

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

Advies 68.491/3-4 van 18 december 2020 over een ontwerp van besluit nr. 2020/XX van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot verlenging van sommige termijnen van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening, van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen en haar uitvoeringsbesluit inzake de minimumopleidingseisen voor koeltechnici, en van bepaalde uitvoeringsbesluiten inzake energiebeheersing en de elektriciteits- en gasmarkten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest'

Op 14 december 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit nr. 2020/XX van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot verlenging van sommige termijnen van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening, van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen en haar uitvoeringsbesluit inzake de minimumopleidingseisen voor koeltechnici, en van bepaalde uitvoeringsbesluiten inzake energiebeheersing en de elektriciteits- en gasmarkten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest'.

De hoofdstukken 1 en 6 van het ontwerp zijn door de vierde kamer onderzocht op 18 december 2020. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Anne Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

De hoofdstukken 2 tot 6 van het ontwerp zijn door de derde kamer onderzocht op 17 december 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 december 2020.

*

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

De motivering in de brief met de adviesaanvraag luidt als volgt:

"Deze hoogdringendheid wordt gemotiveerd door de omstandigheid dat de gezondheidscrisis veroorzaakt door COVID-19 en de opgelegde lockdownmaatregelen, alsook de grootschalige toevlucht tot telewerk, het onderzoek en de behandeling van de stedenbouwkundige en milieuvergunningaanvragen moeilijker gemaakt en vertraagd hebben, in het bijzonder wanneer deze speciale regelen van openbaarmaking vereisen.

Om een degelijke en tijdige behandeling van de aanvragen niet in het gevaar te brengen, bevat het ontwerp van volmachtbesluit daarom (onder meer) een voorstel om de beslissingstermijnen voor een aanvraag tot een milieu- of stedenbouwkundige vergunning (of attest of verkavelingsvergunning) met drie maanden te verlengen (hoofdstuk 1).

Om de organisatie van de speciale regelen van openbaarmaking te garanderen, bevat het ontwerpbesluit eveneens een aantal aanpassingen aan de organisatie en werkingsregels van de openbare onderzoeken en overlegcommissies (hoofdstuk 1).

Deze maatregelen liggen in het verlengde van de maatregelen uit het volmachtbesluit nr. 2020/038 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot verlenging van sommige termijnen van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening en van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen, die aflopen op 31 december 2020.

Daarnaast bevat het besluit ook verschillende maatregelen die betrekking hebben op minimumopleidingseisen voor koeltechnici (hoofdstuk 2), erkenningen inzake EPB verwarming en klimaatregeling (hoofdstuk 3), het in het kader van de organisatie van de elektriciteits- en gasmarkten ingevoerde statuut van beschermde afnemer (hoofdstuk 4) en de energiepremiebonus (hoofdstuk 5). Ook deze maatregelen kaderen alle binnen de gezondheidscrisis veroorzaakt COVID-19."

Krachtens artikel 84, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten 'op de Raad van State' moet de motivering van het spoedeisende karakter die in de adviesaanvraag opgegeven wordt, in de aanhef van het besluit worden overgenomen.

In casu is dat vereiste evenwel slechts ten dele vervuld.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

Het ontwerp, dat steunt op artikel 2 van de ordonnantie van 23 november 2020 'tot toekenning van bijzondere machten aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering naar aanleiding van de gezondheidscrisis ten gevolge van Covid-19', moet later bij ordonnantie worden bevestigd, overeenkomstig artikel 3, § 1, van dezelfde ordonnantie.

Voorts mag de regering niet uit het oog verliezen dat het ontworpen besluit krachtens artikel 3, § 3, van de ordonnantie van 23 november 2020 ter kennis gebracht moet worden van de voorzitter en de griffier van het parlement, voordat het in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt wordt.

Hoewel zulks krachtens artikel 3bis, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten 'op de Raad van State' niet uitdrukkelijk verplicht is, wordt ten slotte voorgesteld om tegelijkertijd met dit besluit een verslag aan de regering met een uiteenzetting van de draagwijdte en de concrete gevolgen van dit besluit bekend te maken, en dat verslag vergezeld te laten gaan van dit advies. Het is raadzaam om in dat verslag aan de regering de antwoorden en rechtvaardigingen op te nemen waarmee aan de opmerkingen van de afdeling Wetgeving gevolg wordt gegeven.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. De in de aanhef vermelde bepalingen die het ontwerp geen rechtsgrond geven en door het ontwerp niet gewijzigd worden, hoeven niet te worden vermeld in de vorm van een aanhefverwijzing beginnende met de woorden "Gelet op", maar kunnen wel als overwegingen vermeld worden.

2. Het eerste lid moet als volgt gesteld worden:

"Gelet op de ordonnantie van 23 november 2020 'tot toekenning van bijzondere machten aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering naar aanleiding van de gezondheidscrisis ten gevolge van Covid-19', artikel 2;:"

HOOFDSTUK 1 — STEDENBOUWKUNDIGE EN MILIEUVERGUNNINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 4

De afdeling Wetgeving ziet niet in wat de exacte strekking is van de tweede zin van artikel 4, die gesteld is als volgt:

"De verlenging bedoeld in het eerste lid geldt tot en met 31 maart 2021."

Zoals die bepaling gesteld is, zou ze de indruk kunnen wekken dat de beoogde verlenging van rechtswege stopt op 31 maart 2021.

De steller van het ontwerp moet zijn bedoeling op duidelijke wijze weergeven.

Artikel 5

1. Het eerste lid is gesteld als volgt:

“Aan de artikelen 126/1, § 5, 177/1, § 5, 188/4, § 5, 191, § 4 en 197/16, § 3 van het BWRO wordt een nieuw lid toegevoegd dat luidt als volgt:

‘Onder “bijkomstig” worden de wijzigingen, zelfs aan het bouwprofiel, het volume, de structuur, de indeling of de bestemming van de ruimtes en de bouwkundige kenmerken, verstaan die niet als gevolg hebben dat het oorspronkelijke project fundamenteel wordt gewijzigd en die bijgevolg niet aanzienlijk zijn.’”

Het tweede lid luidt:

“Deze bepaling geldt tot en met 31 december 2021.”

In de aanhef van het ontworpen besluit wordt die maatregel als volgt verantwoord:

“Overwegende dat, om de naleving van de beslissingstermijnen te verzekeren, de reorganisatie van de speciale regelen van openbaarmaking, rekening houdend met de huidige organisatiemoeilijkheden, enkel mag gebeuren in strikt noodzakelijke gevallen; dat de wijziging, tijdens de behandeling, van een vergunning de organisatie vereist van nieuwe speciale regelen van openbaarmaking als de aangebrachte wijzigingen niet bijkomstig zijn;

Dat de rechtspraak van de afdeling administratieve geschillen van de Raad van State bijzonder streng is in de mate dat ze start vanuit het principe volgens hetwelk de wijzigingen die aan het oorspronkelijke project kunnen worden toegebracht, geen wijziging van bouwprofiel, volume, structuur, indeling of bestemming van de ruimtes mag inhouden in vergelijking met de oorspronkelijk ingediende plannen, enkel minieme gevolgen mogen hebben voor het globale architectuurproject en geen bouwkundige en esthetische opties mag bevatten die fundamenteel van het oorspronkelijke project verschillen;

Dat minieme wijzigingen aan het bouwprofiel, het volume, de structuur, de indeling of de bestemming van de ruimtes en aan de bouwkundige kenmerken evenwel bijkomstige wijzigingen blijven; dat de inschatting van het bijkomstige karakter van de wijzigingen afhangt van de schaal van het project en moet voortvloeien uit een analyse per geval; dat enkel de wijzigingen die leiden tot de uitvoering van een project dat fundamenteel van het oorspronkelijke project verschilt als niet-bijkomstig moeten worden beschouwd; dat deze notie in dat opzicht moet worden vastgelegd om meer juridische duidelijkheid en veiligheid te verkrijgen;

Dat deze wijziging zowel van toepassing is op de vergunningsaanvragen die werden ingediend voor en na 1 september 2019.”

Daaruit blijkt dat de ontworpen tekst ertoe strekt de wijzigingen aan in behandeling zijnde vergunningsaanvragen die, ook al hebben ze betrekking op het bouwprofiel, het volume, de structuur, de indeling of de bestemming van de ruimtes en op de bouwkundige kenmerken, niet als gevolg hebben dat “het oorspronkelijke project fundamenteel wordt gewijzigd”, vrij te stellen van nieuwe onderzoekshandelingen, teneinde de rechtspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, waarvan gewag gemaakt wordt, te omzeilen.

Die vrijstelling zal gelden tot 31 december 2021, ongeacht de datum waarop de vergunningsaanvraag ingediend wordt.

De enige verantwoording die aangevoerd wordt ter ondersteuning van dat afwijkend stelsel, berust op de wens de speciale regelen van openbaarmaking te beperken tot de louter “strikt noodzakelijke gevallen”, met het oog op de “naleving van de beslissingstermijnen”, “rekening houdend met de huidige organisatiemoeilijkheden” met betrekking tot die speciale regelen.

2. Bij artikel 2 van de ordonnantie van 23 november 2020 wordt de regering uitsluitend gemachtigd om,

“[t]eneinde het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in staat te stellen om te reageren op de COVID-19-pandemie (...) alle passende maatregelen [te] nemen om, onder bedreiging van ernstig gevaar, elke situatie die binnen het strikte kader van de COVID 19 pandemie en de gevolgen ervan een probleem vormt te voorkomen en met spoed aan te pakken [...]”.

De bijzondere regelen van openbaarmaking waar het ontwerp betrekking op heeft, strekken er op hun beurt voornamelijk toe derden in staat te stellen hun opmerkingen te kennen te geven in verband met de vergunningsaanvragen die daaraan onderworpen zijn, en aldus inzonderheid hun recht op de bescherming van een gezond leefmilieu te laten gelden, welk recht gewaarborgd wordt bij artikel 23 van de Grondwet.

Gelet op de met die regelen nagestreefde doelstelling heeft de voorliggende bepaling dus tot gevolg dat derden, weliswaar in beperkte mate, de waarborg ontzegd wordt die hun verleend wordt bij de bepalingen in kwestie zoals die gelden en geïnterpreteerd moeten worden in het licht van de rechtspraak van de afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State.

Dat gezegd zijnde, het verlangen waaraan de steller van het ontwerp uitdrukking geeft om “de naleving van de beslissingstermijnen te verzekeren”, rekening houdend met de “organisatiemoeilijkheden” in verband met de “speciale regelen van openbaarmaking”, welke regelen niet anderszins gepreciseerd worden, volstaat niet om het beoogde afwijkende stelsel te rechtvaardigen, in het bijzonder ten aanzien van het begrip “ernstig gevaar” waaraan de tenuitvoerlegging van de bijzondere machten die bij artikel 2 van de ordonnantie van 23 november 2020 aan de regering worden verleend, afhankelijk gesteld wordt.

Dat geldt des te meer daar, enerzijds, talrijke artikelen van het ontworpen besluit er precies toe strekken bepaalde termijnen te verlengen in het kader van de behandeling van de vergunningsaanvragen en, anderzijds, het afwijkend stelsel van heel ruime aard zal zijn aangezien het bedoeld is om van toepassing te zijn op alle betrokken vergunningsaanvragen, ongeacht de datum waarop ze ingediend zijn, en tot 31 december 2021.

Zonder dat het nodig is te onderzoeken of het beoogde stelsel conform het relevante internationaal en Europees recht is, dient geconcludeerd te worden dat het geen rechtsgrond kan vinden in artikel 2 van de ordonnantie van 23 november 2020.

De ontworpen bepaling is dus niet toelaatbaar. Ze moet weggelaten worden.

Artikel 6

1. De afdeling Wetgeving ziet niet in waarom de regel vervat in paragraaf 1, eerste lid, 3^o, niet van toepassing gemaakt wordt op de “opmerkingen” die “iedereen mondeling (...) [moet] kunnen maken ten overstaan van het personeel van het gemeentebestuur bij wie het dossier kan worden geraadpleegd dat het voorwerp is van het openbaar onderzoek”, zoals bepaald in artikel 5 van het besluit van 25 april 2019 ‘betreffende de openbare onderzoeken op het gebied van ruimtelijke ordening, stedenbouw en leefmilieu’.

2. In het licht van het gelijkheidsbeginsel en van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, zoals gewaarborgd bij artikel 23 van de Grondwet, rijst de vraag of de datum 31 december 2021, vastgelegd in paragraaf 2 van de voorliggende bepaling, niet te ver in de toekomst ligt, en of, bijgevolg, het afwijkend stelsel zoals bedoeld in paragraaf 1 zelf niet buitensporig is.

Fundamenteleer nog, zoals reeds vermeld in verband met artikel 5, lijkt dat afwijkend stelsel, precies vanwege de datum 31 december 2021 zoals bedoeld in paragraaf 2, geen rechtsgrond te kunnen vinden in artikel 2 van de ordonnantie van 23 november 2020, welk artikel 2, ter herinnering, de regering ertoe machtigt de maatregelen te treffen waarin ze uitsluitend voorziet om,

“[t]eneinde het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in staat te stellen om te reageren op de COVID-19-pandemie (...), onder bedreiging van ernstig gevaar, elke situatie die binnen het strikte kader van de COVID-19-pandemie en de gevolgen ervan een probleem vormt te voorkomen en met spoed aan te pakken”.

De voorliggende bepaling moet herzien worden in het licht van die opmerkingen.

Een vergelijkbare opmerking geldt voor artikel 7, § 2(1).

HOOFDSTUK 2 — MINIMUMOPLEIDINGSEISEN
VOOR KOELTECHNICI

HOOFDSTUK 3 — ERKENNINGEN INZAKE EPB-VERWARMING
EN KLIMAATREGELING

Bij deze hoofdstukken zijn geen opmerkingen te maken.

HOOFDSTUK 4 — HET IN HET KADER VAN DE ORGANISATIE VAN
DE ELEKTRICITEITS- EN GASMARKTEN INGEVOERDE STATUUT
VAN BESCHERMDE AFNEMER

Artikel 11

1. Artikel 11 strekt ertoe om de tijdelijke uitbreiding van het statuut van beschermde afnemer ook na 2020 te laten doorlopen. Daartoe worden de in artikel 3 van het besluit nr. 2020/036 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 juni 2020 'betreffende de tijdelijke uitbreiding van het in het kader van de organisatie van de elektriciteits- en gasmarkten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ingevoerde statuut van beschermde afnemer' voorkomende beperkingen tot het jaar 2020 en tot de wijzigingen bij het koninklijk besluit nr. 13 van 27 april 2020 'tot wijziging van wet van 23 maart 2020 tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen, in het bijzonder voor wat betreft de uitbreiding naar bepaalde zelfstandigen in bijberoep en actieve gepensioneerden', opgeheven (niet: "verwijderd").

2. Artikel 11, § 1, 4°, moet worden aangevuld om eveneens te voorzien in de opheffing van de zinsnede ", zoals gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 13 van 27 april 2020". De gemachtigde stemde daarmee in:

"C'est une erreur. Nous avons supprimé la référence à cet arrêté n° 13 du 27 avril 2020 dans l'article 11, § 1^{er}, 2° et 3°, compte tenu de la remarque faite par le Conseil d'État dans son avis no 67.764/4 du 15 juillet 2020 sur un projet d'arrêté similaire du Gouvernement wallon 'établissant un statut de client protégé conjoncturel en électricité et en gaz dans le cadre de la crise COVID-19: selon cet avis, 'À l'alinéa 2, 2°, il est fait référence à 'la loi du 23 mars 2020 modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant les mesures temporaires dans le cadre du COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants, telle [...] que modifiée [...] par l'arrêté royal n° 13 du 27 avril 2020 et par l'arrêté royal du 6 mai 2020'. En faisant référence à la loi du 23 mars 2020 ainsi qu'à certaines des modifications qu'elle a subies, la disposition en projet cliche la référence à la loi, ce qui a pour effet de ne pas permettre la prise en compte des modifications postérieures apportées à cette loi. La question se pose de savoir si telle est bien l'intention de l'auteur du projet ou s'il ne convient pas plutôt de prévoir une référence dynamique. Dans ce cas, les mots 'telles que modifiées par l'arrêté royal n° 13 du 27 avril 2020 et par l'arrêté royal du 6 mai 2020' seront omis'. La volonté du Gouvernement bruxellois est de rendre le texte de l'arrêté n° 2020/036 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juin 2020 relatif à l'extension temporaire du statut de client protégé dynamique afin qu'il puisse s'appliquer aux situations futures liées à cette crise, sans devoir être modifié au niveau des conditions liées au chômage et au droit passerelle. Il y a donc lieu également de supprimer la référence à cet arrêté n° 13 du 27 avril 2020 dans l'article 11, § 1^{er}, 4°."

3. In dezelfde zin als artikel 11, § 1, 2° en 4°, zullen de woorden "in 2020" ook moeten worden opgeheven in artikel 3, 3°, van het besluit nr. 2020/036 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 juni 2020. Artikel 11, § 1, 3°, zal in die zin moeten worden aangevuld.

HOOFDSTUK 5 — ENERGIEPREMIEBONUS

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

HOOFDSTUK 6 — DIVERSE BEPALINGEN

Artikel "12"

Het laatste artikel van het ontwerp moet worden vernummerd tot artikel 15.

Artikel 13

Artikel 13 luidt als volgt:

"De regering kan de bij ordonnantie bekrachtigde bepalingen van dit besluit opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen."

Die bepaling geeft een regel weer die al volgt uit artikel 3, § 2, van de ordonnantie van 23 november 2020. Die weergave is bovendien maar gedeeltelijk en wijzigt, in die mate, artikel 3, § 2, van de ordonnantie, aangezien de daarin opgenomen woorden "in zoverre er vooraf een materiële rechtsgrond voor bestaat" niet overgenomen worden.

Een dergelijke werkwijze is niet toelaatbaar. Het staat immers niet aan de regering om, in een reglementair bijzonderemachtenbesluit, een regel over te nemen die reeds vervat is in de wetgevende norm die de rechtsgrond vormt voor die bijzondere machten, laat staan er de strekking van te wijzigen.

Artikel 13 moet dus weggelaten worden.

DE GRIFFIER

Anne Catherine VAN GEERSDAELE

GRIFFIER

Annemie GOOSSENS

DE VOORZITTER

Martine BAGUET

DE VOORZITTER

Jo BAERT

Nota

In de Franse tekst moeten de tekens "§ 3" vervangen worden door de tekens "§ 2", aangezien de bepaling in kwestie immers slechts 2 paragrafen telt.
