde Europese normen voor de beoordeling van brandweerstand en reactie bij brand van materialen. Omdat het ontwerp BVR de normen NBN S21 201, NBN S21 202 en NBN S21 203 enkel voor bestaande gebouwen toelaat is dit minder relevant: de gebouwen werden gebouwd in de periode voorafgaand aan de ontwikkeling van deze normen.”

Met deze zienswijze kan worden ingestemd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7.1. De aanhef moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor over de rechtsgrond voor het ontwerp is opgemerkt.

7.2. Onder de rubriek “Vormvereisten” dient bij de verwijzing naar het advies van de Raad van State de specifieke formule voor de verwijzing naar een advies van de afdeling Wetgeving op dertig dagen te worden gebruikt.³

Artikel 1

8. Artikel 1, 4°, van het ontwerp definieert het begrip “brandveiligheidsnormen” als “de specifieke brandveiligheidsnormen, vermeld in artikel 3”.

Artikel 3 van het ontwerp bepaalt evenwel enkel in het eerste, derde en vierde lid ervan specifieke brandveiligheidsnormen. Het tweede lid van artikel 3 heeft betrekking op de *federale* normen, zoals vervat in het koninklijk besluit van 7 juli 1994 ‘tot vaststelling van de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan de gebouwen moeten voldoen’ of diens bijlagen, die van toepassing zijn op *nieuwe* gebouwen. In zoverre het ontwerp voorzieningen betreft die niet kwalificeren als *bestaande* gebouwen, mag geen afbreuk worden gedaan aan de *federale* basisnormen.

Dat in de definitie in artikel 1, 4°, van het ontwerp naar het *volledige* artikel 3 van het ontwerp wordt verwezen is bijgevolg niet correct. Ter wille van de duidelijkheid, namelijk dat geenszins de indruk wordt gewekt dat de Vlaamse Regering (ook) bevoegd zou zijn voor het vaststellen van de federale brandveiligheidsnormen voor “nieuwe gebouwen”, dient dan ook in de definitie van “brandveiligheidsnormen” de verwijzing naar “artikel 3” te worden aangevuld met “, eerste, derde en vierde lid”.

Artikel 3

9. Overeenkomstig artikel 3, eerste lid, van het ontwerp voldoet een voorziening aan specifieke brandveiligheidsnormen. Het lid vervolgt met de bepaling dat de voormelde specifieke brandveiligheidsnormen zijn opgenomen in bijlage 1 en bijlage 2, die bij het ontwerp zijn gevoegd.

De bijlage 2 draagt evenwel als titel “Normen voor de specifieke brandveiligheidsaspecten waaraan groepen van assistentiewoningen moeten voldoen als vermeld in artikel 3”. Dit betreft aldus slechts één van de voorzieningen die vallen onder het toepassingsgebied van het ontwerp.

³ Zie Omzendbrief Wetgevingstechniek VR 2019/4, nr. 83, 4°.

Ter wille van de rechtszekerheid bij de toepassing van het te nemen besluit, dient het eerste lid van artikel 3 zo te worden aangepast dat de specifieke brandveiligheidsnormen van bijlage 1 op alle voorzieningen van toepassing zijn, terwijl de specifieke brandveiligheidsnormen van bijlage 2 slechts op de groepen van assistentiewoningen van toepassing zijn.

Artikel 15

10.1. Artikel 15 van het ontwerp bepaalt dat alle attesten A, B en verlengde attesten B die een burgemeester vóór 1 januari 2025 op basis van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2011, zoals van kracht op 31 maart 2024, heeft uitgereikt, geldig blijven tot de geldigheidsdatum, zoals die door de administratie is geregistreerd en aan de beheersinstantie is gecommuniceerd. Artikel 17 van het ontwerp legt bovendien de inwerkingtreding van het te nemen besluit vast op 1 april 2024.

Luidens de nota aan de Vlaamse Regering is het “[g]elet op de ingangsdatum van het voorliggende besluit en de doorlooptijd voor het bekomen van een attest (...) immers noodzakelijk dat er voor op dat ogenblik lopende aanvragen een toereikende overgangsperiode wordt voorzien”.

De gemachtigde verklaarde hieromtrent bovendien het volgende:

“Het is evident dat procedures voor het afleveren van een attest die opgestart worden na de datum van inwerkingtreding van het ontwerpbesluit onmiddellijk gebeuren op basis van het nieuwe besluit. Indien deze situatie zich uitzonderlijk toch zou voordien, dan wordt dit op individueel vlak pragmatisch benaderd.”

De bedoeling van de stellers van het ontwerp lijkt zo te moeten worden begrepen dat procedures die zijn opgestart vóór de inwerkingtreding van het te nemen besluit nog worden afgehandeld onder de oude regeling van het thans geldende besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2011.

10.2. Aangezien deze zo-even vermelde bedoeling moeilijk af te leiden valt uit de overgangsbepaling zoals deze thans is vervat in artikel 15 van het ontwerp, noch uit de nota aan de Vlaamse Regering, doen de stellers van het ontwerp ter wille van de rechtszekerheid er goed aan om in de tekst van artikel 15 van het ontwerp zelf tot uitdrukking te brengen dat het te nemen besluit niet van toepassing is op aanvragen van attesten die zijn ingediend vóór de datum van inwerkingtreding ervan én die nog niet zijn afgehandeld op deze datum (met name 1 april 2024).

Bij een dergelijke verduidelijking hoeft overigens de datum van 1 januari 2025 niet langer te worden opgenomen in de overgangsbepaling van artikel 15 van het ontwerp.

Artikel 16

11.1. Artikel 16 van het ontwerp bepaalt dat “[d]e aanvragen tot afwijking van de brandveiligheidsnormen die vóór 1 april 2024 ingediend zijn, worden afgehandeld conform de regels die hiervoor vóór de voormelde datum van toepassing waren”.

11.2. De formulering van deze overgangsbepaling voor afwijkingen van de brandveiligheidsnormen is verwarrend. Het strekt tot aanbeveling om in de tweede zinsnede van artikel 16 concreter te verwijzen naar het besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2011.

11.3. Wellicht dient de vermelding “vóór 1 april 2024” in artikel 16 te worden afgestemd op de effectieve datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit (zie opmerking 12).

Artikel 17

12. Het spreekt voor zich dat de uiteindelijk gekozen datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit niet mag leiden tot het verlenen van terugwerkende kracht en dat er bovendien voldoende tijd moet zijn om zich voor te bereiden op de inwerkingtreding ervan.

Wellicht moet in het licht hiervan de datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit in artikel 17 van het ontwerp worden aangepast.

Bijlage 1

13.1. In punt 1.1 van bijlage 1 moeten de woorden “brandweer” en “brandweerdienst” door het woord “hulpverleningszone” worden vervangen om in lijn te zijn met de door het ontwerp gehanteerde terminologie. Hetzelfde geldt voor de punten 6.5.3, 6.6.6.1, 6.6.6.2 en 8.1.

13.2. In punt 8.1 moeten de woorden “dit reglement” worden vervangen door de woorden “deze bijlage”.

Bijlage 2

14.1. In de punten 0.3 en 8.1 van bijlage 2 moeten de woorden “dit reglement” worden vervangen door de woorden “deze bijlage”.

14.2. In punt 8.1 moet het woord “brandweerdienst” worden vervangen door het woord “hulpverleningszone” om in lijn te zijn met de door het ontwerp gehanteerde terminologie.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE