RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 69.540/3
van 2 juli 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 maart 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’

‡LW-AGHVOABBH-GJFEAMW‡

Op 7 juni 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 maart 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’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 22 juni 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 Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 juli 2021.

*

‡LW-AGHVOABBH-GJFEAMW‡

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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe voor de toepassing van artikel $145^{46/1}$, derde lid, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (hierna: WIB 92), de duurtijd van de civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid, vermeld in artikel 4, § 1, eerste lid, 1°, van het decreet van 20 maart 2020 ‘over maatregelen in geval van een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid’ vast te stellen (lees: te verlengen) tot en met 30 juni 2021.

Hiertoe wordt artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 maart 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’, aangevuld met een tweede lid.

RECHTSGROND

3. In de aanhef van het ontwerp wordt wat betreft de rechtsgrond ervoor verwezen naar artikel $145^{46/1}$, derde lid, van het WIB 92 en naar artikel 4, § 1, eerste lid, 1°, van het decreet van 20 maart 2020. De vraag rijst of die bepalingen een voldoende rechtsgrond kunnen bieden voor het ontwerp.

3.1. Artikel $145^{46/1}$, derde lid, van het WIB 92, toegevoegd bij artikel 53 van het programmadecreet van 18 december 2020 bij de begroting 2021, luidt:

> “In afwijking van het eerste lid wordt de verlenging van de duurtijd wel in aanmerking genomen in zoverre die het gevolg is van een betalingsuitstel dat aan de belastingplichtige op zijn verzoek is toegestaan omwille van de civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid, vermeld in artikel 4, § 1, eerste lid, 1°, van het decreet van 20 maart 2020 houdende maatregelen in geval van een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid.”

Die bepaling bevat geen machtiging aan de Vlaamse Regering om regelgevend op te treden met betrekking tot het vaststellen van een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid, maar verwijst in dat verband naar artikel 4, § 1, eerste lid, 1° van het decreet van 20 maart 2020. Artikel $145^{46/1}$, derde lid, van het WIB 92, kan dan ook op zichzelf in geen geval rechtsgrond bieden voor het ontwerp.

‡LW-AGHVOABBH-GJFEAMW‡

3.2. Artikel 4, § 1, van het decreet van 20 maart 2020 luidt:

“§ 1. Voor het uitvoeren van stedenbouwkundige handelingen als vermeld in artikel 4.2.1 en 4.2.2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 en voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit van de eerste, tweede of derde klasse als vermeld in artikel 5.2.1 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid is geen omgevingsvergunning of omgevingsmelding vereist als voldaan is aan al de volgende voorwaarden:

1° de Vlaamse Regering stelt de civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid vast, en bepaalt de duur en de startdatum ervan;

2° de afwijkingsregeling geldt voor een termijn van maximaal 120 opeenvolgende dagen, die in werking treedt op de startdatum. De Vlaamse Regering kan die termijn eenmaal verlengen met maximaal 120 opeenvolgende dagen;

3° de afwijkingsregeling geldt alleen voor constructies, functiewijzigingen en exploitaties die tot doel hebben geneesmiddelen en medisch materiaal te maken, of de ziekenhuiscapaciteit en de capaciteit van andere zorgvoorzieningen, verzorgingsinrichtingen of onderzoeksinstellingen te verhogen of te verbeteren om de gevolgen van de civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid, vermeld in punt 1°, te voorkomen of op te vangen;

4° de algemene en sectorale milieuvoorwaarden en verplichtingen, en de toepassingsregels ervan, bepaald bij of krachtens het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, worden nageleefd.

De vaststelling, de duur en de startdatum van de civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid, vermeld in het eerste lid, 1°, worden onverwijld meegedeeld aan het Vlaams Parlement.

De eenmalige verlenging met maximaal 120 opeenvolgende dagen, vermeld in het eerste lid, 2°, voldoet aan de volgende voorwaarden :

1° de civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid, vermeld in het eerste lid, 1°, wordt verlengd door de Vlaamse Regering. De Vlaamse Regering bepaalt ook de duur en de startdatum van die verlenging;

2° de Vlaamse Regering brengt het Vlaams Parlement onverwijld op de hoogte over haar besluit, vermeld in punt 1° ;

3° het Vlaams Parlement heeft die beslissing tot verlenging niet verworpen binnen een termijn van twee dagen die volgt op de dag van de kennisgeving door de Vlaamse Regering.

De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen voor de mogelijkheid om af te wijken van de vergunningsplichten en meldingsplichten, vermeld in het eerste lid.”

3.2.1. Aan het voornoemde artikel 4, § 1, eerste lid, 1°, van het decreet van 20 maart 2020 is een eerste maal uitvoering gegeven bij het besluit van de Vlaamse Regering van 20 maart 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’. De artikelen 1 tot 3 van dat besluit luiden:

“Art. 1. In toepassing van artikel 4, § 1, eerste lid, 1° van het decreet van 20 maart 2020 over maatregelen in geval van een civiele noodsituatie met betrekking tot

‡LW-AGHVOABBH-GJFEAMW‡

de volksgezondheid, wordt ingevolge de uitbraak van het coronavirus (COVID-19) en de sociaal-economische gevolgen hiervan een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid vastgesteld.

De bijzondere regeling vermeld in artikel 4 en 5 van het decreet van 20 maart 2020 over maatregelen in geval van een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid, geldt zolang de civiele noodsituatie is vastgesteld.

Art. 2. De startdatum van de civiele noodsituatie zoals vastgesteld in artikel 1 is 20 maart 2020.

Art. 3. De duurtijd van de civiele noodsituatie zoals vastgesteld in artikel 1 bedraagt 120 dagen, zodat deze civiele noodsituatie blijft vastgesteld tot en met 17 juli 2020."

3.2.2. Bij het gelijknamige besluit van de Vlaamse Regering van 30 oktober 2020 werd voor de tweede maal een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid vastgesteld. Artikel 1 van dat besluit luidt:

"Art. 1. In toepassing van artikel 4, § 1, eerste lid, 1°, van het decreet van 20 maart 2020 over maatregelen in geval van een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid, wordt ingevolge de heropleving van het coronavirus (COVID-19) en de sociaal-economische gevolgen hiervan een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid vastgesteld.

Voor de civiele noodsituatie, vermeld in het eerste lid, geldt het volgende :

1° de startdatum is 30 oktober 2020;

2° de duurtijd bedraagt 120 dagen, zodat deze civiele noodsituatie blijft vastgesteld tot en met 27 februari 2021;

3° deze civiele noodsituatie geldt louter in het kader van de afwijkingsregeling op de omgevingsvergunnings- of omgevingsmeldingsplicht voorzien in artikel 4 van het decreet van 20 maart 2020 over maatregelen in geval van een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid.

De bijzondere regeling vermeld in artikel 4 van het decreet van 20 maart 2020 over maatregelen in geval van een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid, geldt zolang de civiele noodsituatie is vastgesteld."

3.2.3. Deze tweede civiele noodsituatie, die enkel geldt in het kader van de afwijkingsregeling op de omgevingsvergunnings- of omgevingsmeldingsplicht, werd verlengd bij 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'. Artikel 1 van dat besluit luidt:

"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

‡LW-AGHVOABBH-GJFEAMW‡

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."

3.2.4. Ten slotte dient te worden gewezen op 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', dat voorziet in de vaststelling van een derde civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid. Artikel 1 van dat besluit luidt:

"Art. 1. In toepassing van artikel 4, § 1, eerste lid, 1°, van het decreet van 20 maart 2020 over maatregelen in geval van een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid, wordt ingevolge de uitrol van de vaccinatiestrategie in het kader van het COVID-19 virus en de sociaal-economische gevolgen hiervan een civiele noodsituatie met betrekking tot de volkssgezondheid vastgesteld.

Voor de civiele noodsituatie, vermeld in het eerste lid, geldt het volgende:

1 ° de startdatum is 27 juni 2021;

2° de duurtijd bedraagt 120 dagen, zodat deze civiele noodsituatie blijft vastgesteld tot en met 24 oktober 2021;

3° deze civiele noodsituatie geldt louter in het kader van de afwijkingsregeling op de omgevingsvergunnings- of omgevingsmeldingsplicht voorzien in artikel 4 van het decreet van 20 maart 2020 over maatregelen in geval van een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid.

De bijzondere regeling vermeld in artikel 4 van het decreet van 20 maart 2020 over maatregelen in geval van een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid, geldt zolang de civiele noodsituatie is vastgesteld."

3.3. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt betreffende de rechtsgrond voor het ontwerp het volgende gesteld:

"De rechtsgrond of decretale basis voor het besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van artikel 3 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 20 maart 2020 ligt onder meer in artikel $145^{46/1}$, derde lid WIB 92, dat werd toegevoegd bij artikel 53 van het Programmadecreet van het Vlaams Parlement van 18 december 2020. Artikel $145^{46/1}$, derde lid WIB 92 stelt dat een verlenging van duurtijd, in afwijking van het eerste lid, wel in aanmerking wordt genomen in zoverre die het gevolg is van een betalingsuitstel dat aan de belastingplichtige op zijn verzoek is toegestaan omwille van de civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid, vermeld in artikel 4, § 1, eerste lid, 1°, van het decreet van 20 maart 2020 houdende maatregelen in geval van een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid. De rechtsgrond of decretale basis ligt bijgevolg in artikel $145^{46/1}$, derde lid WIB 92 *juncto* het op zichzelf staande punt 1° van artikel 4, § 1, eerste lid van het decreet van 20 maart 2020.

‡LW-AGHVOABBH-GJFEAMW‡

In artikel 4, § 1, eerste lid, 1° van het decreet van 20 maart 2020 staat dat de Vlaamse Regering de civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid vaststelt, en de duur en startdatum ervan bepaalt. Bij het Besluit van de Vlaamse Regering van 20 maart 2020 houdende vaststelling van een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid, dat zich baseert op het voormelde decreet, werd in artikel 3 de civiele noodsituatie vastgelegd tot en met 17 juli 2020. Het huidige besluit wenst de civiele noodsituatie, enkel voor wat betreft de toepassing van artikel $145^{46/1}$, derde lid WIB 92 vast te leggen.

Bij gebrek aan een algemeen geldend 'corona'decreet en met het oog op rechtszekerheid en coherentie, werd bij het invoegen van artikel $145^{46/1}$, derde lid WIB 92 gekozen om voor de vaststelling van de civiele noodsituatie te verwijzen naar het bestaande decreet van 20 maart 2020 en meer specifiek het punt 1° van artikel 4, § 1, eerste lid. De civiele noodsituatie werd op haar beurt vastgesteld bij besluit van de Vlaamse Regering van 20 maart 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, hetgeen bij dit besluit wordt gewijzigd. Hierbij komen we tegemoet aan de vraag van de FOD Financiën om ondubbelzinnig de duurtijd van de noodsituatie specifiek wat betreft de neutralisering van de duurtijdbevriezing inzake de belastingvermindering voor de eigen woning ('de woonbonus') vast te stellen."

3.4. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt terecht gesteld dat in de huidige stand van de regelgeving de civiele noodsituatie die geldt voor de toepassing van artikel $145^{46/1}$, derde lid, van het WIB 92, enkel loopt van 20 maart 2020 tot en met 17 juli 2020. Zoals ook uit het hiervoor gegeven overzicht blijkt, gelden de tweede en de derde periode van civiele noodsituatie immers enkel in het kader van de afwijkingsregeling op de omgevingsvergunnings- of omgevingsmeldingsplicht, en dus niet wat betreft de toepassing van artikel $145^{46/1}$, derde lid, van het WIB 92.

De zienswijze van de Vlaamse Regering, dat de rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door "artikel $145^{46/1}$, derde lid WIB 92 *juncto* het op zichzelf staande punt 1° van artikel 4, § 1, eerste lid, van het decreet van 20 maart 2020", kan echter niet worden bijgetreden.

Noch artikel $145^{46/1}$, derde lid, van het WIB 92, noch artikel 4, § 1, eerste lid, 1°, van het decreet van 20 maart 2020, bieden immers rechtsgrond voor de Vlaamse Regering om, *specifiek* voor de toepassing van de eerstgenoemde bepaling, in de vaststelling van een civiele noodsituatie te voorzien, die bovendien met terugwerkende kracht (tot 17 juli 2020) zou worden ingevoerd en een langere duurtijd zou hebben dan de periode van 120 dagen waarvan sprake in artikel 4, § 1, eerste lid, 2° en 3°, van het decreet van 20 maart 2020.

3.5. Het staat dan ook aan de decreetgever om de civiele noodsituatie voor de toepassing van artikel $145^{46/1}$, derde lid, van het WIB 92 hetzij zelf vast te stellen, hetzij daartoe voor de Vlaamse Regering in een deugdelijke rechtsgrond te voorzien. Indien de Vlaamse Regering daartoe een decreetgevend initiatief wenst te nemen, zal dat overeenkomstig artikel 3, § 1, van de wetten op de Raad van State nog voor advies moeten worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving.

‡LW-AGHVOABBH-GJFEAMW‡

VORMVEREISTEN

4. Zoals reeds het geval was voor de invoering van artikel $145^{46/1}$, derde lid, van het WIB 92, bij artikel 53 van het programmadecreet van 18 december 2020, valt ook de ontworpen regeling onder de toepassing van artikel 5/7 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’. Dat betekent dat het ontwerp van decreet bedoeld in opmerking 3.5, of in voorkomend geval het voorstel van decreet, voor de neerlegging ervan in het parlement, of na goedkeuring in de bevoegde commissie van het parlement, moet worden meegedeeld aan de federale regering (voor advies over de technische uitvoerbaarheid), aan de andere gewestregeringen en aan het Rekenhof (voor advies omtrent het respect van het principe van de uitsluiting van elke deloyale fiscale concurrentie).

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS Wilfried VAN VAERENBERGH

‡LW-AGHVOABBH-GJFEAMW‡