



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.917/1/V
van 14 augustus 2025

over

een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, het kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023 en het decreet van 26 april 2024 tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de implementatie van het kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 26 april 2024’

Op 2 juli 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 18 augustus 2025,^{*} een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, het kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023 en het decreet van 26 april 2024 tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de implementatie van het kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 26 april 2024’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 5 augustus 2025. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State, Tim CORTHAUT en Jim DERIDDER, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 augustus 2025.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

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,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet beoogt enkele decreten te wijzigen naar aanleiding van het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 23/2025 van 13 februari 2025 waarbij de artikelen 42, 46, 55, 68 en 74, evenals de woorden “het Handhavingscollege” in artikel 77, derde lid, 1°, de woorden “en het Handhavingscollege” in artikel 77, derde lid, 3°, en de woorden “het Handhavingscollege” in artikel 79, § 1, alsook artikel 96, laatste lid, van het Vlaamse kaderdecreet van 14 juli 2023 ‘over de handhaving van Vlaamse regelgeving’ (hierna: KVH) werden vernietigd.

2.1. Het voorontwerp strekt in hoofdzaak tot aanpassing van het KVH. De door het Grondwettelijk Hof vernietigde artikelen 42, 46, 55, 68 en 74 worden hersteld. In hun nieuwe versie bepalen ze dat de Raad van State in volle rechtsmacht oordeelt over de beroepen tegen de beslissingen over de bestuurlijke vervolging, de beslissingen over de bezwaren in het kader van de vereenvoudigde bestuurlijke sanctieprocedure, de beslissingen over het bestuurlijk herstel, de bestuurlijke beveiligingsbeslissingen en herstelschikkingen (artikelen 6 tot 10 van het voorontwerp). In hoofdstuk 10 KVH (“Aanvullende bepalingen”)² worden twee nieuwe afdelingen 13 (“Jurisdictioneel beroep tegen sanctiebeslissingen bij het Handhavingscollege”) en 14 (“Jurisdictioneel beroep tegen bestuurlijke herstel- en beveiligingsbeslissingen en herstelschikkingen bij het Handhavingscollege”) ingevoegd, die, in afwijking van de ontworpen artikelen 42, 46, 55, 68 en 74 KVH, voorzien in de bevoegdheid van het Handhavingscollege voor deze beroepen (artikelen 11 tot 14 van het voorontwerp).

Daarnaast wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om artikel 8 KVH aan te vullen met een uitdrukkelijke machtiging aan de Vlaamse Regering om de aanstelling als toezichthouder afhankelijk te maken van bepaalde voorwaarden (artikel 5 van het voorontwerp).

2.2. Het decreet van 26 april 2024 ‘tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de implementatie van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023’ wordt eveneens gewijzigd. De optie uit de nieuwe afdeling 13 van hoofdstuk 10 KVH om het Handhavingscollege bevoegd te maken wordt daarbij formeel³ gelicht voor de beroepen tegen de sanctiebeslissingen gebaseerd op het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’,

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

² De artikelen van dit hoofdstuk zijn luidens artikel 86 KVH alleen van toepassing wanneer de Vlaamse regelgeving dit uitdrukkelijk bepaalt, onder de voorwaarden die ze stelt, ook als de Vlaamse regelgeving het KVH van toepassing heeft gesteld overeenkomstig artikel 3 ervan.

³ Het Handhavingscollege beschikt thans reeds over die bevoegdheden.

het decreet van 29 maart 2002 ‘tot bescherming van het varend erfgoed’, de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, en het decreet van 15 juli 2016 ‘betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid’ (artikelen 15 tot 19 van het voorontwerp).

2.3. Voorts worden enkele aanpassingen doorgevoerd in het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’, die verband houden met de invoering van de afdelingen 13 en 14 in hoofdstuk 10 KVH (artikelen 2 tot 4 van het voorontwerp).

BEVOEGDHEID

3.1. Met betrekking tot het aanwenden van de impliciete bevoegdheden om in het kader van het KVH bevoegdheden toe te kennen aan het Handhavingscollege, stelde het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 23/2025 van 13 februari 2025 wat volgt:

“B.6. Artikel 161 van de Grondwet behoudt aan de federale wetgever de bevoegdheid voor om administratieve rechtscolleges op te richten en hun bevoegdheden en de procedureregels die van toepassing zijn voor die rechtscolleges te bepalen.

B.7. In zoverre het kaderdecreet van 14 juli 2023 voorziet in de mogelijkheid om verschillende beroepen in te stellen bij het Handhavingscollege, dat een administratief rechtscollege is, is de decreetgever in beginsel niet bevoegd om de betrokken bepalingen aan te nemen.

B.8. Artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 staat de decreetgever evenwel toe een decreet aan te nemen dat een federale aangelegenheid regelt op voorwaarde dat die bepaling noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn bevoegdheden, die aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en de weerslag van dat decreet op de federale aangelegenheid slechts marginaal is.

B.9. Uit de parlementaire voorbereiding van de artikelen 160 en 161 van de Grondwet blijkt dat het aanwenden van de impliciete bevoegdheden door de deelentiteiten die laatstgenoemde niet toestaat om ‘een algemeen systeem van administratieve rechtscolleges [op te bouwen], of zelfs een algemeen administratief rechtscollege’ (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-48/2°, p. 11). In dat kader is het enkel mogelijk om ‘specifieke’ administratieve rechtscolleges op te richten (*ibid.*).

B.10. Het Handhavingscollege vindt zijn oorsprong in het Milieuhandhavingscollege, dat werd opgericht bij het decreet van het Vlaamse Gewest 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’. Aanvankelijk was dat College bevoegd om als rechtscollege kennis te nemen van beroepen tegen de beslissingen met betrekking tot bestuurlijke sancties in milieuzaken.

Het Milieuhandhavingscollege werd omgedoopt tot ‘Handhavingscollege’ en de bevoegdheid ervan werd geleidelijk uitgebreid tot de beroepen tegen beslissingen met betrekking tot bestuurlijke sancties in stedenbouwkundige zaken (decreet van het Vlaamse Gewest van 25 april 2014 ‘betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning’), inzake onroerend erfgoed (decreet van het Vlaamse Gewest 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’) en tot slot inzake het integraal handelsvestigingsbeleid (decreet van het Vlaamse Gewest van 15 juli 2016 ‘betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid’).

B.11. Uit de in B.2.4 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever het nodig heeft geacht om de bevoegdheden van het Handhavingscollege uit te breiden teneinde het bevoegd te maken voor alle beroepen tegen de bestuurlijke handhavingsbeslissingen waarin het kaderdecreet van 14 juli 2023 voorziet.

Het is de bedoeling van de decreetgever dat het kaderdecreet van 14 juli 2023, hoewel het op een ‘opt-inregeling’ berust, zoals in B.2.2 wordt vermeld, geheel of gedeeltelijk van toepassing is op zoveel mogelijk beleidsdomeinen waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bevoegd zijn.

Volgens de memorie van toelichting wordt het betrokken contentieux gekenmerkt door een zekere eigenheid, in zoverre het betrekking heeft op sanctie- en herstelbeslissingen die gemeen hebben dat zij beslissingen zijn die alle overeenkomstig dat kaderdecreet en de specifieke vereisten ervan zijn genomen. Die eigenheid zou verantwoorden dat één enkel gespecialiseerd Vlaams administratief rechtscollege bevoegd is om kennis te nemen van dat contentieux. Een dergelijke hervorming zou de kwaliteit, uniformiteit, duidelijkheid en efficiëntie van de rechtsbescherming tegen de bestuurlijke handhavingsbeslissingen verbeteren. De uitbreiding van de bevoegdheden van het Handhavingscollege zou slechts een marginale weerslag hebben op de bevoegdheden van de federale overheid, rekening houdend met het beperkte volume van het contentieux dat aldus zou worden overgedragen van de Raad van State naar het Handhavingscollege, en met de eigenheid van dat contentieux, en daar de Raad van State bevoegd blijft als cassatierechter (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2022-2023, nr. 1724/1, pp. 50 tot 54).

B.12.1. De voorwaarde dat de in het kaderdecreet van 14 juli 2023 bedoelde uitbreiding van de bevoegdheden van het Handhavingscollege noodzakelijk moet zijn voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Vlaamse decreetgever, dient te worden nagegaan in het licht van een welbepaalde aangelegenheid waarvoor de Vlaamse decreetgever bevoegd is. Die noodzakelijkheid kan niet *a priori* worden toegelaten voor een potentieel bijzonder ruim geheel van aangelegenheden.

Zoals is vermeld in B.6, is de federale wetgever bevoegd om administratieve rechtscolleges op te richten en hun bevoegdheden en de procedureregels die van toepassing zijn voor die rechtscolleges te bepalen. Dat beginsel van de bevoegdheid van de federale wetgever met betrekking tot de administratieve rechtscolleges geldt eveneens voor de geschillen die ontstaan in de gemeenschaps- en gewestaangelegenheden. Daaruit volgt dat het vermelden van het gemeenschaps- of gewestelijke karakter van de regelgeving waarvan het contentieux wordt toevertrouwd aan een administratief rechtscollege van de deelentiteit, niet volstaat om de noodzakelijkheid van die bevoegdheidstoewijzing vast te stellen.

Bovendien kan de noodzaak om de bevoegdheden van een door een decreetgever opgericht administratief rechtscollege uit te breiden op basis van zijn impliciete bevoegdheden, niet worden verantwoord door het feit dat die decreetgever vroeger de impliciete bevoegdheden heeft aangewend. Een dergelijke manier van werken zou leiden tot de uitholling van de aan de federale wetgever toegewezen bevoegdheid en zou indruisen tegen de noodzakelijkerwijs beperkte draagwijdte van de impliciete bevoegdheden.

B.12.2. Los van de vraag of de jurisdictionele controle op de handhaving, waarvan de Vlaamse decreetgever expliciet de ‘verkaveling’ wil vermijden (B.2.4), zich leent tot een

gedifferentieerde aanpak, is niet aangetoond dat het kaderdecreet slechts een marginale weerslag heeft op de federale bevoegdheden.

De vaststelling dat de exacte weerslag van het kaderdecreet van 14 juli 2023 op de federale bevoegdheden slechts kan worden beoordeeld zodra de verschillende implementatiedecreten worden aangenomen (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2022-2023, nr. 1724/1, p. 429), verandert niets aan het feit dat het kaderdecreet, als instrument, is bedoeld om zo ruim mogelijk te worden toegepast. In de parlementaire voorbereiding wordt immers benadrukt dat het de bedoeling is dat het kaderdecreet wordt toegepast in zoveel mogelijk beleidsdomeinen (B.2.1).

B.12.3. Het feit dat in een kaderdecreet, dat bedoeld is om te worden toegepast op een aanzienlijk aantal diverse aangelegenheden, wordt voorzien in de principiële bevoegdheid van het Handhavingscollege om kennis te nemen van de beroepen in alle betrokken aangelegenheden, is niet bestaanbaar met de in B.8 vermelde vereisten voor de toepassing van de impliciete bevoegdheden.

B.13. Het eerste onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 8177, het eerste middel in de zaak nr. 8179 en het enige middel in de zaak nr. 8181 zijn gegrond.

De artikelen 42, 46, 55, 68 en 74, evenals de woorden ‘het Handhavingscollege’ in artikel 77, derde lid, 1°, de woorden ‘en het Handhavingscollege’ in artikel 77, derde lid, 3°, en de woorden ‘het Handhavingscollege’ in artikel 79, § 1, alsook artikel 96, laatste lid, van het kaderdecreet van 14 juli 2023 moeten worden vernietigd”.

3.2. De stellers van het voorontwerp beogen aan het voornoemde arrest te remediëren door de bevoegdheid van het Handhavingscollege niet langer tot het “standaardpakket” van het KVVH te laten behoren, maar te herleiden tot een “optie” die naar aanleiding van de instap van een beleidsdomein in het KVVH kan worden gelicht. Luidens de memorie van toelichting zou de bevoegdheidsoverdracht dan pas bij het lichten van de “optie” moeten worden verantwoord vanuit het mechanisme van de impliciete bevoegdheden.

Hiertoe bevestigen de ontworpen artikelen 42, 46, 55, 68 en 74 KVVH de principiële bevoegdheid met volle rechtsmacht van de Raad van State, waarvan via het lichten van de optie uit hoofdstuk 10 echter kan worden afgeweken. Daarbij wordt het contentieux opgedeeld, zodat de optie kan worden gelicht voor bestuurlijke sanctiebeslissingen (afdeling 13 van hoofdstuk 10) enerzijds, voor herstel- en beveiligingsbeslissingen en herstelschikkingen (afdeling 14 van hoofdstuk 10) anderzijds, of voor beide.

Volgens de memorie van toelichting doet de “toevoeging van beide optionele afdelingen aan het KVVH [...] geenszins rechtsmacht overgaan van de afdeling Bestuursrechtspraak naar het Handhavingscollege. Dat laatste is slechts het geval wanneer er in een specifiek implementatiedecreet uitdrukkelijk voor wordt geopteerd om de betrokken afdeling(en) van toepassing te verklaren”.

3.3. Er moet worden vastgesteld dat de ontworpen regeling niet in overeenstemming is met de overwegingen op basis waarvan het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 23/2025 heeft geoordeeld dat niet aan de vereisten voor de toepassing van de impliciete bevoegdheden is voldaan en die het Grondwettelijk Hof ertoe hebben gebracht tot vernietiging van de betrokken bepalingen over te gaan.

3.3.1. Wat betreft de voorwaarde dat de weerslag van het decreet op de federale aangelegenheid slechts marginaal is, stelde het Grondwettelijk Hof vast dat hieraan niet is voldaan doordat het KVH als instrument bedoeld is om zo ruim mogelijk te worden toegepast, op een aanzienlijk aantal diverse aangelegenheden (B.12.2 en B.12.3).

Hoewel de toewijzing van bevoegdheid aan het Handhavingscollege nu wordt doorgeschoven naar het zogenaamde “optionele luik”, blijkt geenszins uit de ontworpen regeling dat het de bedoeling zou zijn van de decreetgever om af te stappen van zijn voornemen om de bevoegdheid van het Handhavingscollege toe te passen in zoveel mogelijk beleidsdomeinen.

In de memorie van toelichting wordt weliswaar aangehaald dat de bevoegdheid van het Handhavingscollege enkel van tel zal zijn wanneer het “inhoudelijk implementatiedecreet” naar aanleiding van de instap in het KVH daarvoor uitdrukkelijk opteert, en specifiek en nauwgezet wordt gemotiveerd waarom, voor wat betreft de betrokken Vlaamse regelgeving, zou voldaan zijn aan de voorwaarden voor de toepassing van artikel 10 van de BWHI. Er moet evenwel worden vastgesteld dat dit ook al het geval was wanneer de bevoegdheid van het Handhavingscollege tot het zogenaamde “standaardpakket” van het KVH behoorde. Zo stelde de Raad van State in zijn advies 72.624/3 wat volgt⁴:

“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 de 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.”

Het Grondwettelijk Hof oordeelde in die zin overigens dat “[d]e vaststelling dat de exacte weerslag van het kaderdecreet van 14 juli 2023 op de federale bevoegdheden slechts kan worden beoordeeld zodra de verschillende implementatiedecreten worden aangenomen [...] niets [verandert] aan het feit dat het kaderdecreet als instrument, is bedoeld om zo ruim mogelijk te worden toegepast”. Met andere woorden, het feit dat het kaderdecreet nog niet is geïmplementeerd en op zich nog geen bevoegdheid doet overgaan, weerhield het Grondwettelijk Hof er niet van te besluiten dat de weerslag op de federale bevoegdheden niet als marginaal kon worden beschouwd.

⁴ Adv.RvS 72.624/3 van 28 februari 2023 over een voorontwerp van decreet dat heeft geleid tot het kaderdecreet van 14 juli 2023 ‘over de handhaving van Vlaamse regelgeving’, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1724/1, (403) 428, opmerking 12.6.

Ook nu moet worden vastgesteld dat, hoewel met de ontworpen regeling een extra tussenstap wordt toegevoegd vooraleer de exacte weerslag kan worden bepaald (namelijk naast de implementatie van het kaderdecreet ook het eventuele lichten van de optie uit de afdelingen 13 en 14 van hoofdstuk 10), niet blijkt dat de decreetgever afstapt van de bedoeling om de bevoegdheid van het Handhavingscollege in zo veel mogelijk aangelegenheden te implementeren. In elk geval blijft formeel de mogelijkheid open voor de decreetgever om zulks te doen. Voor het Grondwettelijk Hof volstond het bestaan van die mogelijkheid om te besluiten dat de potentiële weerslag niet als marginaal was te beschouwen.

3.3.2. In dat verband moet overigens worden vastgesteld dat het invoeren van de thans ontworpen optionele regeling ook reeds als alternatief in overweging werd genomen naar aanleiding van de totstandkoming van het KVH. In de memorie van toelichting bij dat decreet werd immers het volgende gesteld:

“Tot slot is het niet kennelijk onredelijk om de toewijzing van de jurisdictionele beroepen aan het Handhavingscollege op te nemen in het KVH zelf en niet in de afzonderlijke implementatiedecreten die het KVH van toepassing zullen verklaren op een bepaalde sector. De rechtzoekende zou in dat laatste geval immers steeds per afzonderlijk decreet de bevoegde (bestuurs)rechter en de rechterlijke beroepstermijnen moeten identificeren terwijl de voorafgaandelijke administratieve fase wél geharmoniseerd zou worden geregeld in het KVH. Eén en ander komt dan ook de eenvormigheid, duidelijkheid en rechtszekerheid van de (rechtsbescherming inzake) bestuurlijke handhaving die het KVH beoogt in het leven te roepen, ten goede.”

Hieruit blijkt duidelijk dat de decreetgever van oordeel was dat er tussen de twee systemen (optioneel of niet optioneel), wat betreft de nagestreefde doelstelling om het kaderdecreet als instrument zo ruim mogelijk toe te passen, geen verschil is, maar dat enkel om redenen van transparantie en rechtszekerheid de voorkeur werd gegeven aan een niet-optionele regeling.

3.3.3. Wat de vereiste noodzakelijkheid betreft, is het zo dat de bevoegdheid van het Handhavingscollege zich ook met de ontworpen aanpassingen potentieel kan uitstrekken over een ruim geheel van aangelegenheden (B.12.1 van het arrest). Ook al wordt de bevoegdheid van het Handhavingscollege nu ingeschreven in het optionele hoofdstuk 10, dan nog blijft de mogelijke omvang van de uitbreiding exact hetzelfde.

3.4. Uit het voorgaande dient te worden geconcludeerd dat de ontworpen regeling, in zoverre deze beoogt te remediëren aan het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 23/2025 door de bevoegdheid van het Handhavingscollege te herleiden tot een “optie” die naar aanleiding van de instap van een beleidsdomein in het KVH kan worden gelicht, niet tegemoetkomt aan de in dit arrest geuite bevoegdheidsbezwaren. Bijgevolg kunnen de bepalingen van het voorontwerp die daarmee verband houden geen doorgang vinden.

4. Het onderzoek beperkt zich dan ook tot de artikelen 5 tot 10 van het voorontwerp. Binnen de grenzen van het onderzoek (zie opmerking 1) zijn hierover echter geen opmerkingen te maken.

DE GRIFFIER

DE EERSTE VOORZITTER

Ilse ANNÉ

Wilfried VAN VAERENBERGH