



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.081/16
van 25 november 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed, het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014 en het Varenderfgoedbesluit van 27 november 2015, wat betreft de implementatie van het kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023’

Op 24 september 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed, het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014 en het Varenderfgoedbesluit van 27 november 2015, wat betreft de implementatie van het kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 5 november 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 november 2024.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Bij het decreet van 26 april 2024 ‘tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de implementatie van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023’ (hierna: Implementatiedecreet) werd het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023 (hierna: KVVH) ten laatste met ingang van 1 april 2026 van toepassing gemaakt op de handhaving in het kader van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 en van het decreet van 29 maart 2002 ‘tot bescherming van varend erfgoed’ (hierna: Varenderfgoeddecreet).

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt er in hoofddorde toe het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014 en het Varenderfgoedbesluit van 27 november 2015 aan die gewijzigde benadering van de handhaving aan te passen. De wijzigingen aan het Onroerenderfgoedbesluit betreffen onder meer de toezichthouders en inspecteurs Onroerend Erfgoed en hun hoedanigheden, hun opleiding, het herstel (met inbegrip van herstelschikkingen, het beroep tegen bestuurlijke herstelbeslissingen, het herstel bij financieel equivalent en de nadere regels voor de bewaring en teruggave van meegevoerde zaken), de toedeling van handhavingsopbrengsten en het aannemen van beleidslijnen en een handhavingsprogramma (artikel 7 van het ontwerp).

De nieuwe regeling in het Onroerenderfgoedbesluit wordt van toepassing gemaakt op de in het Varenderfgoedbesluit geregelde handhaving (artikel 9).

De hoofdstukken 11, 15 en 23 van het Implementatiedecreet, evenals het te nemen besluit, treden in werking op 1 april 2026 (artikel 10).

RECHTSGROND

3. De gemachtigde bezorgde een rechtsgrondentabel. Onder voorbehoud van wat hierna wordt opgemerkt, kan met de inhoud daarvan worden ingestemd.

4.1. Rechtsgrond voor artikel 1 van het ontwerp wordt geboden door artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI), naar luid waarvan iedere regering over een eigen administratie, eigen instellingen en eigen personeel beschikt.

4.2. Voor artikel 3 van het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in de artikelen 4.1.1, derde lid, 6.4.4, 6.4.5 en 6.6.1 van het Onroerenderfgoeddecreet. De gemachtigde gaf hierbij de volgende uitleg:

“De aangehaalde artikelen voeren een toelatingsplicht in, maar geven de VR de mogelijkheid om de omvang van de toelatingsplicht nader te bepalen. Met art. 3 van het ontwerp voorziet de VR in een vrijstelling van toelatingsplicht in specifieke omstandigheden. (zie ook huidig artikel 6.1.3, tweede lid Onroerenderfgoedbesluit)”

Daarmee kan worden ingestemd.

4.3. De artikelen 4 en 5 van het ontwerp vinden rechtsgrond in de artikelen 9, § 5, tweede lid, en 10, § 2, derde lid, van het KVH.

4.4. Artikel 6 van het ontwerp heft een aantal bepalingen op van het Onroerenderfgoedbesluit. Rechtsgrond daarvoor wordt geboden door artikel 102 van het Implementatiedecreet,¹ samen gelezen met de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de BWHI.

5.1. Wat betreft de rechtsgrond voor de bij artikel 7 van het ontwerp in te voegen bepalingen, moet het volgende worden opgemerkt.

5.2. Rechtsgrond voor het ontworpen artikel 12.2.1 van het Onroerenderfgoedbesluit wordt geboden door artikel 87, § 1, van het KVH en artikel 11.1.2, § 1, tweede lid, van het Onroerenderfgoeddecreet, zoals het zal luiden na de inwerkingtreding van het Implementatiedecreet.

Artikel 11.1.1, § 1, van het Onroerenderfgoeddecreet en artikel 13/3 van het Varenderfgoeddecreet, zoals die zullen luiden na de inwerkingtreding van het Implementatiedecreet, bieden als zodanig geen rechtsgrond voor deze bepaling. Indien de vermelding ervan nuttig worden geacht, worden ze beter opgenomen in een toe te voegen rubriek “Juridisch kader” in de aanhef van het ontwerp.

Rechtsgrond voor het ontworpen artikel 12.3.1 van het Onroerenderfgoedbesluit wordt geboden door de artikelen 8, §§ 1, 2 en 3, tweede lid, 22, § 1, eerste lid, en 87, § 1, van het KVH.

5.3. Rechtsgrond voor het ontworpen artikel 12.4.1 van het Onroerenderfgoedbesluit, dat betrekking heeft op de opleiding van de toezichthouders en de inspecteurs Onroerend Erfgoed, wordt in beginsel geboden door artikel 8, § 3, eerste lid, van het KVH, waarin de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de opleidings- en ervaringsvereisten en andere voorwaarden te bepalen waaraan categorieën van toezichthouders moeten voldoen, en artikel 11.1.2, § 1, derde lid, van het Onroerenderfgoeddecreet, zoals het zal luiden na de inwerkingtreding van het Implementatiedecreet, dat de Vlaamse Regering machtigt de voorwaarden te bepalen waaraan de inspecteurs Onroerend Erfgoed moeten voldoen.

In de vijfde paragraaf van die ontworpen bepaling wordt echter ook de erkenning geregeld van de instellingen die de betrokken opleidingen kunnen aanbieden. Daarvoor bieden de

¹ Bij die bepaling werden (onder meer) de bepalingen van het Onroerenderfgoeddecreet opgeheven die rechtsgrond boden voor de nu op te heffen bepalingen.

voormelde bepalingen geen voldoende rechtsgrond, zodat de erkenningsregeling uit het ontwerp moet worden weggelaten, zolang daarvoor niet in een deugdelijke rechtsgrond is voorzien.²

5.4. Rechtsgrond voor het ontworpen artikel 12.5.1 van het Onroerendergoedbesluit wordt geboden door artikel 11.1.2, § 3, van het Onroerendergoeddecreet en artikel 13/3, tweede lid, van het Varendergoeddecreet, zoals die zullen luiden na de inwerkingtreding van het Implementatiedecreet.

5.5. Rechtsgrond voor het ontworpen artikel 12.6.1 van het Onroerendergoedbesluit wordt geboden door artikel 62, §§ 1, 1°, en 2, van het KVH.

5.6. Rechtsgrond voor het ontworpen artikel 12.6.2 van het Onroerendergoedbesluit wordt geboden door artikel 98 van het KVH.

Artikel 11.1.1, § 1, van het Onroerendergoeddecreet en artikel 13, § 1, van het Varendergoeddecreet, zoals die zullen luiden na de inwerkingtreding van het Implementatiedecreet, bieden als zodanig geen rechtsgrond voor deze bepaling. Indien de vermelding ervan nuttig worden geacht, worden ze beter opgenomen in een toe te voegen rubriek “Juridisch kader” in de aanhef van het ontwerp.

5.7. Rechtsgrond voor het ontworpen artikel 12.6.4³ van het Onroerendergoedbesluit en voor artikel 8 van het ontwerp wordt geboden door artikel 48, § 3, van het KVH.

5.8. Rechtsgrond voor het ontworpen artikel 12.6.5 van het Onroerendergoedbesluit wordt in beginsel geboden door artikel 71, § 1, tweede lid, van het KVH, waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de nadere regels te bepalen voor de bewaring en teruggave van de meegevoerde zaken aan de rechthebbenden.

In het ontworpen eerste lid van de derde paragraaf wordt echter ook in de mogelijkheid voorzien om de meegevoerde en opgeslagen zaken te verkopen, om niet aan een derde in eigendom over te dragen of te laten vernietigen, met name als ze niet binnen negentig dagen worden opgeëist door de rechthebbende. In het ontworpen tweede en derde lid worden gevallen bepaald waarin die termijn⁴ niet hoeft te worden afgewacht. Vermits de regeling in de ontworpen derde paragraaf een inmenging betekent in het recht op bescherming van de eigendom van de rechthebbende in de zin van artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees verdrag voor de rechten van de mens,⁵ kan de machtiging aan de Vlaamse Regering om

² Een erkenningsregeling voor een dienstverlener valt bovendien onder het toepassingsgebied van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’.

³ De ontworpen afdeling 6 “Herstel” van hoofdstuk 12 bevat geen onderafdeling 3 en evenmin een artikel 12.6.3. De onderafdelingen en artikelen moeten bijgevolg worden vernummerd.

⁴ Het ontworpen tweede lid verwijst daarbij overigens naar een termijn van “drie maanden”, wat niet geheel overeenstemt met een termijn van “negentig dagen”.

⁵ De vraag rijst bovendien of de regeling daarmee verenigbaar zou zijn. Zo wordt niet met zoveel woorden bepaald dat in voorkomend geval redelijke inspanningen worden geleverd om de rechthebbende te identificeren en tijdig op de hoogte te brengen van de voorgenomen eigendomsoverdracht of vernietiging.

de “bewaring en teruggave” nader te regelen, niet zo worden begrepen dat zij eveneens de eigendomsoverdracht of vernietiging van de zaken mag regelen.

Het ontworpen artikel 12.6.5, § 3, van het Onroerendergoedbesluit moet bijgevolg uit het ontwerp worden weggelaten.

5.9. Rechtsgrond voor het ontworpen artikel 12.7.1 van het Onroerendergoedbesluit wordt geboden door artikel 73, tweede lid, van het KVH.

5.10. Rechtsgrond voor de ontworpen artikelen 12.8.1 en 12.8.2 van het Onroerendergoedbesluit wordt geboden door artikel 76 van het KVH.

6. Rechtsgrond voor artikel 9 van het ontwerp, waarbij de bepalingen van hoofdstuk 12 van het Onroerendergoedbesluit van toepassing worden verklaard op hoofdstuk V van Varend(er)goeddecreet,⁶ wordt gevonden in de bepalingen die rechtsgrond bieden voor de artikelen 4 tot 7.

7. Rechtsgrond voor artikel 10 van het ontwerp wordt geboden door artikel 139 van het Implementatiedecreet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

8. De rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef moet worden aangepast overeenkomstig wat hiervoor werd opgemerkt over de rechtsgrond van het ontwerp.

9. In de rubriek “Vormvereisten” van de aanhef moet de datum van het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor het budgettair beleid, worden verbeterd.

10. Het verdient aanbeveling om een rubriek “Juridisch kader” in te voegen, waarin de te wijzigen besluiten worden vermeld.

Artikel 5

11. Gevraagd naar het verschil tussen inspecteurs Onroerend Erfgoed en toezichthouders, antwoordde de gemachtigde dat de verwijzing naar inspecteurs Onroerend Erfgoed, naast toezichthouders, in het ontworpen artikel 12.1.1, eerste lid, van het

⁶ De gemachtigde liet weten dat de woorden “hoofdstuk V” in de ontworpen bepaling kunnen worden vervangen door de woorden “de misdrijven en inbreuken vermeld in artikel 13/1 en 13/2”. Duidelijkheidshalve wordt de eerste zin van het ontworpen artikel 46/1 van het Varend(er)goedbesluit niettemin het best als volgt geredigeerd: “De bepalingen van hoofdstuk 12 van het Onroerendergoedbesluit van 16 mei 2014 zijn van toepassing op *de handhaving van de misdrijven en inbreuken* vermeld in artikel 13/1 en 13/2 van het decreet van 29 maart 2002 ‘tot bescherming van varend erfgoed’.”

Onroerenderfgoedbesluit wellicht overbodig is, vermits een inspecteur Onroerend Erfgoed ook een toezichthouder is.

Daarmee kan worden ingestemd.⁷

Artikel 7

12. In het ontworpen artikel 12.4.1, § 2, eerste lid, 1°, van het Onroerenderfgoedbesluit wordt verwezen naar een opleidingsmodule over “het proportionele gebruik van de bevoegdheden voor het toezicht en de opsporing, vermeld in de hoofdstuk[ken] 2 en 3 van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023”.

De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of de verwijzing naar het derde hoofdstuk van KVH moet worden behouden, vermits dat geen betrekking heeft op het toezicht en de opsporing, maar op de bestuurlijke sanctionering.

13. De personen die met toepassing van het ontworpen artikel 12.4.1, § 7, van het Onroerenderfgoedbesluit niet onderworpen zijn aan de opleidingsvereisten, vermeld in de tweede en derde paragraaf van die bepaling, moeten wellicht evenmin worden onderworpen aan de regeling inzake bijscholing vermeld in de negende paragraaf.

Dat wordt het best verduidelijk in de tekst van het ontwerp.

14.1. In het ontworpen artikel 12.6.2 van het Onroerenderfgoedbesluit wordt het beroep geregeld van een overtreder tegen een bestuurlijke herstelbeslissing waarin hem een publieke herstelmaatregel of inperkende maatregel wordt opgelegd.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof vloeit voort dat het in beginsel aan de decreetgever toekomt om te oordelen of een bestuurlijk beroep dient te worden georganiseerd. Wanneer de decreetgever voorziet in een dergelijke procedure, dient hij evenwel erover te waken dat hij de toegang tot dat beroep, alsook de navolgende of de parallelle toegang tot de rechter, niet op een rechtsonzekere, discriminerende of onevenredige wijze beperkt.⁸

De stellers van het ontwerp dienen bijgevolg in de nota aan de Vlaamse Regering te verantwoorden waarom op het vlak van de rechtsbescherming een onderscheid wordt gemaakt tussen overtreders en derden en, in zoverre het nationale milieurecht van toepassing is, dat onderscheid kan worden ingepast in de verplichting die België en de deelstaten op zich hebben genomen om leden van het publiek de toegang tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures te verzekeren ingeval zij met de bepalingen van het nationale milieurecht strijdig handelen en nalaten

⁷ Hetzelfde lijkt te gelden voor het ontworpen artikel 3, eerste lid, 4°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed’ (artikel 1 van het ontwerp), waar wordt verwezen naar bijstand aan “inspecteurs Onroerend Erfgoed, toezichthouders, herstelinstanties en beboetingsinstanties van andere entiteiten of lokale besturen”.

⁸ GwH 3 oktober 2024, nr. 104/2024, B.15-16.

van privépersonen en overheidsinstanties willen betwisten, voor zover zij daartoe voldoen aan de in het nationale recht neergelegde criteria.⁹ Die criteria mogen niet zodanig worden omschreven of uitgelegd dat zij de toegang van de leden van het publiek in dergelijk geval onmogelijk maken.¹⁰ De vraag rijst of de rechten van derden afdoende worden afgedekt met het overeenkomstig artikel 74 van het KVH ingestelde jurisdictioneel beroep, wanneer bijvoorbeeld de bestreden herstelbeslissing ook het voorwerp is van een administratief beroep van de overtreder en in graad van administratief beroep een beslissing over dat laatste beroep of een nieuwe herstelbeslissing wordt genomen alvorens het Handhavingscollege zich uitspreekt over het jurisdictioneel beroep.

14.2. Vermits artikel 98, tweede lid, van het KVH bepaalt dat de Vlaamse Regering de regels van de bestuurlijke beroepsprocedure tegen bestuurlijke herstelbeslissingen vastlegt, “met inbegrip van het al dan niet schorsend karakter van het beroep”, moet in het ontworpen artikel 12.6.2 van het Onroerenderfgoedbesluit uitdrukkelijk worden bepaald of het beroep een schorsend karakter heeft.

14.3. Het ontworpen artikel 12.6.2, § 1, derde lid, van het Onroerenderfgoedbesluit stelt formele vereisten aan het beroepschrift, die op straffe van onontvankelijkheid zijn voorgeschreven.

De sanctie van de onontvankelijkheid moet zich, rekening houdend met de doelmatigheid van de decretaal vastgelegde mogelijkheid tot bestuurlijk beroep, echter evenredig verhouden tot het verzuim dat er aanleiding toe geeft. De Raad van State geeft ter overweging mee dat zou kunnen worden bepaald dat, indien het beroepschrift niet aan bepaalde vormvereisten voldoet, de verzoeker de gelegenheid krijgt om zijn beroep binnen een bepaalde termijn te regulariseren.¹¹

14.4. Het ontworpen artikel 12.6.4, tweede lid, van het Onroerenderfgoedbesluit bepaalt dat de minister¹² de modaliteiten (lees: nadere regels) voor de monetaire waardering, vermeld in de bijlage die bij het te nemen besluit is gevoegd, kan wijzigen, aanvullen of uitbreiden.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan een van haar leden, enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft. Tenzij de voormelde delegatie nader wordt afgebakend, bijvoorbeeld aan de hand van criteria op basis waarvan de minister kan optreden, moet ze uit het ontwerp worden weggelaten.

⁹ Artikelen 2, lid 4, en 9, lid 3, van het verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 ‘betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden’.

¹⁰ Vergelijk RvS 7 oktober 2014, nr. 228.692; RvS 23 maart 2017, nr. 237.765; RvS 4 mei 2017, nr. 238.082; RvS 19 april 2023, nr. 256.299.

¹¹ Vergelijk adv.RvS 71.965/1/V van 12 augustus 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 14 oktober 2022 ‘tot wijziging van artikel 3 en 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Wonen-Vlaanderen en boek 3 en boek 5 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021’, opm. 4.1.

¹² De Vlaamse minister, bevoegd voor het onroerend erfgoed (artikel 2, 15°, van het Onroerenderfgoedbesluit).

15.1. Naar luid van het ontworpen artikel 12.7.1, § 1, eerste en tweede lid, van het Onroerenderfgoedbesluit komt 60 % van de opbrengst van de daar vermelde bestuurlijke vervolgingen, die op jaarbasis wordt geïnd door de Vlaamse overheid, toe aan de gemeente op het grondgebied waarvan de vaststelling is gedaan, op voorwaarde dat het proces-verbaal of het verslag van vaststelling, waarop de vervolging is gebaseerd, is opgesteld door personeelsleden van de gemeente, van een intergemeentelijk samenwerkingsverband of van de lokale politie.

Onder opbrengst wordt naar luid van het derde lid van die bepaling verstaan “de geïnde gelden na aftrek van de uitvoeringskosten”. Er moet worden gepreciseerd wat wordt bedoeld met “uitvoeringskosten”.

15.2. Het ontworpen artikel 12.7.1, § 2, eerste lid, van het Onroerenderfgoedbesluit bepaalt dat zolang het materieel onmogelijk is om “de geïnde opbrengst per proces-verbaal of verslag van vaststelling” te berekenen, 25 % van het totaal van de opbrengst van de bestuurlijke vervolgingen, die op jaarbasis is geïnd, *pro rata* wordt verdeeld onder de gemeenten volgens het aantal aanvankelijke processen-verbaal en verslagen van vaststelling met betrekking tot het grondgebied van elke gemeente in datzelfde jaar. Naar luid van het tweede lid stelt de minister de datum vast waarop de materiële onmogelijkheid, vermeld in het eerste lid, ophoudt te bestaan.

Uit de nota aan de Vlaamse Regering blijkt dat die regeling beoogt forfaitair te zijn, in afwachting van de mogelijkheid om het verband tussen een proces-verbaal of een verslag van vaststelling en de opbrengsten uit de daarop gebaseerde vervolging te bepalen. Om nadere toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde onder andere:

“Voor het tellen van het aantal processen-verbaal en verslagen van vaststelling zal in principe de data uit het Vlaams Handhavingsplatform worden gebruikt. Vijfentwintig procent van de geïnde opbrengsten is het equivalent van 60 % van het aandeel van sancties van gemeentelijke oorsprong in het totaalbedrag aan opgelegde sancties voor het jaar 2022 (zijnde 42 %), waarbij wordt aangenomen dat de verhouding dezelfde is voor de effectief geïnde opbrengst.”

16.1. Artikel 76, eerste lid, van het KVH bepaalt dat de Vlaamse Regering algemene beleidslijnen voor toezicht, opsporing, vervolging, sanctionering, beveiliging en herstel kan vastleggen. Die beleidslijnen zijn bindend voor de toezichthouders, de beboetingsinstanties en de herstelinstanties.

Het ontworpen artikel 12.8.1, eerste lid, van het Onroerenderfgoedbesluit bepaalt dat de minister en de Vlaamse minister, bevoegd voor justitie en handhaving, elk wat hem of haar betreft, in een omzendbrief de algemene beleidslijnen vaststellen, vermeld in artikel 76, eerste lid, van het KVH, die van toepassing zijn op de handhaving van het Onroerenderfgoeddecreet en het Vrederfgoeddecreet. Het ontworpen artikel 12.8.1, tweede lid, van het Onroerenderfgoedbesluit bepaalt dat die algemene beleidslijnen kunnen worden aangevuld en geconcretiseerd in een

handhavingsprogramma Onroerend Erfgoed. Dat wordt opgesteld door het departement¹³ en, na advies van het agentschap¹⁴, goedgekeurd door de minister.

16.2. Het vaststellen van de voormelde algemene beleidslijnen – die zoals gezegd betrekking kunnen hebben op het geheel van het toezicht, opsporing, vervolging, sanctionering, beveiliging en herstel – kan niet zonder enige beperking worden gedelegeerd aan individuele ministers. Er kan immers niet zondermeer worden aangenomen dat het zal gaan om regels van bijkomstige aard of van beperkt belang.

16.3.1. De beoogde “aanvulling” en “concretisering” van dergelijke, in beginsel dus door de Vlaamse Regering vast te stellen, algemene beleidslijnen in een handhavingsprogramma, kan wel aan individuele ministers worden gedelegeerd, in zoverre het gaat om regels van bijkomstige aard of van beperkt belang (of in zoverre het slechts de gewenste toepassing of de voorgenomen interpretatie van de regels zou betreffen).

16.3.2. Naar luid van het ontworpen artikel 12.8.1, tweede lid, van het Onroerenderfgoedbesluit wordt het handhavingsprogramma Onroerend Erfgoed “opgesteld” door het departement en, na advies van het agentschap, goedgekeurd door de minister. Het is niet duidelijk of met het gebruik van het woord “opstellen” wordt bedoeld dat het departement het handhavingsprogramma zal “aannemen”, waarbij in een goedkeuringstoezicht door de minister wordt voorzien, dan wel dat een ministerieel besluit wordt beoogd, dat tot stand zal komen op voorstel van het departement.

De Raad van State merkt, wat betreft de eerste hypothese, op dat het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling, zoals het departement, in beginsel niet in overeenstemming is met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.¹⁵

¹³ Het departement omgeving (ontworpen artikel 2, 8°, van het Onroerenderfgoedbesluit).

¹⁴ De entiteit die belast is met de beleidsvoorbereiding, -uitvoering, -monitoring en -evaluatie inzake onroerend erfgoed (artikel 2.1, 2°, van het Onroerenderfgoeddecreet).

¹⁵ Vergelijk met de toetsingscriteria die het Grondwettelijk Hof gebruikt om delegaties van verordenende bevoegdheid door de wetgever aan een autonome administratieve overheid of een gedecentraliseerde openbare instelling te beoordelen; zie GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4 en GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4: “De artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet om delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies.”; zie GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.8.4: “Artikel 33 van de Grondwet en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen] staan niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende

Vermits het *in casu* zal gaan om de aanvulling of concretisering van algemene beleidslijnen, valt moeilijk aan te nemen dat het een delegatie met een “niet-beleidsmatig” karakter zou betreffen. In zoverre het handhavingsprogramma nieuwe regels zal bevatten, wordt in de tekst dus best verduidelijkt dat de minister het bij ministerieel besluit¹⁶ vaststelt op voorstel van het departement en na advies van het agentschap.

17. Het ontworpen artikel 12.8.2 van het Onroerenderfgoedbesluit bepaalt dat “het handhavingsprogramma Onroerend Erfgoed dat is vastgesteld bij het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015” wordt gelijkgesteld met een handhavingsprogramma als vermeld in het ontworpen artikel 12.8.1, tweede lid, van het Onroerenderfgoedbesluit, en dat het tot aan zijn vervanging van toepassing blijft als het niet strijdig is met Vlaamse regelgeving of de algemene beleidslijnen, vermeld in het ontworpen artikel 12.8.1, eerste lid, van hetzelfde besluit.

Nog daargelaten dat het niet voldoende duidelijk is welk handhavingsprogramma daarmee wordt bedoeld, wat moet worden gepreciseerd, wordt deze bepaling met het oog op de rechtszekerheid het best geherformuleerd onder de vorm van een opheffings- en een overgangsbepaling.

Artikel 10

18. Artikel 10 van het ontwerp bepaalt onder andere dat de hoofdstukken 11, 15 en 23 van het Implementatiedecreet in werking treden op 1 april 2026. Daarmee wordt slechts de datum aangewezen die in artikel 139, eerste lid, van dat decreet reeds als datum voor de inwerkingtreding van die hoofdstukken wordt bepaald.

Voor wat de inwerkingtreding van die hoofdstukken betreft,¹⁷ kan die bepaling dan ook worden weggelaten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC

bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen.” Zie ook GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.41.2: “Een delegatie aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.”

¹⁶ En dus niet slechts bij omzendbrief, die per hypothese evenmin aan de Raad van State ter advies zou worden voorgelegd.

¹⁷ Artikel 10 van het ontwerp regelt ook de inwerkingtreding van het te nemen besluit zelf.