



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.747/1
van 13 november 2023

over

een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van diverse decreten,
wat betreft de implementatie van het kaderdecreet Vlaamse
Handhaving van [datum]’

Op 2 juni 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de implementatie van het kaderdecreet Vlaamse Handhaving van [datum]’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 31 oktober 2023. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 november 2023.

*

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 in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Met het Kaderdecreet van 14 juli 2023 ‘over de handhaving van Vlaamse regelgeving’ (aan te halen als “Kaderdecreet Vlaamse Handhaving”², hierna ook afgekort tot KVH) werd een nieuw algemeen kader vastgesteld voor de handhaving van Vlaamse regelgeving.

Het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving is niet uit zichzelf van toepassing op de Vlaamse regelgeving. Artikel 3 ervan vereist dat een afzonderlijk decreet het kaderdecreet van toepassing verklaart op de Vlaamse regelgeving die in dat decreet wordt aangewezen. Die bepaling luidt als volgt:

“Dit decreet is volledig of gedeeltelijk van toepassing op Vlaamse regelgeving als dat bij decreet wordt bepaald en conform de voorwaarden die bepaald zijn in dat voormelde decreet.

In afwijking van het eerste lid zijn artikel 25, 26 en 84 van toepassing op alle Vlaamse regelgeving.

In afwijking van het eerste lid zijn artikel 4, 6 en 77 tot en met 83 van toepassing op Vlaamse regelgeving als de Vlaamse Regering dat bepaalt conform de voorwaarden die de Vlaamse Regering bepaalt.

Dit decreet is niet van toepassing bij de uitoefening van het administratief toezicht, vermeld in artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.”

Naast een standaardpakket met procedures voor gerechtelijke en bestuurlijke handhaving, bevat het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving in hoofdstuk 10 een aantal optionele instrumenten inzake handhaving³ die slechts van toepassing zijn wanneer de Vlaamse regelgeving dit uitdrukkelijk bepaalt, onder de voorwaarden die zij stelt, ook al is het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving al van toepassing gesteld op deze Vlaamse regelgeving conform artikel 3 ervan (de zogenaamde “*opt-in*” instrumenten uit hoofdstuk 10).⁴

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Artikel 1 KVH.

³ Zijnde onmiddellijke inning, consignatie en inhouding, bestuurlijk beslag, probatievoorwaarden, uitbreiding toepassingsgebied vereenvoudigde sanctieprocedure, financiële handhaving, handhavingsverzoek, bevoegdheden van de politiediensten, administratief beroep tegen bestuurlijke herstelbeslissing, bijzondere bepalingen over de uitvoering van publieke herstelmaatregelen, het opleggen van een waarborgsom bij feitelijk herstel en stakingsbevel bij verandering van toezicht.

⁴ Artikel 86 KVH bepaalt immers: “Ook als Vlaamse regelgeving dit decreet van toepassing heeft gesteld conform artikel 3, zijn de artikelen van dit hoofdstuk alleen van toepassing wanneer de Vlaamse regelgeving dit uitdrukkelijk bepaalt, onder de voorwaarden die ze stelt.”

3.1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe om het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving voor het eerst van toepassing te verklaren op een aantal instrumenten uit de Vlaamse regelgeving, namelijk:

- het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna DABM) en de Vlaamse regelgeving die dit decreet qua handhaving overkoepelt⁵;
- de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna VCRO);
- het decreet van 5 februari 2016 ‘houdende het toeristische logies’ (hierna Logiesdecreet);
- het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013;
- het decreet van 29 maart 2002 ‘tot bescherming van het varend erfgoed’;
- het decreet van 15 juli 2016 ‘betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid’.

Bij de toepassingstelling van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving op de voormelde regelgeving, wordt telkens het volgende bepaald:

- het toepasselijk maken van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving, met eventuele punctuele uitsluitingen en afwijkingen;
- de omschrijving van de verboden gedragingen, en de kwalificatie ervan als misdrijf, inbreuk of normschending;
- de strafsancities voor misdrijven en (optioneel) de minima en de maxima van de alternatieve bestuurlijke geldboete ingeval van bestuurlijke vervolging;
- de minima en maxima van de exclusieve bestuurlijke geldboetes voor de inbreuken;
- desgewenst de uitdrukkelijke keuze voor de toepassing van zogenaamde “*opt-in*” instrumenten uit hoofdstuk 10;
- de aanstellingsvoorwaarden van de herstelinstanties, bevoegd voor het betrokken decreet.

3.2. Verder bevat het voorontwerp van decreet wijzigingen aan het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ (hierna: DBRC-decreet) die betrekking hebben op de procedure voor het Handhavingscollege, dat doordat het KVH van toepassing wordt verklaard nieuwe bevoegdheden zal uitoefenen inzake geschillen over sanctiebeslissingen, bestuurlijke herstel- en beveiligingsbeslissingen, herstelschikkingen en beslissingen over handhavingsverzoeken (hoofdstuk 24).

Naast een aantal louter technische wijzigingen, worden volgende instrumenten geïntroduceerd in de procedure voor het Handhavingscollege:

- de tussenkomst;
- de schorsingsprocedure en een schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid, met de mogelijkheid tot het opleggen van voorlopige maatregelen;
- de rechtsplegingsvergoeding, en
- de gelboete wegens kennelijk onrechtmatig geding.

⁵ Zie de lijst in artikel 16.1.1 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (DABM); het voorontwerp brengt echter bovenop de aanpassing van het DABM in een aantal van de daar opgesomde instrumenten ook technische aanpassingen aan met het oog op de toepassing van titel XVI van het DABM en – via artikel 16.1.1 van het DABM – het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving op die instrumenten.

Ook wordt de hervormingsbevoegdheid van het Handhavingscollege uitgebreid.

3.3. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de datum van de gehele of gedeeltelijke inwerkingtreding van het decreet te bepalen (artikel 124).

BEVOEGDHEID

4. In zijn advies 72.624/3 van 28 februari 2023⁶ heeft de Raad van State meerdere bevoegdheidsbezwaren opgeworpen met betrekking tot het voorontwerp dat geleid heeft tot het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving. Het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving werd echter aangenomen zonder aan al deze bezwaren tegemoet te komen. In zoverre de betrokken bepalingen die na het advies ongewijzigd zijn gebleven, thans van toepassing worden verklaard op concrete Vlaamse regelgeving, blijven de in het advies 72.624/3 gemaakte bevoegdheidsbezwaren onverminderd gelden.⁷

5. Daarnaast werden in datzelfde advies voorbehouden geformuleerd bij een aantal bepalingen waarvan de bestaanbaarheid met de bevoegdheidsverdelende regels slechts kan worden beoordeeld op het ogenblik dat deze bepalingen van toepassing worden verklaard op een welbepaalde Vlaamse regelgeving:

“6.1. Krachtens artikel 8, § 2, eerste lid, 5°, van het voorontwerp kunnen ook ‘personeelsleden van het operationeel kader van de politiediensten, vermeld in artikel 2 van de wet op het politieambt’ worden aangewezen als toezichthouder. Luidens artikel 97, eerste lid, van het voorontwerp zijn diezelfde personeelsleden van het operationeel kader van de politiediensten *van rechtswege* toezichthouder.”⁸

Zoals uit artikel 8, § 1, eerste lid, van het voorontwerp blijkt, zijn de toezichthouders bevoegd voor zowel het toezicht op de Vlaamse regelgeving als de opsporing van misdrijven en inbreuken. Uit de definitie van het begrip opsporing in artikel 2, 22°, van het voorontwerp kan worden opgemaakt dat hiermee zowel een strafrechtelijk als een bestuursrechtelijk opsporingsonderzoek wordt bedoeld. Derhalve kunnen de personeelsleden van het operationeel kader van de politiediensten worden belast met het toezicht op de Vlaamse regelgeving en met de bestuurlijke opsporing van misdrijven en inbreuken op die regelgeving.

Voorts wordt de Vlaamse Regering in artikel 8, § 3, eerste lid, van het voorontwerp gemachtigd om opleidings- en ervaringsvereisten en andere voorwaarden te bepalen waaraan categorieën van toezichthouders, en derhalve ook de personeelsleden van het operationeel kader van de politiediensten die als toezichthouder worden aangewezen, moeten voldoen.

6.2. De organisatie van de politie is een bevoegdheid van de federale overheid. Op grond hiervan heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving in advies 64.535/3, met

⁶ Adv.RvS 72.624/3 van 28 februari 2023 over het voorontwerp dat heeft geleid tot het KVH, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1724/1, 403 e.v.

⁷ In die zin kan onder meer verwezen worden naar de opmerkingen 8.1 tot 9.3 van het voormelde advies 72.624/3 met betrekking tot artikel 9, § 6, en artikel 20, § 1, KVH.

⁸ Voetnoot 11 van het aangehaalde advies: Overeenkomstig artikel 86 van het voorontwerp is die bepaling enkel van toepassing wanneer de Vlaamse regelgeving die het aan te nemen decreet van toepassing verklaart, dit uitdrukkelijk bepaalt, onder de voorwaarden die ze stelt.

verwijzing naar advies 50.372/AV/4 van 4 juli 2012,⁹ opgemerkt dat de decreetgever de personeelsleden van de politiediensten niet mag belasten met de bestuurlijke opsporing die erop gericht is een bestuurlijke sanctie op te leggen, laat staan dat hij aan die personeelsleden ‘opleidings- en ervaringsvereisten’ vermag op te leggen, dat voor de ontworpen regeling een beroep moest worden gedaan op de impliciete bevoegdheden vermeld in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en dat betwijfeld kon worden of voldaan was aan de voorwaarden daartoe. De Raad was van oordeel dat opdat wel zou voldaan zijn aan die voorwaarden ‘minstens vereist [is] dat de ontworpen regeling enkel van toepassing is voor zover de decreetgever op het ogenblik dat hij het aan te nemen decreet van toepassing verklaart op een Vlaamse regelgeving, dat uitdrukkelijk bepaalt, naar het voorbeeld van hetgeen het geval is voor hoofdstuk 5 van het aan te nemen decreet,¹⁰ en dat hij bij die gelegenheid aantoonst dat het voor die bepaalde aangelegenheid noodzakelijk is de politiediensten te belasten met de bestuurlijke opsporing’.¹¹

In zoverre uit de artikelen 8, § 2, eerste lid, 5°, en 97 van het voorontwerp voortvloeit dat personeelsleden van het operationeel kader van de politiediensten worden belast met bestuurlijke opsporing, zou voor die bepalingen bijgevolg een beroep moeten worden gedaan op de impliciete bevoegdheden.

6.3. Daarbij komt nog dat wanneer de personeelsleden van het operationeel kader van de politiediensten als toezichthouder worden aangewezen, ze niet alleen worden belast met de (bestuurlijke) opsporing van inbreuken en misdrijven, maar ook met het toezicht, zijnde een handeling die erop gericht is om de naleving van Vlaamse regelgeving te controleren. Om op dergelijke wijze het toezicht op de naleving van bepaalde gemeenschaps- of gewestnormen aan de politie toe te vertrouwen, zou evenzeer een beroep moeten worden gedaan op de impliciete bevoegdheden.¹²

6.4. In de memorie van toelichting bij het thans voorliggende voorontwerp wordt echter niet uiteengezet waarom de stellers ervan van oordeel zijn dat is voldaan aan de voorwaarden daartoe. Uit de toelichting bij artikel 97 van het voorontwerp lijkt te kunnen worden opgemaakt dat dit wordt overgelaten aan het decreet dat die bepaling van toepassing verklaart:

‘Deze afdeling voorziet in de principiële mogelijkheid voor Vlaamse regelgeving om het operationeel kader van de politiediensten van rechtswege de hoedanigheid van toezichthouder te verlenen in de zin van dit decreet, voor de normschendingen, inbreuken en misdrijven die ze aanduidt en onder de voorwaarden die ze stelt. In de begeleidende memorie van toelichting van het implementatiedecreet dient dan te worden aangetoond waarom dit voor die bepaalde aangelegenheid noodzakelijk is.’

6.5. In zoverre het de bedoeling lijkt om enkel bij het van toepassing verklaren van artikel 97 van het voorontwerp, aan te tonen dat aan de voorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is voldaan, moet erop worden gewezen dat uit wat

⁹ Voetnoot 12 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 50.372/AV/4 van 4 juli 2012 over een voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘tot wijziging van de ordonnantie van 22 november 1990 betreffende de organisatie van het openbaar vervoer in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest’, opmerking 14.

¹⁰ Voetnoot 13 van het aangehaalde advies: Voetnoot 28 van het aangehaalde advies: Zie artikel 31 van het voorontwerp.

¹¹ Voetnoot 14 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 64.535/3 van 10 januari 2019, opmerkingen 11.1 tot 11.4.

¹² Voetnoot 15 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 58.751/1 van 15 februari 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 15 juli 2016 ‘betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid’, Parl.St. VI.Parl. 2015-16, nr. 767/1, 158, opmerking 6.

voorafgaat blijkt dat dit ook voor het van toepassing verklaren van artikelen 8, § 2, eerste lid, 5°, van het voorontwerp vereist zal zijn.

6.6. Daarbij komt nog dat, meer nog dan in advies 64.535/3 het geval was,¹³ betwijfeld kan worden dat de weerslag op de bevoegdheid van de federale overheid marginaal is.

Weliswaar worden, in tegenstelling tot wat het geval is in het kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving van 22 maart 2022,¹⁴ de personeelsleden van de politiediensten vermeld in artikel 2 van de wet van 5 augustus 1992 ‘op het politieambt’ die overeenkomstig artikel 8, § 2, eerste lid, 5°, van het voorontwerp worden aangewezen als toezichthouder niet van rechtswege bevoegd voor toezicht en bestuurlijke opsporing, maar enkel voor zover de politiediensten de personeelsleden in kwestie daarvoor aanwijzen. Dit vermindert de weerslag op de bevoegdheden van de federale overheid enigszins. Het voorgaande neemt niet weg dat in de mogelijkheid voor de politiediensten om personeelsleden te belasten met het toezicht en de bestuurlijke opsporing bij decreet wordt voorzien, en niet bij wet. Wanneer artikel 97 van het voorontwerp van toepassing wordt verklaard, zijn de betrokken personeelsleden van de politiediensten van rechtswege toezichthouder, zodat er geen gewag kan worden gemaakt van een verminderde weerslag op de bevoegdheden van de federale overheid.

Voorts moet worden opgemerkt dat, doordat personeelsleden van het operationeel kader van de politiediensten niet enkel met het *toezicht* op de Vlaamse regelgeving worden belast, maar (kunnen) worden aangewezen als *toezichthouder*, de bepalingen van het voorontwerp die de bevoegdheden van de toezichthouder regelen,¹⁵ op hen van toepassing zouden worden. Als toezichthouder zouden ze ook gehouden zijn de algemene beleidslijnen te volgen die de Vlaamse Regering overeenkomstig artikel 76 van het voorontwerp vastlegt voor toezicht, opsporing, vervolging, sanctionering, beveiliging en herstel. Op die wijze worden de taken en bevoegdheden van de personeelsleden van het operationeel kader op vergaande wijze geregeld.

Bovendien kan de mogelijkheid waarin de artikelen 8, § 2, eerste lid, 5°, en 97 van het voorontwerp voorzien om personeelsleden van het operationeel kader van de politiediensten aan te wijzen als toezichthouder, ertoe leiden dat die personeelsleden van de politiediensten kunnen worden belast met het toezicht op alle Vlaamse regelgeving en de bestuurlijke opsporing van alle misdrijven en inbreuken waarin decreten van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest voorzien. Daardoor zouden de politiediensten op systematische wijze worden ingeschakeld in het toezicht op en de bestuurlijke opsporing van op grond van Vlaamse regelgeving gesanctioneerde misdrijven of inbreuken.

6.7. Het is weliswaar zo dat uit artikel 86 van het voorontwerp blijkt dat artikel 97 alleen van toepassing wordt wanneer de Vlaamse regelgeving die het aan te nemen decreet van toepassing verklaart, dit uitdrukkelijk bepaalt, onder de voorwaarden die ze stelt. Die bepaling is geïnspireerd op artikel 26, § 3, van het kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving van 22 maart 2019,¹⁶ waarmee de decreetgever beoogde tegemoet te komen aan de

¹³ Voetnoot 16 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 64.535/3 van 10 januari 2019, opmerking 11.4.

¹⁴ Voetnoot 17 van het aangehaalde advies: Zie artikel 26, § 3, van het kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving van 22 maart 2019.

¹⁵ Voetnoot 18 van het aangehaalde advies: Artikelen 11 tot 24 van het voorontwerp. Zie ook artikel 63 en volgende van het voorontwerp, waaruit blijkt dat ook de toezichthouder beveiligingsmaatregelen kan opleggen.

¹⁶ Voetnoot 19 van het aangehaalde advies: Die bepaling luidt: “De personeelsleden van de politiediensten, vermeld in artikel 2 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, zijn bevoegd voor de bestuurlijke opsporing van de inbreuken en misdrijven die de Vlaamse regelgeving aanduidt, onder de voorwaarden die ze stelt.”

bevoegdheidsbezwaren van de Raad van State die in opmerking 6.2 in herinnering worden gebracht.¹⁷

Er moet evenwel worden vastgesteld dat niet in een gelijkaardige regeling is voorzien wanneer artikel 8, § 2, 5°, van het aan te nemen decreet van toepassing wordt verklaard, hetgeen zou moeten worden verholpen.

Voorts lijkt artikel 26, § 3, van het kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving minder ruim gesteld, vermits de van toepassing verklaring van die bepaling betrekking heeft op *de inbreuken en de misdrijven die de Vlaamse regelgeving aanduidt*. De van toepassing verklaring waarin artikel 86 van het voorontwerp voorziet, lijkt niet te vereisen dat de decreetgever inbreuken en misdrijven aanduidt waarop de aangewezen personeelsleden van het operationeel kader van de politiediensten toezicht houden. Dit zou moeten worden verduidelijkt.

Vermits hoogst twijfelachtig is dat voor de ontworpen regeling een beroep kan worden gedaan op de impliciete bevoegdheden, zou veeleer met de federale overheid een samenwerkingsakkoord moeten worden gesloten overeenkomstig artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waarin de mogelijkheid wordt geregeld om voor de handhaving van Vlaamse regelgeving een beroep te doen op personeelsleden van het operationeel kader van de politiediensten. Alleszins zal, wanneer artikel 8, § 2, eerste lid, 5°, of artikel 97 van het voorontwerp van toepassing worden verklaard, op overtuigende wijze moeten kunnen worden aangetoond waarom het noodzakelijk is de politiediensten te belasten met het toezicht op de naleving van (specifieke) Vlaamse regelgeving en met de bestuurlijke opsporing van (specifieke) misdrijven en inbreuken, en waarom het toezicht en de opsporing door personeelsleden van overheden die tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest daartoe niet volstaan.

6.8. Het voorgaande geldt ook voor de mogelijkheid om de bijzondere veldwachters vermeld in artikel 61 van het Veldwetboek aan te wijzen als toezichthouder (artikel 8, § 2, eerste lid, 7°, van het voorontwerp).¹⁸

Bijgevolg moet nu worden onderzocht of het toepasselijk maken van het KVVH op de in het voorontwerp vermelde regelgevingen gebeurt op een bevoegdheidsconforme wijze.

5.1. Er is vooreerst nood aan een afdoende verantwoording voor het beroep doen op de impliciete bevoegdheden telkens wanneer artikel 8, § 2, eerste lid, 5° en 7°, KVVH van toepassing wordt verklaard. Het gaat om bepalingen die de Vlaamse Regering toelaten om personeelsleden van de politie en veldwachters, die in beginsel onder de bevoegdheid van de federale overheid vallen, als toezichthouders aan te wijzen.

5.1.1. In dat verband moet in de eerste plaats worden gewezen op artikel 18, 2°, van het voorontwerp dat aan artikel 16.1.1 van het DABM een paragraaf 2 toevoegt, luidende:

“§ 2. Het kaderdecreet Vlaamse handhaving van [14 juli 2023] is, met inbegrip van hoofdstuk 10, afdeling 2, 3, 4, 6, 7, 9, 10, 11 en 12, van toepassing op deze titel en de regelgeving, vermeld in paragraaf 1.”

¹⁷ Voetnoot 20 van het aangehaalde advies: Zie *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1825/1, 28.

¹⁸ Adv.RvS 72.624/3 van 28 februari 2023, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1724/1, 403 e.v., opmerkingen 6.1-6.8.

Hiertoe behoort artikel 8, § 2, eerste lid, 5° en 7°, van het KVH. In de memorie van toelichting ontbreekt echter een verantwoording waaruit blijkt dat de voorwaarden voor de toepassing van de impliciete bevoegdheden zouden zijn vervuld. Artikel 8, § 2, eerste lid, 5° en 7°, van het KVH kan dan ook slechts van toepassing worden verklaard op het DABM op voorwaarde dat wat dat betreft alsnog een afdoende verantwoording wordt gegeven in de memorie van toelichting, zo niet moeten die bepalingen op grond van artikel 3 van het KVH worden uitgezonderd van de toepasselijkheidsverklaring.¹⁹

5.1.2. Verder moet ook worden gewezen op de hoofdstukken 2 tot en met 9, 11, 13, 15 tot en met 18, 20, 21 en 23 van het voorontwerp, die verwijzen naar titel XVI van het DABM waarop artikel 16.1.1 van het DABM doorverwijst naar het KVH. Dit heeft tot gevolg dat artikel 8, § 2, eerste lid, 5° en 7°, KVH ook geldt voor die regelgeving, en dat dus ook voor de uitbreiding tot die instrumenten een verantwoording in het licht van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorhanden moet zijn. Artikel 8, § 2, eerste lid, 5° en 7°, KVH kan dan ook slechts van toepassing worden verklaard op die instrumenten op voorwaarde dat wat dat betreft alsnog een afdoende verantwoording wordt gegeven in de memorie van toelichting, zo niet moeten die bepalingen op grond van artikel 3 van het KVH worden uitgezonderd van de toepasselijkheidsverklaring.

5.1.3. Ten slotte verklaren de hoofdstukken 14, 19, 22, 25 en 26 van het voorontwerp het KVH, met inbegrip van artikel 8, § 2, eerste lid, 5° en 7°, ervan, van toepassing op de betrokken sectorregelgevingen. Ook hiervoor moet een verantwoording in het licht van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorhanden zijn. Artikel 8, § 2, eerste lid, 5° en 7°, KVH kan dan ook slechts van toepassing worden verklaard op die regelgeving op voorwaarde dat wat dat betreft alsnog een afdoende verantwoording wordt gegeven in de memorie van toelichting, zo niet moeten die bepalingen op grond van artikel 3 van het KVH worden uitgezonderd van de toepasselijkheidsverklaring.

5.2. In het licht van opmerking 6.5 van het aangehaalde advies 72.624/3 is een dergelijke verantwoording ook noodzakelijk voor het – met toepassing van artikel 86 van het KVH – van toepassing verklaren van het optionele artikel 97 van het KVH dat de personeelsleden van het operationeel kader van de politiediensten, vermeld in artikel 2 van de wet op het politieambt van 5 augustus 1992, van rechtswege toezichthouder maakt. Het voorontwerp verklaart die bepaling van toepassing op een aantal sectorale regelgevingen, namelijk in hoofdstuk 14 (artikel 40), hoofdstuk 19 (artikel 59), hoofdstuk 22 (artikel 87) en hoofdstuk 25 (artikel 113). In de memorie van toelichting ontbreekt evenwel een verantwoording waaruit blijkt dat aan de voorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is voldaan. Ook hier geldt dat als er een verantwoording is voor de toepassing van de impliciete bevoegdheden die telkens moet worden gespecificeerd in de memorie van toelichting, en dat als die verantwoording er voor een bepaalde sectorale regelgeving niet is, artikel 97 van het KVH niet van toepassing mag worden verklaard op die regelgeving.

¹⁹ Artikel 3 van het KVH maakt het mogelijk om het KVH “geheel of gedeeltelijk” van toepassing te maken op Vlaamse regelgeving. Bijgevolg kunnen ook bepalingen die niet tot het optionele pakket van hoofdstuk 10 van het KVH behoren wel degelijk worden uitgezonderd bij het toepasselijk verklaren van het KVH op specifieke Vlaamse regelgeving.

6. In verband met de bevoegdheidstoewijzing aan het Handhavingscollege en de voorwaarden om een beroep te kunnen doen op de impliciete bevoegdheden, stelde de Raad van State in zijn advies 72.624/3 wat volgt:

“12.1. De artikelen 42, 46 en 55 van het voorontwerp voorzien in de mogelijkheid om, binnen de vijfenveertig dagen, bij het Handhavingscollege beroep aan te tekenen tegen de administratieve eindbeslissing over de bestuurlijke vervolging of het bestuurlijk herstel en tegen de beslissing tot volledige of gedeeltelijke verwerping van het bezwaar tegen een sanctiebeslissing. Overeenkomstig artikel 74 van het voorontwerp kunnen derden die in hun rechtmatige belangen geschaad worden door bestuurlijke herstelbeslissingen of herstelschikkingen, daartegen een beroep instellen bij het Handhavingscollege.

12.2. Artikel 160 van de Grondwet behoudt aan de federale overheid de bevoegdheid voor om de samenstelling, de bevoegdheid en de werking van de Raad van State te bepalen, met inbegrip van de procedureregels, en de gevallen te definiëren waarin de Raad van State bij wege van arrest uitspraak doet als administratief rechtscollege en advies uitbrengt.²⁰

Artikel 161 van de Grondwet behoudt aan de federale overheid de bevoegdheid voor om administratieve rechtscolleges op te richten.²¹ Samen gelezen met de artikelen 144 tot 146 van de Grondwet behouden deze bepalingen aan de federale overheid ook de bevoegdheid voor om “hun bevoegdheden en de door hen na te leven procedureregels te bepalen”.²²

Aangezien het Handhavingscollege een administratief rechtscollege is dat uitspraak doet over jurisdictionele beroepen, is de Vlaamse decreetgever in beginsel niet bevoegd om de ontworpen bepalingen aan te nemen. Bovendien raakt het voorontwerp aan onder meer de bevoegdheid van de Raad van State, en betreedt de decreetgever ook in dit opzicht een aan de federale wetgever voorbehouden materie.²³

12.3. Zowel het Grondwettelijk Hof²⁴ als de Raad van State, afdeling Wetgeving,²⁵ hebben evenwel bevestigd dat het niet uitgesloten is dat de gemeenschappen en gewesten,

²⁰ Voetnoot 40 van het aangehaalde advies: GwH 19 mei 2022, nr. 69/2022, B.18.

²¹ Voetnoot 41 van het aangehaalde advies: GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, B.8.4.

²² Voetnoot 42 van het aangehaalde advies: GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, B.8.4.

²³ Voetnoot 43 van het aangehaalde advies: Zie in verband met de Raad voor vergunningsbetwistingen: adv.RvS 72.576/AV van 15 februari 2023 over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges en het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten, wat betreft de uitbreiding van de rechtsmacht van de Raad voor Vergunningsbetwistingen’, opmerking 4.4.

²⁴ Voetnoot 44 van het aangehaalde advies: GwH 30 april 2003, nr. 49/2003, B.8.1 tot B.8.5; GwH 27 januari 2011, nr 8/2011, B.8.1 tot B.8.9; GwH nr.53/2016, 21 april 2016, B.92.3 tot B.92.5.3.

²⁵ Voetnoot 45 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 35.979/1, 30 oktober 2003, over een voorontwerp van decreet ‘betreffende de rechtspositieregeling van de student, de participatie in het hoger onderwijs en de begeleiding van de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen’; adv.RvS 36.359/1, 15 januari 2004, over een voorontwerp van decreet ‘betreffende de flexibilisering van het hoger onderwijs in Vlaanderen’; adv.RvS 39.080/AV/3, 18 oktober 2005, over een voorontwerp van decreet ‘houdende de wijziging van de Gemeentekieswet, de Provinciekieswet, de wet betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven en de wet tot organisatie van de geautomatiseerde stemming’; adv.RvS 38.240/3, 26 april 2005, over een voorontwerp van Gemeentedecreet; adv.RvS 38.530/VR/3, 12 juli 2005, over een voorontwerp van Provinciedecreet; adv.RvS 40.316/1, 11 mei 2006, over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’; adv.RvS 40.450/3, 7 juni 2006, over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’; adv.RvS 42.324/AV, 20 maart 2007, over een voorontwerp van decreet ‘tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen’; adv.RvS 44.130/1,

op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, bij decreet of ordonnantie aan de Raad van State de bevoegdheid onttrekken om bepaalde bestuurlijke geschillen te beslechten en deze toewijzen aan bij decreet of ordonnantie opgerichte rechtscolleges, voor zover aan de voorwaarden voor de uitoefening van de impliciete bevoegdheden is voldaan. Daartoe is vereist dat de regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van een bevoegdheid van de gemeenschap of het gewest, dat de weerslag van de regeling op de federale aangelegenheid slechts marginaal is en dat deze aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent. Dit werd ook nog bevestigd tijdens de parlementaire voorbereiding van artikel 144, tweede lid, van de Grondwet.²⁶

Uit de parlementaire voorbereiding van de artikelen 160 en 161 van de Grondwet en met name uit de verklaringen van de minister van Binnenlandse Zaken in de Kamercommissie, die door meerdere leden van de Senaatscommissie werden bevestigd, blijkt dat de grondwetgever, wat de marginale weerslag betreft, in ieder geval twee grenzen zag. In de eerste plaats zal de toepassing van de impliciete bevoegdheden ‘er zeker niet toe kunnen leiden dat de Gemeenschappen of de Gewesten een algemeen systeem van administratieve rechtscolleges opbouwen, of zelfs een algemeen administratief rechtscollege’,²⁷ en in de tweede plaats ‘moet de Raad van State – als hoogste administratief rechtscollege – altijd in laatste aanleg uitspraak kunnen doen’.²⁸

12.4. In arrest nr. 8/2011 van 27 januari 2011 was het Grondwettelijk Hof van oordeel dat bij de oprichting van de Raad voor vergunningsbetwistingen bij decreet van het Vlaamse Gewest van 27 maart 2009 ‘tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid’, aan de voorwaarden voor de uitoefening van de impliciete bevoegdheden was voldaan. Het Hof stelde:

‘B.8.7.2. Uit de voormelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever de oprichting van een administratief rechtscollege noodzakelijk achtte, enerzijds, om het beroep bij de Vlaamse Regering te vervangen door een beroepsprocedure bij een onpartijdige en onafhankelijke instantie die over voldoende expertise zou beschikken om te kunnen oordelen of vergunningsbeslissingen in overeenstemming zijn met de goede ruimtelijke ordening en, anderzijds, om een snelle afhandeling van dat beroep te kunnen verzekeren. Het blijkt niet dat die beoordeling onjuist is.

B.8.8. De aangelegenheid van de beroepsprocedure tegen een bestuurlijke beslissing waarbij een vergunning wordt uitgereikt of geweigerd, een as-buittatstest wordt uitgereikt of geweigerd of een constructie al dan niet wordt opgenomen in een

13 maart 2008, over een voorontwerp van decreet ‘betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’; adv.RvS 45.195/3 van 14 oktober 2008, over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het gemeentedecreet’; adv.RvS 45.519/3 van 13 januari 2009, over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het Provinciedecreet en van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking’; adv.RvS 48.756/3 van 26 oktober 2010, over een voorontwerp van decreet ‘houdende organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen en houdende wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’; adv.RvS 53.889/AV/1 van 17 oktober 2013, over een voorontwerp van decreet ‘betreffende de omgevingsvergunning’; adv.RvS 55.237/AG/4 van 10 maart 2014, over een voorontwerp van decreet ‘créant un Conseil du contentieux administratif wallon’; adm.RvS 59.790/1/V van 13 september 2016 over een voorontwerp van decreet ‘betreffende onteigening van algemeen nut’; adv.RvS 59.790/1/V van 13 september 2016, over een voorontwerp van decreet ‘betreffende onteigening van algemeen nut’; adv.RvS 61.794/3 van 9 oktober 2017, over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘over het lokaal bestuur’.

²⁶ Voetnoot 46 van het aangehaalde advies: *Parl.St.* Senaat 2012-2013, 5 – 2242/1, 2.

²⁷ Voetnoot 47 van het aangehaalde advies: *Parl.St.* Senaat, BZ 1991-1992, 100-48/2, 11.

²⁸ Voetnoot 48 van het aangehaalde advies: *Parl.St.* Kamer 1992-93, nr. 831/3, 7.

vergunningsregister leent zich tot een gedifferentieerde regeling aangezien op het federale niveau er ook uitzonderingen zijn op de algemene bevoegdheid van de Raad van State en de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State enkel uitspraak doet over beroepen tot nietigverklaring van de in artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vermelde akten en reglementen voor zover in geen beroep bij een ander administratief rechtscollege is voorzien.

B.8.9. De weerslag op de aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid is tenslotte marginaal, nu de bevoegdheid van de Raad voor vergunningsbetwistingen is beperkt tot beroepen die worden ingesteld tegen de individuele beslissingen vermeld in artikel 133/56, tweede lid, van het decreet van 18 mei 1999.

B.8.10.1. Luidens artikel 160 van de Grondwet worden de bevoegdheid en de werking van de Raad van State door de wet bepaald. Op grond van artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State doet de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak over ‘de cassatieberoepen ingesteld tegen de door de administratieve rechtscolleges in laatste aanleg gewezen beslissingen in betwiste zaken wegens overtreding van de wet of wegens schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen’.

B.8.10.2. In de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepalingen werd uitdrukkelijk bevestigd dat de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, met toepassing van het voormelde artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, als cassatierechter optreedt ten aanzien van de uitspraken van de Raad voor vergunningsbetwistingen (Parl. St., Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 211), hetgeen te dezen noodzakelijk is in het licht van de beoordeling van het marginaal karakter van de maatregel.

B.8.10.3. Bijgevolg beperken de bestreden bepalingen niet op overdreven wijze de bevoegdheden van de Raad van State, zodat de decreetgever slechts op marginale wijze is getreden op de ter zake aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid.’

12.5. In het verlengde van dat arrest heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, nadat hij bij de oprichting van het Milieuhandhavingscollege van oordeel was dat niet was voldaan aan de voorwaarden om een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden,²⁹ geen bezwaar gemaakt tegen de bevoegdheidsuitbreiding van dat college, dat werd omgedoopt tot Handhavingscollege, tot (alternatieve) bestuurlijke geldboetes voor stedenbouwkundige misdrijven en inbreuken,³⁰ en bestuurlijke geldboetes opgelegd op grond van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013.³¹

²⁹ Voetnoot 49 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 42.324/AV/3 van 20 maart 2007 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 21 december 2007 ‘tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI “Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen”’, *Parl.St.* VI.Parl. 2006-07, nr. 1249/1, 215-217, opmerkingen 5.1 tot 5.4.

³⁰ Voetnoot 50 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 54.879/1 van 24 januari 2014 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning’, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2419/1, 222, opmerking 3.

³¹ Voetnoot 51 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 58.516/1/3 van 17 december 2015 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 4 mei 2016 ‘houdende wijziging van diverse decreten ingevolge de integratie van de opdrachten van het agentschap Inspectie RWO in het departement Leefmilieu, Natuur en Energie en het agentschap Wonen-Vlaanderen, alsook betreffende de begrotingsfondsen en andere technische aanpassingen’, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 653/1, 67-68, opmerking 10.

De Raad van State kwam echter tot dat oordeel op grond van de toen voorliggende teksten en rekening houdend met de in memorie van toelichting ervan ingeroepen verantwoording. Vermits zowel de draagwijdte van de ontworpen regeling als de in de memorie van toelichting ervoor gegeven verantwoording verschilt van de voorontwerpen waaromtrent de Raad van State in de voormelde adviezen uitspraak heeft gedaan, moet de Raad van State overgaan tot een nieuw onderzoek van de overeenstemming van het voorontwerp met de voorwaarden voor de uitoefening van impliciete bevoegdheden op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.³²

Derhalve moet worden nagegaan of de ontworpen regeling noodzakelijk is om de eigen bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest uit te oefenen, of de overgedragen materie zich leent tot een gedifferentieerde regeling en of de weerslag op de bevoegdheid van de federale overheid marginaal is.

12.6. Wat de vereisten van de gedifferentieerde regeling en de marginale weerslag betreft, beroept de in de memorie van toelichting aangevoerde verantwoording zich op de criteria die het Grondwettelijk Hof in het hiervoor aangehaalde arrest nr. 8/2011 van 27 januari 2011 heeft geformuleerd.

Indien de ontworpen regeling door de decreetgever op een dergelijke wijze van toepassing zou worden verklaard dat het Handhavingscollege de bevoegdheid wordt verleend voor de beroepen tegen de handhavingsbeslissingen in alle of een groot aantal beleidsdomeinen, dan kan in ieder geval geen gewag worden gemaakt van een marginale weerslag op de bevoegdheid van de federale overheid. De (volledige of gedeeltelijke) toepassing van het aan te nemen decreet in een bepaalde aangelegenheid is evenwel afhankelijk van een decreet dat dit bepaalt, evenals de voorwaarden van die van toepassingverklaring. De vraag of de weerslag van de ontworpen regeling op de bevoegdheid van federale overheid slechts marginaal is, kan dan ook slechts effectief worden beoordeeld op het ogenblik dat het aan te nemen decreet overeenkomstig artikel 3 ervan bij een aan de Raad van State om advies voorgelegde tekst van toepassing wordt verklaard op een (specifieke) Vlaamse regelgeving, namelijk wanneer duidelijk is wat precies de aard en de omvang is van de eventuele bijkomende bevoegdheden die met een dergelijke tekst aan het Handhavingscollege worden toegekend. Op dit punt moet dan ook een strikt voorbehoud worden geformuleerd.

12.7. Wat het vereiste van de noodzakelijkheid betreft, beroepen de stellers van het voorontwerp zich in essentie op de eigenheid van het handhavingsrecht. Zo wordt in de memorie van toelichting onder meer het volgende gesteld:

‘Dat de beoordeling van sanctiebeslissingen ‘een zekere eigenheid’ in zich draagt, kan niet ontkend worden. Dit blijkt reeds uit het feit dat art. 44 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges aan het Handhavingscollege als enige administratieve rechtscollege de bevoegdheid verleent om ‘na gehele of gedeeltelijke vernietiging zelf een beslissing (te) nemen over het bedrag van de boete en, in voorkomend geval, over de voordeelontneming, en bepalen dat zijn uitspraak daarover de vernietigde beslissing vervangt.’ Volgens het Grondwettelijk Hof ligt de verklaring van deze bevoegdheid in het feit dat ‘het nemen of beoordelen

³² Voetnoot 52 van het aangehaalde advies: Zie *mutatis mutandis* adv.RvS 72.576/AV van 15 februari 2023, opmerking 4.8.

van sanctiebeslissingen tot de essentie van de rechterlijke opdracht inzake handhaving behoort.³³

Het KVH voorziet (zoals het KBH van 2019) in een jurisdictionele controle met volle rechtsmacht, wat een hervormingsbevoegdheid inhoudt, en dit zowel voor sanctie- als voor herstelbeslissingen. Deze beslissingen delen dezelfde grondslag, met name de schuldige bijdrage van de overtreder aan het misdrijf of de inbreuk, en zullen in de context van het KVH steeds vaker in één enkele formele beslissing voorkomen, als het product van een geïntegreerde bestuurlijke sanctie – en herstelprocedure in de zin van artikel 57 KVH. Vermeden moet worden [dat] de jurisdictionele controle van dergelijke geïntegreerde (of minstens verwante beslissingen) wordt verkaveld over meerdere rechtscolleges.

Ook de toetsing van bestuurlijke herstelmaatregelen aan de herstelmethodiek van art. 48 §1 en 2, en de monetaire waardering van publieke schade, vergen beoordelingen die specifiek zijn voor de Vlaamse regelgeving die in het KVH is ingetreden, en waaraan een belangrijke specialisatienood is verbonden.³⁴

Het argument van de eigenheid van het handhavingsrecht wordt echter tegengesproken door het opzet zelf van het voorontwerp. Vermits het een kaderdecreet is, kan het van toepassing worden verklaard op sterk van elkaar verschillende beleidsdomeinen. In de memorie van toelichting wordt overigens gewag gemaakt van ‘het erg divers karakter van de Vlaamse regelgeving’, waarbij wordt gesteld dat ‘[d]e ene sector (...) de andere niet is.’ De beslissingen die voor het Handhavingscollege zullen kunnen worden bestreden, zullen dan ook zeer divers van aard zijn.

Zelfs indien zou worden aangenomen dat ‘de beoordeling van sanctiebeslissingen ‘een zekere eigenheid’ in zich draagt’, verantwoordt die eigenheid op zich bovendien niet waarom het noodzakelijk zou zijn de beroepen tegen die beslissingen aan het Handhavingscollege toe te vertrouwen. Die eigenheid verhindert de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, immers niet om uitspraak te doen over dergelijke beslissingen. Het volstaat dienaangaande ook niet om erop te wijzen dat het Handhavingscollege overeenkomstig artikel 44 van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ over een hervormingsbevoegdheid beschikt, vermits ook de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State overeenkomstig artikel 16, eerste lid, 8°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State uitspraak kan doen over ‘elk ander beroep in volle rechtsmacht toegewezen aan de Raad van State’.³⁵

12.8. Er moet dan ook worden besloten dat thans op onvoldoende wijze wordt aangetoond dat de ontworpen regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest. De artikelen 2, 13°, 42, 46, 55 en 74 van het voorontwerp moeten dan ook worden weggelaten.

Desgevallend zou, op het ogenblik dat het aan te nemen decreet op een bepaalde Vlaamse regelgeving van toepassing wordt verklaard, alsnog kunnen worden nagegaan of het noodzakelijk is om in een beroep bij het Handhavingscollege te voorzien tegen de

³³ Voetnoot 53 van het aangehaalde advies: Voetnoot 36 van de aangehaalde memorie van toelichting: GW Hof 1 december 2016, 153/2016, B.9.3.

³⁴ Voetnoot 54 van het aangehaalde advies: Voetnoot 37 van de aangehaalde memorie van toelichting: Zie *supra*, de toelichting bij artikel 2 (begrippen publieke schade en publieke verliezen), en de toelichting bij artikel 48 KVH.

³⁵ Voetnoot 55 van het aangehaalde advies: Om bij decreet te voorzien in een beroep met volle rechtsmacht bij de Raad van State moet een beroep worden gedaan op de impliciete bevoegdheden: zie adv.RvS 64.535/3 van 19 maart 2022, opmerking 18.

sanctiebeslissingen in die aangelegenheid, voor zover bij die gelegenheid kan worden aangetoond dat aan de voorwaarden om een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden, en inzonderheid aan het noodzakelijkheidsvereiste, is voldaan.”³⁶

6.1. Ondanks de bezwaren van de Raad van State heeft de decreetgever de mogelijkheid van een uitbreiding van de bevoegdheden van het Handhavingscollege toch opgenomen in het KVVH.³⁷ Dit ontslaat de decreetgever echter niet van de verplichting, nu hij die bepalingen effectief van toepassing verklaart, om *in concreto* aan te tonen dat voldaan is aan de voorwaarden om een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden, en inzonderheid aan het noodzakelijkheidsvereiste, opdat de voorgenomen uitbreiding van de bevoegdheden van het Handhavingscollege zou kunnen worden verantwoord.

6.2. In de memorie van toelichting bij het voorontwerp ontbreekt elke verantwoording waaruit zou blijken dat het binnen de betrokken sectorregelgevingen noodzakelijk zou zijn om in een beroep bij het Handhavingscollege te voorzien. Evenmin bevat de memorie van toelichting een motivering waaruit zou blijken dat de weerslag van de ontworpen implementatie van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving met de daarin vervatte bevoegdheidstoewijzing aan het Handhavingscollege op de federale aangelegenheid slechts marginaal zou zijn.

6.3. Aan de gemachtigde werden de volgende concrete vragen gesteld:

“1/ Welke rechtszaken gaan er door dit ontwerp over van de rechtsmacht van de burgerlijke rechtbank naar het Handhavingscollege?

2/ Welke rechtszaken gaan er door dit ontwerp over van de rechtsmacht van de Raad van State naar het Handhavingscollege?

3/ Hoe is de voormelde overdracht van bevoegdheid verenigbaar met de bevoegdheidsverdelende regels?”

De gemachtigde antwoordde als volgt;

“De verschuivingen in jurisdictie worden weergegeven in onderstaande tabel (zie ook de tabel op pagina 11 van de MvT).

³⁶ Adv.RvS 72.624/3 van 28 februari 2023, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1724/1, 403 e.v., opmerkingen 12.1-12.8.

³⁷ In dat verband moet bovendien worden vastgesteld dat de bevoegdheid van het Handhavingscollege ten opzichte van het aan de Raad van State voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘over de handhaving van Vlaamse regelgeving’ dat voorwerp was van het advies 72.624/3, zelfs nog werd uitgebreid met de artikelen 68 (beroep tegen een bestuurlijke beveiligingsbeslissing) en 96 (beroep tegen beslissingen over het handhavingsverzoek).

Decreet + figuur	Gemiddelde aantallen <u>jurisdictionele</u> geschillen op jaarbasis (referentie jaren 2020- 2021)	Van
DABM bestuurlijke herstelmaatregel	14	RvS
VCRO bestuurlijke herstelmaatregel	0	RvS
OED bestuurlijke herstelmaatregel	0	RvS
VED bestuurlijke herstelmaatregel	0	RvS
DIHB bestuurlijke herstelmaatregel	0	RvS
LD bestuurlijke herstelmaatregel	<u>Nvt</u>	RvS
DABM bestuurlijke veiligheidsmaatregel	4,5	RvS
VCRO bestuurlijk stakingsbevel	7,5	REA
OED bestuurlijk stakingsbevel	0	REA
VED bestuurlijk stakingsbevel	0	REA
DIHB bestuurlijk stakingsbevel	0	REA
LD bestuurlijk stakingsbevel	0	REA
DABM handhavingsverzoek	3	RvS
LD Bestuurlijke sanctie	1	REA
TOTAAL	30	

Berekend als het gemiddelde over de referentie jaren 2020 en 2021, komt dit neer op een verschuiving van 30 zaken, waarvan 21, 5 bij de RvS en 8,5 bij de (voorzitter van de) REA. De herstelschikking is voor wat het DABM, DIHB en LD betreft een nieuwe figuur, en heeft in de context van VCRO en OED / VED nog nooit aanleiding gegeven tot een jurisdictioneel geschil, reden waarom deze figuur niet is opgenomen in bovenstaande tabel.

De impact op de bevoegdheid van de RvS en de REA, en onderliggend die van de federale wetgever, is bijgevolg uiterst marginaal. Tegelijkertijd wordt met deze verschuiving een einde gesteld aan de verkaveling van de rechtsmacht m.b.t. bestuurlijke handhavingsbeslissingen, die op heden nog verspreid ligt over HHC, RvS en REA.

Daarbij is de vaststelling dat:

1. alle types van de hoger vermelde handhavingsbeslissingen in meer of mindere mate een uitspraak vergen over a) het bestaan van een misdrijf, inbreuk of de normschending, en b) de betrokkenheid van de bestuurlijk vervolgte persoon bij deze misdrijven, inbreuken of normschendingen, en dus verwant zijn aan bestuurlijke sanctiebeslissingen;
2. het overgrote deel van het contentieux rond handhavingsbeslissingen reeds tot de rechtsmacht van het HHC behoort (in 2020 werden een kleine 100 zaken m.b.t. bestuurlijke sanctiebeslissingen aanhangig gemaakt bij het HHC);
3. de huidige bevoegdheidsverdeling, zeker in de verdeling tussen de bestuursrechter en de gewone rechter, historisch gegroeid is, en niet noodzakelijk logisch is. De rationalisatie van de rechtsmacht bij één gespecialiseerd rechtscollege, steeds oordelend met volle rechtsmacht, ligt dan ook in het verlengde van de door

het KVH beoogde stroomlijning en rationalisatie van de regels m.b.t. de handhaving van Vlaamse regelgeving.

Verder kan worden verwezen naar de toelichting in de MvT bij het KVH, pagina 47-52, 79-80 en 85-86.”

6.4. Nog afgezien van de accuraatheid van de aangehaalde aantallen³⁸ moet worden vastgesteld dat het betoog dat het zou gaan om een relatief beperkt aantal zaken die thans worden behandeld door de Raad van State en (de voorzitter van) de rechtbank van eerste aanleg, slechts een begin van antwoord biedt op de vraag naar de marginale weerslag van de overdracht van die dossiers naar het Handhavingscollege, maar geen verantwoording biedt voor de noodzaak daarvan.

In zijn advies 72.576/AV van 15 februari 2023 bracht de Raad van State immers in herinnering dat het onderzoek naar de al dan niet marginale weerslag van een maatregel niet alleen vanuit kwantitatief maar ook vanuit kwalitatief oogpunt moet worden gevoerd.³⁹ Rekening houdend met de bevoegdheden die reeds aan het Handhavingscollege werden overgedragen, zal de ontworpen implementatie tot gevolg hebben dat het algemene contentieux inzake het handhavingsrecht over verschillende beleidsdomeinen heen berust bij het Handhavingscollege. Over een dergelijke ruime bevoegdheidstoewijzing aan het Handhavingscollege, wierp de Raad van State in advies 72.624/3 al het volgende op:

“Indien de ontworpen regeling door de decreetgever op een dergelijke wijze van toepassing zou worden verklaard dat het Handhavingscollege de bevoegdheid wordt verleend voor de beroepen tegen de handhavingsbeslissingen in alle of een groot aantal beleidsdomeinen, dan kan in ieder geval geen gewag worden gemaakt van een marginale weerslag op de bevoegdheid van de federale overheid.”⁴⁰

6.5. Wat het vereiste van de noodzakelijkheid betreft, leidt de ontworpen implementatie van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving binnen de betrokken sectorregelgevingen niet tot andere inzichten dan diegene die de Raad van State in het advies 72.624/3 reeds tot de vaststelling brachten dat niet aan de voorwaarde van de noodzakelijkheid is voldaan.

Met name het argument dat men met het voorontwerp tegemoet wenst te komen aan wat de gemachtigde omschrijft als de “verkaveling van de rechtsmacht” met betrekking tot de bestuurlijke handhavingsbeslissingen, die op heden verspreid ligt over het Handhavingscollege, de Raad van State en de rechtbank van eerste aanleg, biedt geen verantwoording waarom het voor de uitoefening van de eigen bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest noodzakelijk zou zijn om de beoordeling van deze beslissingen aan het Handhavingscollege toe te

³⁸ Wat die cijfers betreft moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat die cijfers betrekking hebben op de situatie in de voorbije jaren. In de memorie van toelichting bij het voorontwerp wordt echter uiteengezet dat de inwerkingtreding van het KVH zou leiden tot een surplus van 625 potentieel vervolgbare dossiers, die nu door het openbaar ministerie worden geseponneerd. Indien die dossiers onder het KVH wel zouden worden vervolgd is het evident dat het aantal jurisdictionele geschillen evenredig zal stijgen.

³⁹ Adv.RvS 72.576/AV van 15 februari 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 14 juli 2023 ‘tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscollages en het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten, wat betreft de uitbreiding van de rechtsmacht van de Raad voor Vergunningsbetwistingen’, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1726/1, 54-55, opm. 16 en 17.

⁴⁰ Adv.RvS 72.624/3 van 28 februari 2023, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1724/1, 403 e.v., opmerking 12.6.

vertrouwen. Het is net de eerdere beslissing van de decreetgever zelf om – met toepassing van de impliciete bevoegdheden – een derde handhavingskanaal op te richten die heeft geleid tot een grotere versnippering. Het zou het uitzonderingskarakter van de toepassing van de impliciete bevoegdheden volledig uithollen indien een overheid zich vervolgens op die zelf gecreëerde situatie zou mogen beroepen om met een nieuw beroep op de impliciete bevoegdheden alsnog te realiseren wat zij bij de initiële toepassing van de impliciete bevoegdheden in beginsel niet vermocht te doen.

6.6. Uit het voorgaande volgt dat uit de gegevens die aan de Raad van State werden bezorgd niet blijkt dat aan de voorwaarden voor de toepassing van de impliciete bevoegdheden is voldaan, zodat de artikelen 42, 46, 55, 68, 74 en 96 van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving op grond van artikel 3 van dat kaderdecreet⁴¹ moeten worden uitgezonderd van de toepasselijkheidsverklaring.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

7. In het opschrift moet nog de datum van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving (14 juli 2023) worden ingevoegd.

Hetzelfde moet doorheen het voorontwerp gebeuren, in de verschillende verwijzingsbepalingen.

Hoofdstukken 2 tot en met 9, 11, 13, 15 tot en met 18, 20, 21 en 23

8. De hoofdstukken 2 tot en met 9, 11, 13, 15 tot en met 18, 20, 21 en 23 bevatten bepalingen die titel XVI van het DABM van toepassing verklaren op de in die hoofdstukken genoemde sectorale regelgevingen. Het ontworpen artikel 16.1.1, § 2, van het DABM, dat zelf tot die titel XVI behoort, verklaart op zijn beurt het KVH, met inbegrip van hoofdstuk 10, afdeling 2, 3, 4, 6, 7, 9, 10, 11 en 12 van het KVH, van toepassing op titel XVI van DABM zelf, en op de regelgeving vermeld in artikel 16.1.1, § 1, van het DABM, wat niet wegneemt dat ook een aantal bepalingen van titel XVI van het DABM (blijven) gelden. Daardoor wordt het KVH, binnen de grenzen bepaald in artikel 16.1.1, § 2, van het DABM, ook van toepassing verklaard op volgende regelgevingen:

- de wet van 1 juli 1954 ‘op de riviervisserij’ (hoofdstuk 2 - artikel 2);
- de wet van 28 december 1964 ‘betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging’ (hoofdstuk 3 - artikel 3);
- de wet van 28 december 1967 ‘betreffende de onbevaarbare waterlopen’ (hoofdstuk 4 - artikel 4);
- de wet van 12 juli 1973 ‘op het natuurbehoud’ (hoofdstuk 5 - artikel 5);

⁴¹ Zie, *supra*, voetnoot 19.

- de wet van 18 juli 1973 ‘betreffende de bestrijding van de geluidshinder’ (hoofdstuk 6 - artikel 6);
- het decreet van 24 januari 1984 ‘houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer (hoofdstuk 7 - artikel 8);
- de wet van 12 juli 1985 ‘betreffende de bescherming van de mens en van het leefmilieu tegen de schadelijke effecten en de hinder van niet-ioniserende stralingen, infrasonen en ultrasonen (hoofdstuk 8 - artikel 11);
- het bosdecreet van 13 juni 1990 (hoofdstuk 9 - artikel 12);
- het jachtdecreet van 24 juli 1991 (hoofdstuk 11 - artikel 15);
- het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hoofdstuk 13 - artikel 39);
- het decreet van 4 april 2003 ‘betreffende de oppervlaktedelfstoffen’ (hoofdstuk 15 - artikel 44);
- het bodemdecreet van 27 oktober 2006 (hoofdstuk 16 - artikel 45);
- het Mestdecreet van 22 december 2006 (hoofdstuk 17 - artikel 47);
- het decreet van 8 mei 2009 ‘betreffende de diepe ondergrond’ (hoofdstuk 18 - artikel 48);
- het decreet van 23 december 2011 ‘betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’ (hoofdstuk 20 - artikelen 81 en 82);
- het decreet van 8 februari 2013 ‘houdende duurzaam gebruik van pesticiden in het Vlaamse Gewest’ (hoofdstuk 21 - artikel 83);
- het Wildedierenziektedecreet van 28 maart 2014 (hoofdstuk 23 - artikel 99).

Deze werkwijze heeft als gevolg dat het KVH niet rechtstreeks van toepassing wordt op de betrokken regelgeving maar dat dit slechts gebeurt middels een verwijzing naar het DABM dat op zijn beurt doorverwijst naar het KVH inclusief de opgesomde afdelingen van hoofdstuk 10. Daarnaast blijven zo ook de bepalingen van titel XVI van het DABM die niet worden opgeheven door het voorontwerp van toepassing op de handhaving van die regelgevingen.

Deze werkwijze creëert echter een aantal problemen vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid.

8.1. In de eerste plaats moet worden gewezen op een discrepantie tussen artikel 16.1.1 van het DABM en de verwijzingsbepalingen in de opgesomde regelgevingen. De betrokken ontworpen bepalingen verklaren titel XVI van het DABM van toepassing “op de handhaving van de betrokken wetteksten en de uitvoeringsbesluiten ervan”. Artikel 16.1.1, eerste lid, van het DABM⁴² – dat deel uitmaakt van titel XVI van het DABM – stelt dat de volledige titel van toepassing is op de opgesomde regelgeving wat betreft de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest, met inbegrip van de uitvoeringsbesluiten ervan en “*de verplichtingen opgelegd krachtens*” die regelgeving. Indien er in het kader van een opgesomde regelgeving verplichtingen zijn die krachtens die regelgevingen en de bijhorende uitvoeringsbesluiten worden opgelegd (bijvoorbeeld doordat ook

⁴² Dat ingevolge artikel 18, 1°, van voorliggend voorontwerp artikel 16.1.1, § 1, van het DABM wordt.

een agentschap verplichtingen kan opleggen) moet de verwijzingsbepaling in kwestie ruimer worden geformuleerd.⁴³

8.2. De samenlezing van de ontworpen bepalingen met artikel 16.1.1 van het DABM leidt bovendien tot de vaststelling dat de toepassing van het KVVH niet op uniforme wijze wordt geregeld, zonder dat er een duidelijke verantwoording is voor die verschillende werkwijzen.

8.2.1. De ontworpen verwijzingsbepalingen naar titel XVI van het DABM hebben op één na allemaal betrekking op regelgevingen die zijn opgesomd in artikel 16.1.1 van het DABM. De uitzondering betreft het Materialendecreet van 23 december 2011 waarop titel XVI van het DABM (en dus onrechtstreeks het KVVH) van toepassing worden gemaakt (artikelen 81 en 82 van het voorontwerp), hoewel het Materialendecreet niet wordt vermeld in artikel 16.1.1 van het DABM.

8.2.2. Omgekeerd somt artikel 16.1.1 van het DABM een aantal regelgevingen op waaraan geen wijzigingen worden aangebracht of waarin geen vergelijkbare verwijzingsbepaling wordt opgenomen. Dat neemt niet weg dat ook die regelgevingen rechtstreeks op basis van het ontworpen artikel 16.1.1 van het DABM onderworpen worden aan zowel titel XVI van het DABM als aan het KVVH, binnen de grenzen uiteengezet in het ontworpen artikel 16.1.1, § 2, van het DABM, ook al zal dat niet blijken uit die regelgevingen zelf. Dat is het geval voor:

- de Jachtwet van 28 februari 1882;
- de wet van 26 maart 1971 ‘op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging’;
- de wet van 10 januari 1977 ‘houdende regeling van de schadeloosstelling voor schade veroorzaakt door het winnen en het pompen van grondwater’;
- de wet van 28 juli 1981 ‘houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, en van de Bijlagen, opgemaakt te Washington op 3 maart 1973’;
- het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’;
- het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’.

8.2.3. Het decreet van 21 december 2018 ‘houdende de luchtkwaliteit in het binnenmilieu van voertuigen’ wordt weliswaar ook vermeld in artikel 16.1.1 van het DABM maar artikel 5 van dat decreet van 21 december 2018 luidt als volgt:

“Voor dit decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan verloopt het uitoefenen van toezicht, het opleggen van bestuurlijke maatregelen, het opleggen van bestuurlijke geldboeten, het innen en invorderen van verschuldigde bedragen, het opsporen van milieumisdrijven en het vaststellen van milieumisdrijven, het strafrechtelijk bestraffen van milieumisdrijven en het opleggen van veiligheidsmaatregelen volgens de regels, vermeld in titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

⁴³ In dat verband kan worden opgemerkt dat er ook nu al een gelijkaardige discrepantie is in artikel 16.1.1, § 1, van het DABM, tussen het eerste lid en het tweede lid, dat bij artikel 18, 1°, van het voorontwerp wordt opgeheven.

De niet-naleving van het rookverbod is alleen strafbaar met een correctionele geldboete van 100 euro tot 1000 euro of met een bestuurlijke geldboete van 0 euro tot 1000 euro.”

Wellicht is het de bedoeling dat die bijzondere regeling voor de niet-naleving van het rookverbod behouden blijft buiten het KVH om, maar daarover kan rechtsonzekerheid ontstaan door de opeenvolgende verwijzingen.

8.2.4. Voor het decreet van 24 januari 1984 ‘houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer’ worden in het ontworpen artikel 16.1.1, § 1, van het DABM een aantal hoofdstukken uitgesloten van de toepassing van titel XVI van het DABM. Artikel 8 van het voorontwerp echter, maakt die titel XVI van het DABM van toepassing op de handhaving van dat decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan *in globo*. Die discrepantie moet worden verholpen.

8.2.5. Verder blijkt uit de opsomming van het ontworpen artikel 16.1.1, § 1, van het DABM dat sommige van de daar opgesomde regelgevingen slechts ten dele onder titel XVI van het DABM vallen, wat twijfels kan doen ontstaan of die dan wel of niet volledig onder de toepassing van het KVH vallen.

8.2.6. Ten slotte moet worden vastgesteld dat het KVH zelfs niet rechtstreeks van toepassing wordt verklaard op het DABM. Ook dat gebeurt immers slechts via de samenlezing van het ontworpen artikel 16.1.1, § 2, DABM met het ontworpen artikel 16.1.1, § 1, 1°, van het DABM, en slechts voor de titels van het DABM die daar niet worden uitgezonderd.

8.3. Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat de opsomming in het ontworpen artikel 16.1.1, § 1, van het DABM een verkeerd beeld dreigt te geven over of, en in welke mate, titel XVI van het DABM en de daarbij van toepassing verklaarde bepalingen van het KVH werkelijk van toepassing zijn op die andere regelgevingen. Die opsomming wordt dan ook beter opgeheven. In elk van de regelgevingen waarop titel XVI van het DABM van toepassing moet blijven moet dan een uitdrukkelijke verwijzing worden opgenomen, die zo moet worden geformuleerd dat er geen twijfel kan bestaan of de gehele verwijzende regelgeving of slechts een gedeelte ervan onderworpen wordt aan de handhaving via titel XVI van het DABM.⁴⁴ Via die verwijzingsbepaling zal dan – getrapt – ook het KVH van toepassing worden verklaard op die regelgevingen, binnen de grenzen van die verwijzingsbepaling en van het ontworpen artikel 16.1.1, § 2, van het DABM.⁴⁵

⁴⁴ Gelet op wat is uiteengezet in opmerking 8.2.6 moet dan ook worden voorzien in een nieuwe bepaling die regelt in welke mate titel XVI van het DABM van toepassing is op het DABM zelf, ter vervanging van het ontworpen artikel 16.1.1, § 1, 1°, van het DABM.

⁴⁵ Een rechtstreekse verwijzing naar het KVH in die instrumenten lijkt daarentegen geen rechtszekere oplossing te bieden, omdat er immers rekening mee moet worden gehouden dat de verwijzingsbepalingen beogen om naast het KVH ook de toepasselijkheid van de door het voorontwerp behouden en gewijzigde bepalingen van titel XVI van het DABM te behouden. Een dubbele verwijzing in die instrumenten naar het KVH en titel XVI zou dan weer in een doublure resulteren tussen de rechtstreekse verwijzing naar het KVH in de betrokken regelgeving, en de verwijzing naar het KVH in het ontworpen artikel 16.1.1, § 2, van het DABM. Ten slotte is het ook geen goede optie om enkel in een – aangevulde – opsomming te voorzien in artikel 16.1.1 van het DABM, omdat dan niet uit de tekst van die opgesomde regelgevingen zelf blijkt hoe de afdwinging ervan wordt georganiseerd, wat tot rechtsonzekerheid kan leiden.

Hoofdstuk 12 – Wijzigingen van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid

Artikel 21 – ontworpen artikel 16.1.4.

9. Luidens het ontworpen tweede lid beschikken toezichthouders die gemachtigd zijn om wapens te dragen bij de uitvoering van hun ambtsverrichtingen, over de bevoegdheden vermeld in artikel 28 en 37bis van de wet op het politieambt van 5 augustus 1992, als het veiligstellen van hun fysieke integriteit of de uitvoering van hun opdrachten als officier van gerechtelijke politie dat vereist. Het betreft de bevoegdheden om mensen te fouilleren en in de boeien te slaan.

9.1. Aan de gemachtigde is aan de hand van een aantal vragen bijkomende toelichting gevraagd:

Waar wordt bepaald welke toezichthouders gemachtigd zijn om een wapen te dragen?

“In het BVR van 11 oktober 2002 ‘tot bepaling van de wapens die tot de reglementaire uitrusting behoren van sommige ambtenaren van het Agentschap Natuur en Bos en tot vaststelling van de bijzondere bepalingen betreffende het voorhanden hebben, het bewaren en het dragen van wapens’ worden de personeelsleden van het Agentschap Natuur en Bos, aangesteld om toezichtsbevoegdheden of opsporingsbevoegdheden uit te oefenen, gemachtigd tot het dragen van wapens. Zie ook artikel 1, 9° van het KB van 26 juni 2002 “betreffende het voorhanden hebben en het dragen van wapens door de diensten van het openbaar gezag of van de openbare macht.”

Moeten de toezichthouders beschikken over de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie?

“Het ontworpen artikel 16.1.4 DABM bepaalt dat alle toezichthouders die gemachtigd zijn om wapens te dragen beschikken over de in artikel 28 en 37 bis Wet Politieambt bedoelde bevoegdheden wanneer dit noodzakelijk is voor de vrijwaring van hun fysieke integriteit. In die zin vereist art. 16.1.4 DABM op zich niet dat deze toezichthouders OGP zijn, maar die vereiste kan nog steeds onrechtstreeks voortvloeien uit de toepassingsvoorwaarden, bepaald in artikel 28 en 37 bis Wet Politieambt.”

In het kader van welke ambtsverrichtingen beschikken zij over de bevoegdheden van de artikelen 28 en 37bis van de wet op het politieambt van 5 augustus 1992? In het kader van toezicht? Enkel in het kader van opsporing? Of...?

“In het kader van hun toezicht - en opsporingsopdracht, zoals bepaald in hun aanstellingsbesluit (cf. art. 8 §4).”

Hoe wordt de toekenning van deze bevoegdheden in titel XVI DABM verantwoord? Welke is de noodzaak? Is dit proportioneel?

“Zoals uitgelegd in de memorie van toelichting (toelichting bij artikel 21), is de machtiging tot het dragen van wapens verbonden met het gegeven dat de personen die door ANB-toezichthouders aan controles en inspecties worden onderworpen, vaak zelf ook wapens bij zich dragen, bv. in het kader van stroperij. Dit kan leiden tot levensbedreigende situaties, waarvan de risico's via de bevoegdheden, bedoeld in artikel 28 en 37 bis van de wet op het politieambt, kunnen worden bezworen of minstens ingeperkt. Het feit dat de ANB-toezichthouder over deze bijkomende bevoegdheden beschikt, is overigens ook voordelig voor de betrokken persoon, omdat de ANB-toezichthouders daardoor minder snel terecht zullen komen in situaties waarin zij omwille van wettige zelfverdediging gedwongen zullen

zijn hun wapen te gebruiken. Art. 8 §4,1ste lid KVH is ook van toepassing op deze bevoegdheid, m.i.v. de evenredigheidsvereiste.”

Hoe wordt verantwoord dat enkel de toezichthouders in het DABM over deze bevoegdheden kunnen beschikken?

“Deze problematiek stelt zich niet bij de handhaving van het overgrote deel van de Vlaamse regelgeving, zodat de opname ervan in het KVH zelf (als algemeen kader) niet verantwoord lijkt.”

Klopt het dat deze bevoegdheden enkel kunnen worden gebruikt wanneer ze zich in een situatie bevinden van het ontworpen artikel 16.1.4., eerste lid DABM? Geldt deze bevoegdheid ook voor de toezichthouders in het kader van de regelgeving vermeld in artikel 16.1.1. DABM?

“Deze bevoegdheid geldt bij ambtsverrichtingen in het kader van hun toezicht - en opsporingsopdracht, zoals bepaald in hun aanstellingsbesluit, en niet enkel in de gevallen waarin een beveiligingsmaatregel kan worden opgelegd.”

9.2. De enige voorwaarden die gelden voor de toekenning en het gebruik van de hier bedoelde rechten/bevoegdheden betreffen het “veilig stellen van hun fysieke integriteit” of “de uitvoering van hun opdrachten als officier van gerechtelijke politie dit vereist”. Als reden voor de noodzaak aan deze bevoegdheid, haalt de gemachtigde echter enkel de “fysieke integriteit” aan maar niet het feit dat “de uitvoering van hun opdrachten als officier van gerechtelijke politie dat vereist”, wat nochtans in de ontworpen bepaling als een alternatieve grondslag wordt vermeld.

Het verdient dan ook aanbeveling om de draagwijdte van het ontworpen artikel 16.1.4 van het DABM, mede in het licht van de hogervermelde vragen en antwoorden, nader te verduidelijken in de memorie van toelichting.

Artikel 27

10. Dit artikel heft in titel VI, hoofdstuk IV, afdeling III, onderafdeling III, die bestaat uit de artikelen 16.4.23 en 16.4.24, van het DABM op. Artikel 16.4.24 van het DABM is echter reeds opgeheven bij artikel 68 van het decreet van 4 april 2014. Dat artikel moet dan ook niet meer worden opgeheven.

Artikel 33, 3°

11. Deze bepaling vervangt artikel 16.6.1, § 2, van het DABM. De ontworpen paragraaf bevat twee strafbaarstellingen.

Eén ervan betreft “personen die opzettelijk niet vervallen en niet opgeheven publieke herstel- of beveiligingsmaatregelen die regelmatig zijn opgelegd conform deze titel voor de inwerkingtreding van artikel 18, 2°, van het [voorontwerp] niet uitvoeren, niet betalen of negeren”.

Het bedoelde artikel 18, 2°, van het voorontwerp is de bepaling die het KVH inclusief de opgesomde afdelingen van hoofdstuk 10 van toepassing verklaart op titel XVI van het DABM en op de regelgeving vermeld in het ontworpen artikel 16.1.1, § 1, van het DABM. Echter,

voorafgaand aan de inwerkingtreding van dat artikel 18, 2°, is in het DABM geen sprake van ‘publieke herstelmaatregelen’ en ‘beveiligingsmaatregelen’. Deze termen worden wel gedefinieerd in respectievelijk artikel 2, 23° en 10°, van het KVH, maar die hebben enkel betrekking op maatregelen die na de inwerkingtreding van artikel 18, 2°, van het voorontwerp worden genomen.

In het licht van het legaliteitsbeginsel in strafzaken dat vereist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, moeten deze strafbaarstellingen worden geformuleerd aan de hand van termen die worden gebruikt in titel XVI van het DABM. Wellicht wordt de verdere naleving bedoeld van herstelmaatregelen die voor de scharnierdatum werden opgelegd overeenkomstig de artikelen 16.4.5 tot 16.4.9 van het DABM door het bestuur of overeenkomstig artikel 16.6.6 van het DABM door de rechter, en van veiligheidsmaatregelen die werden opgelegd overeenkomstig hoofdstuk VII van titel XVI van het DABM. Dat moet worden verduidelijkt in de ontworpen bepaling.

Hoofdstuk 19 – Wijzigingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009

Artikel 68

12. Volgens het ontworpen artikel 6.3.1, eerste lid, VCRO kan de Vlaamse Regering een adviesplicht of andere formele voorwaarden verbinden aan het voornemen om een publieke herstellvordering aanhangig te maken of om over te gaan tot de ambtshalve uitvoering van publieke herstelmaatregelen. Het ontworpen laatste lid bevat echter een *plicht* voor de Vlaamse Regering om de adviesprocedure en de samenstelling en werking van het adviesorgaan te regelen en de rechtsgevolgen van het advies te bepalen. Aangezien dat enkel nodig is als de Vlaamse Regering effectief gebruik heeft gemaakt van die mogelijkheid, wordt het derde lid beter als volgt verwoord:

“In dat geval regelt de Vlaamse Regering de adviesprocedure...”.

Hoofdstuk 24 – Wijzigingen van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges

13. Sommige bepalingen van het DBRC-decreet die bij dit voorontwerp worden gewijzigd, maken tevens het voorwerp uit van wijzigingen voorzien bij het ontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’, ingediend in het Vlaams Parlement op 22 september 2023.⁴⁶ Aangezien bepaalde wijzigingen elkaar overlappen, zullen deze teksten op elkaar moeten worden afgestemd.⁴⁷

⁴⁶ *Parl.St.* VI. Parl. 2022-23, nr. 1821, adv.RvS 73.763/3 van 11 juli 2023.

⁴⁷ Bij wijze van voorbeeld: artikel 31/1, § 4, eerste lid, van het decreet van 4 april 2014 dat gewijzigd wordt door artikel 102, 9° en 10°, van het voorliggende voorontwerp, wordt opgeheven door artikel 15 van het ontwerp van decreet (*Parl.St.* VI. Parl. 2022-23, nr. 1821/1).

Artikel 100

14. Aangezien de decreten die het KVVH van toepassing verklaren niet worden “vermeld in” artikel 3, eerste lid, van het KVVH past het de woorden “vermeld in” te vervangen door “overeenkomstig” artikel 3, eerste lid, van het KVVH.

Artikel 104

15. Artikel 104 van het voorontwerp wijzigt artikel 34 van het decreet van 4 april 2014, dat betrekking heeft op de toepassing van de bestuurlijke lus. Met toepassing van dit artikel kan het Handhavingscollege de verwerende partij de mogelijkheid bieden om “een herstelbeslissing” te nemen. Deze “herstelbeslissing” is te onderscheiden van de “herstelbeslissing” zoals gedefinieerd in artikel 2, 5°, van het KVVH. Dit dubbelgebruik van de term “herstelbeslissing” zou tot verwarring kunnen leiden. De stellers van het voorontwerp worden uitgenodigd om voor een van beiden een andere terminologie te overwegen.

SLOTOPMERKING

16. In een aantal bepalingen van het voorontwerp⁴⁸ wordt bepaald dat de Vlaamse Regering de aanwijzingsbevoegdheid mag delegeren. Die bepaling is overbodig, gelet op de bevoegdheid van de Vlaamse Regering om de eigen diensten te regelen overeenkomstig artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

DE GRIFFIER

DE EERSTE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Wilfried VAN VAERENBERGH

⁴⁸ Artikelen 20, 51, 88 en 116 van het voorontwerp.