

DE VLAAMSE MINISTER VAN ECONOMIE, INNOVATIE EN INDUSTRIE, BUITENLANDSE ZAKEN,
DIGITALISERING EN FACILITAIR MANAGEMENT

DE VLAAMSE MINISTER VAN BEGROTING EN FINANCIEN, VLAAMSE RAND, ONROEREND ERFGOED EN
DIERENWELZIJN

DE VLAAMSE MINISTER VAN ONDERWIJS, JUSTITIE EN WERK

De VLAAMSE MINISTER VAN OMGEVING EN LANDBOUW

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: ontwerp 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

Samenvatting

De rechtstreekse aanleiding voor dit ontwerp is het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 23/2025 van 13 februari 2025, waarin werd beslist tot vernietiging van de artikelen van het kaderdecreet Vlaamse Handhaving (KVH), die het Vlaamse Handhavingscollege aanduiden als het administratieve rechtscollege, bevoegd voor de jurisdictionele controle van sanctie -, herstel -, beveiligings - en andere beslissingen in de context van het KVH.

De bevoegdheid van het Handhavingscollege behoort volgens dit ontwerp niet langer tot het standaardpakket van het KVH. Voortaan maakt zij louter nog een optie uit, die n.a.v. de instap in het KVH per decreet moet worden verantwoord vanuit het mechanisme van de impliciete bevoegdheden. Tegelijkertijd onderschrijft dit ontwerp meteen deze optie voor wat de decreten betreft die reeds jaren onder de bestaande bevoegdheid van het Handhavingscollege vallen. Hierdoor blijft de continuïteit gewaarborgd maar wordt verder geen bijkomende rechtsmacht overgeheveld.

Tot slot wordt de Vlaamse Regering uitdrukkelijk gemachtigd om een bijzondere erkenningsregeling uit te werken voor instellingen die opleidingen geven aan toezichthouders, n.a.v. een opmerking van de Raad van State in zijn advies bij het ontwerp van Omgevingshandhavingsbesluit.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/INHOUDELIJK STRUCTUURELEMENT/BELEIDSDOELSTELLING

Dit ontwerp kadert in het beleidsveld justitie en handhaving zoals vermeld in respectievelijk artikel 3 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie:

Inhoudelijk Structuurelement justitie en handhaving

Strategische doelstelling 9: een uniforme Vlaamse handhaving
Operationele doelstelling 1: het kaderdecreet Vlaamse Handhaving:

In samenspraak met de inhoudelijk bevoegde ministers, zetten we de uitwerking van het kaderdecreet Vlaamse Handhaving onverminderd voort. Hierbij zal het Agentschap Justitie en Handhaving onder meer verder instaan voor de ondersteuning bij het regelgevend proces.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het bijgaande ontwerp van decreet werd aangepast aan het wetgevingsadvies nr. 2025/84 van 26 maart 2025.

De inspectie van financiën verleende op 31 maart 2025 een gunstig advies nr. TM/2025000967. Het gemotiveerd akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor begroting, is niet vereist.

Na de eerste principiële goedkeuring werden volgende adviezen bekomen:

- de SERV verleende advies op 2 juni 2025;
- de Mineraad deelde op 10 juni 2025 mee geen advies te zullen uitbrengen, omdat dit geen toegevoegde waarde zou hebben bij het beslissingsproces over het reparatiedecreet;
- de SARO deelde op 25 juni 2025 mee dat het ontwerp “geen bepalingen inzake ruimtelijke ordening of onroerend erfgoed bevat die een strategisch advies noodzakelijk maken”, en formuleert om die reden geen strategische bemerkingen bij dit voorontwerp;
- de Raad van State verleende advies nr. 77.917/1/V op 14 augustus 2025.

1. Het advies van de SERV

In zijn advies van 2 juni 2025 vraagt de SERV zich af of de draagwijdte van het arrest van Grondwettelijk Hof wel voldoende verwerkt is. Volgens de SERV zou het ontwerp best verduidelijken dat de optie om voor het Handhavingscollege te kiezen via de nieuwe afdelingen 13 en 14 van het hoofdstuk 10 slechts kan onder de voorwaarden die het Grondwettelijk Hof stelt, en dient het te motiveren waarom aan die voorwaarden is voldaan voor de decreten die daarvan reeds gebruik hebben gemaakt.

Vooreerst moet worden opgemerkt dat hieronder wel degelijk uitdrukkelijk wordt uitgesproken dat het activeren van de afdelingen 13 en 14 een motivering in het licht van artikel 10 BHWI veronderstelt. Meer nog, dat is het vertrekpunt van dit ontwerp, dat zich daarmee integraal aansluit bij de bevindingen van het Grondwettelijk Hof in zijn arrest van 13 februari 2025.

Het Grondwettelijk Hof hekelt in dat arrest enkel de algemene uitbreiding van de bevoegdheden van het Handhavingscollege via de opname in het standaardkader van het KVH, en stelt nergens de huidige specifieke bevoegdheden, waarover het Handhavingscollege overigens al jaren beschikt, in vraag. Precies omdat de bevoegdheid van het Handhavingscollege met dit ontwerp niet wordt uitgebreid, volstaat het in principe te verwijzen naar de verantwoording in het licht van artikel 10 van de BWHI die destijds voor elk decreet reeds in concreto werd gegeven om het handhavingscontentieux ervan toe te vertrouwen aan het Handhavingscollege. Desalniettemin wordt in punt D van de memorie van toelichting ten overvloede een uitgebreide bijkomende toelichting verschaft m.b.t. het activeren van de nieuwe afdeling 13 (ingevoegd bij artikel 11 en 12 van het ontwerp) voor deze decreten, met name het DABM, de VCRO, het Onroerenderfgoeddecreet, het Varenderfgoeddecreet en het decreet Integraal Handelsvestigingsbeleid.

2. Het advies van de Raad van State

In zijn advies nr. 77.917/1/V van 14 augustus 2025 stelt de Raad van State geen opmerkingen te hebben bij de bepaling die betrekking heeft op de opleiding van toezichthouders en de machtiging aan de Vlaamse Regering om daartoe desgevallend instellingen te erkennen volgens de regels die zij daarvoor bepaalt (art. 5). Ook met betrekking tot de bepalingen die voorzien in de principiële bevoegdheid van de Raad van State om met volle rechtsmacht kennis te nemen van de beroepen tegen bestuurlijke KVH – beslissingen (art. 6 tot en met 10), zijn er volgens de Raad van State geen opmerkingen te maken.

Tegelijkertijd stelt de Raad van State dat het ontwerp, *“in zoverre het 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*”, op basis van volgende argumenten:

1. er 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 in zoveel mogelijk beleidsdomeinen. 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;
2. er is de facto geen verschil tussen de opname van de bevoegdheid van het Handhavingscollege in het standaardpakket enerzijds, en de opname in het optionele hoofdstuk anderzijds, wat betreft de nagestreefde doelstelling om het kaderdecreet als instrument zo ruim mogelijk toe te passen. 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 dezelfde.

De argumentatie van de Raad van State kan niet worden gevolgd. In zijn arrest van 13 februari 2025 oordeelt het Grondwettelijk Hof als volgt:

“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”. (Randnummer B.12.3.; eigen accentuering).

Het is nog steeds de bedoeling van de Vlaamse decreetgever om (het standaardpakket van) het kaderdecreet te implementeren in zoveel mogelijk Vlaamse regelgeving. Dat de decreetgever een einde wenst te stellen aan de proliferatie van afwijkende regels die de handhaving van Vlaamse regelgeving vandaag nog steeds kenmerken, kan hem niet te kwade worden geduid, wel

integendeel. Stroomlijning van deze regels via de implementatie van het kaderdecreet, verhoogt de kenbaarheid van die regels en laat de inspectiediensten efficiënter samenwerken. Zowel de burger als het algemeen belang zijn daarmee gebaat.

Tegelijkertijd stapt de decreetgever met dit ontwerp af van de intentie om, in de bewoordingen van het Grondwettelijk Hof, *“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.”* (overweging B11)

De decreetgever legt zich daarmee ondubbelzinnig neer bij het oordeel van het Grondwettelijk Hof. *De principiële bevoegdheid om (met volle rechtsmacht) kennis te nemen van de beroepen tegen alle KVH- beslissingen*, wordt niet langer toevertrouwd aan het Handhavingscollege, maar wel aan de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het weze benadrukt dat de Raad van State, afdeling wetgeving, geen enkel bezwaar ziet in deze bevoegdheidstoewijzing aan de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak.

Het feit dat deze principiële bevoegdheid aanvankelijk door het kaderdecreet, dat inderdaad bedoeld is om te worden toegepast op zoveel mogelijk beleidsdomeinen, bij het Handhavingscollege werd gelegd, is het enige motief op basis waarvan het Grondwettelijk Hof tot vernietiging besloot.

Het is verder manifest onjuist dat er door de opname van het Handhavingscollege in het optionele hoofdstuk 10 “geen verschil” zou bestaan tussen de situatie voor de vernietiging en deze na aanneming van het ontwerp. Door de opname in het standaardpakket van het KVH, is de bevoegdheid van de Raad van State voortaan de algemene regel, terwijl de in het optionele luik opgenomen bevoegdheid van het Handhavingscollege de uitzondering is waarvan de voorkomende activatie steeds uitdrukkelijk vanuit de vereisten van artikel 10 BWHI zal moeten worden gemotiveerd.

Het verschil is overigens meteen zichtbaar in de praktijk. Voor alle justitiële beroepen tegen bestuurlijke KVH-beslissingen die worden genomen in de context van het Decreet van 9 maart 2018 “houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B”, het Decreet van 15 maart 2024 “betreffende het professionele rijonderricht”, het Decreet van 5 februari 2016 “houdende het toeristische logies”, het Decreet van 26 april 2019 “houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand”, en het Decreet van 29 maart 2024 “over e-boeken en bijhorende software”, is voortaan enkel de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bevoegd, precies omdat de optionele bepalingen rond het Handhavingscollege niet worden gelicht en de standaardregeling bijgevolg bepalend is. Voor de decreten die nu al onder de bevoegdheid van het Handhavingscollege vallen, is het Handhavingscollege enkel nog bevoegd voor de justitiële beroepen tegen KVH – sanctiebeslissingen, en niet langer voor de andere bestuurlijke KVH- handhavingsbeslissingen, die conform de standaardregeling onder de bevoegdheid van de Raad van State vallen. Alleen de optionele bepaling uit de nieuwe afdeling 13 van Hoofdstuk 10 wordt immers van toepassing gesteld.

De intentie van de decreetgever om in lijn met het arrest van het Grondwettelijk Hof “af te stappen van zijn voornemen om de bevoegdheid van het Handhavingscollege in zoveel mogelijk beleidsdomeinen” blijkt m.a.w. wel degelijk uit dit ontwerp. Tegelijkertijd is het niet aan de Raad van State om een intentieproces te maken van de Vlaamse decreetgever, louter omdat “in elk geval formeel de mogelijkheid openblijft voor de decreetgever” om het Handhavingscollege steeds bevoegd te stellen.

Die laatste theoretische mogelijkheid wordt, zoals hoger aangetoond, niet bewaarheid in de praktijk, en bestaat ten andere onafhankelijk van de opname van het Handhavingscollege in het optionele hoofdstuk 10. Zoals in het verleden gebleken is (zie de historiek bij punt D, eerste streepje hieronder), kan de decreetgever ook in elk decreet afzonderlijk het Handhavingscollege

bevoegd stellen. De motiveringsverplichting in de context van artikel 10 BWHI verschilt in dat geval niet van de motiveringsverplichting die geldt bij het lichten van de optionele bepalingen, voorzien in hoofdstuk 10.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Het KVH koos er voor om de jurisdictionele controle van het Handhavingscollege te verankeren in het standaardpakket van het KVH, waardoor dit Vlaamse rechtscollège de standaard administratieve rechter zou worden voor de handhaving van elk inhoudelijk decreet dat instapt in het KVH, tenzij dit inhoudelijk decreet op dit punt zou afwijken van het KVH.

In zijn arrest nr. 23/2025 van 13 februari 2025 oordeelt het Grondwettelijk Hof dat *“Idle 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”, en verder dat “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, niet bestaanbaar (is) met de in B.8 vermelde vereisten voor de toepassing van de impliciete bevoegdheden.”*

Alle bepalingen van het KVH waarin het Handhavingscollege was aangewezen als standaard administratieve rechter voor het KVH contentieux, werden door het Grondwettelijk Hof vernietigd.

Tegelijkertijd sluit het Hof niet uit dat gebruik kan worden gemaakt van de impliciete bevoegdheden om het handhavingscontentieux van specifieke Vlaamse regelgeving onder de jurisdictionele controle van het Handhavingscollege te brengen voor zover er a) geen gebruik wordt gemaakt van een standaard bevoegdheid, b) de specifieke noodzaak in het kader van het uitoefenen van welbepaalde aangelegenheden waarvoor de Vlaamse decreetgever bevoegd is, kan worden nagegaan en c) de weerslag op de federale bevoegdheden marginaal blijft.

Binnen de krijtlijnen getrokken door het Grondwettelijk Hof in het arrest nr. 23/2025 van 13 februari 2025, voorziet dit ontwerp in volgende regelingen:

1) De vernietigde artikelen worden vervangen door de bevestiging dat de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State met volle rechtsmacht uitspraak doet over justitiële beroepen tegen KVH-beslissingen. Voor de beoordeling van dergelijke beroepen krijgt de Raad van State toegang tot het Bestuurlijk Sanctieregister.

2) de bevoegdheid van het Handhavingscollege wordt voortaan als een afwijking op de standaard bevoegdheid van de Raad van State opgenomen in het optionele hoofdstuk 10 KVH. Wanneer er n.a.v. een instap van Vlaamse regelgeving in het KVH voor gekozen wordt om deze optie als afwijking op het standaardkader te onderschrijven, moet die keuze worden verantwoord in het licht van de vereisten die gelden voor de toepassing van artikel 10 van de BWHI betrokken op de specifieke context van die Vlaamse regelgeving. Het KVH-contentieux wordt daarbij opgedeeld in het contentieux van de bestuurlijke sanctiebeslissingen enerzijds, en dat van de herstel- en beveiligingsbeslissingen, m.i.v. herstelschikkingen anderzijds.

3) Justitiële beroepen tegen sanctiebeslissingen voor schendingen van het DABM, de VCRO, het Onroerenderfgoeddecreet, het Varenderfgoeddecreet en het decreet Integraal Handelsvestigingsbeleid, behoren al jaren tot de bevoegdheid van het Handhavingscollege. Voor deze decreten wordt de nieuwe optie “Handhavingscollege” meteen gelicht voor wat de bestuurlijke sanctiebeslissingen betreft. Hierdoor blijft het *status quo* behouden, zonder verdere uitbreiding van de bevoegdheid van het Handhavingscollege.

4) Tot slot wordt de Vlaamse Regering n.a.v. het advies nr. 77.080/16 van de Raad van State over het ontwerp van Omgevingshandhavingsbesluit (randnr. 4.4) alsook het advies nr. 77.081/16 over het ontwerp van onroerend- en varenderfgoedbesluit inzake handhaving (randnr. 5.3) uitdrukkelijk in het KVVH gemachtigd om een bijzondere erkenningsregeling uit te werken voor instellingen die opleidingen geven aan toezichthouders, teneinde alle discussie hierrond uit te sluiten.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Zie punt B.1 van de memorie van toelichting.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Dit ontwerp wijst de (federale) Raad van State aan als standaard rechtscollege voor het KVVH – contentieux, en kiest enkel voor het (Vlaamse) Handhavingscollege voor dat gedeelte van het contentieux dat nu reeds tot de bevoegdheid van het Handhavingscollege behoort. Daarnaast verduidelijkt het dat de Vlaamse Regering, die conform art. 8 §3 eerste lid KVVH bevoegd is om opleidingsvereisten te bepalen voor toezichthouders, (zo nodig) instellingen kan erkennen voor het geven van opleidingen aan toezichthouders.

Er is geen budgettaire impact.

.

B. ESR-TOETS

Niet van toepassing

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Er is geen impact op het personeel van de Vlaamse Overheid.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Er is geen impact op lokale en provinciale besturen.

4. VERDER TRAJECT

Na de definitieve goedkeuring door de Vlaamse Regering en de indiening van het ontwerp van

decreet in het Vlaams Parlement volgt de parlementaire behandeling.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar definitieve goedkeuring te hechten aan het bijgaande ontwerp 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”, en de bijhorende memorie van toelichting;
- 2° de Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk te gelasten om voornoemd ontwerp van decreet en de bijhorende memorie van toelichting, in naam van de Vlaamse Regering, in te dienen bij het Vlaams Parlement.

De minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Economie, Innovatie en Industrie, Buitenlandse Zaken, Digitalisering en Facilitair Management

Matthias DIEPENDAELE

De Vlaamse minister van Begroting en Financiën, Vlaamse rand, Onroerend Erfgoed en Dierenwelzijn.

Ben WEYTS

De Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk,

Zuhal DEMIR

De Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw,

Jo BROUNS