



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 74.625/3
van 8 november 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de digitalisering van de handhaving van diverse Vlaamse regelgeving’

Op 9 oktober 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 ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de digitalisering van de handhaving van diverse Vlaamse regelgeving’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 31 oktober 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Johan PAS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd en Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 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 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. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de artikelen 4, 6 en 77 tot 80 van het kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023 (hierna: Kaderdecreet Vlaamse Handhaving), die blijkens de nota aan de Vlaamse Regering de decretale rechtsgrondslag vormen van het Vlaams Handhavingsplatform, van toepassing te verklaren op een aantal bepalingen van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’, het decreet van 29 maart 2002 ‘tot bescherming van varend erfgoed’, de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, het Onrorenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, de Vlaamse Codex Wonen van 2021 en het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022 (artikel 1 van het ontwerp).

In het verlengde daarvan wordt de in artikel 4, § 1, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving bepaalde verplichting om bestuursdocumenten op te maken in elektronische vorm, beperkt tot de in het ontwerp vermelde bestuursdocumenten (artikelen 2 tot 7).

Voorts wordt bepaald welke bestuursdocumenten die aanwezig zijn in het digitaal klassemment, toegankelijk zijn voor welke instanties (artikel 8) en wordt geregeld welke bestuursdocumenten vermeld in de artikelen 2 tot 7 van het ontwerp overeenkomen met de categorieën van bestuursdocumenten die luidens artikel 4, § 1, eerste lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving in elektronische vorm moeten worden opgemaakt (artikel 9).

Het te nemen besluit treedt in werking op 15 december 2023, behoudens een aantal bepalingen die in werking treden op 15 januari of 25 maart 2024.

RECHTSGROND

3.1. Artikel 1 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 3, derde lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving, naar luid waarvan de artikelen 4, 6 en 77 tot 83 van hetzelfde decreet van toepassing zijn op Vlaamse regelgeving als de Vlaamse Regering dat bepaalt conform de voorwaarden die ze vaststelt.

3.2. De artikelen 2 tot 7 en 9 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 4, § 1, *tweede* lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving. In die bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om bijkomende voorwaarden op te leggen voor de in het eerste lid ervan vermelde bestuursdocumenten, om categorieën van bestuursdocumenten uit te sluiten voor bepaalde Vlaamse regelgeving en om te bepalen welke bestuursdocumenten, opgesteld op basis van Vlaamse regelgeving waarop dit decreet niet van toepassing is, overeenkomen met de in het eerste lid vermelde categorieën.

In de artikelen 2 tot 7 van het ontwerp worden weliswaar niet bepaalde categorieën van bestuursdocumenten uitgesloten van de in artikel 4, § 1, eerste lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving vervatte verplichting om bestuursdocumenten op te maken in elektronische vorm, maar wordt bepaald op welke bestuursdocumenten die verplichting van toepassing is. Dit komt er echter in wezen op neer dat alle bestuursdocumenten, behoudens die vermeld in de artikelen 2 tot 7, worden uitgesloten van de verplichting waarin artikel 4, § 1, eerste lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving voorziet. Door te bepalen op welke bestuursdocumenten die verplichting *wel* van toepassing is, veeleer dan te bepalen dat alle bestuursdocumenten worden uitgesloten van die verplichting *behoudens* de in het ontwerp vermelde categorieën,¹ draagt de ontworpen regeling bij tot de leesbaarheid en de verstaanbaarheid ervan. Gelet hierop kan de ontworpen regeling worden aanvaard.

3.3. In artikel 8 van het ontwerp wordt de toegang geregeld tot de processen-verbaal en de verslagen van vaststelling, vermeld in de artikelen 2, eerste lid, 1°, 3, eerste lid, 1°, 4, eerste lid, 1°, 5, eerste lid, 1°, en 6, 1°, van het ontwerp, en de bestuursdocumenten vermeld in de artikelen 2 tot 6 van het ontwerp die aanwezig zijn in het digitaal klassement.

Luidens artikel 80, eerste lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving kan het digitaal klassement vermeld in artikel 4, § 1, derde lid, van dat decreet ook worden ingezet voor opdrachten van bestuurlijke of gerechtelijke politie (1°), strafrechtelijke en bestuurlijke vervolgingen (2°), het opleggen of doen opleggen van publieke herstel- en beveiligingsmaatregelen (3°), en de beoordeling of voldaan is aan de voorwaarden voor het toekennen of het behoud van vergunningen, machtigingen, toelatingen, premies, subsidies en andere rechten en voordelen die van overheidswege worden toegekend (4°). In het derde lid van die bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om, als dat noodzakelijk en evenredig is voor een van de vermelde doeleinden, alle of een gedeelte van de persoonsgegevens en informatie uit het digitaal klassement toegankelijk te maken voor de in dat lid vermelde openbare overheden.

Artikel 4, § 1, derde lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving, waarnaar die bepaling verwijst, bepaalt dat de in het *eerste lid* van dat artikel vermelde bestuursdocumenten in een digitaal klassement worden bewaard dat door de Vlaamse Regering ter beschikking wordt gesteld. De in artikel 8 van het ontwerp vermelde documenten stemmen hier echter niet mee overeen, zodat ogenschijnlijk artikel 80, eerste en derde lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving er niet op kan worden toegepast.

Evenwel wordt met toepassing van artikel 4, § 2, tweede lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving in artikel 9 van het ontwerp bepaald welke van de in de artikelen 2 tot 7 vermelde documenten, met inbegrip van die waarnaar wordt verwezen in artikel 8 van het ontwerp, overeenstemmen met in artikel 4, § 1, eerste lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving. Aangenomen dat door die overeenstemming de in artikel 8 van het ontwerp vermelde bestuursdocumenten kunnen worden gelijkgesteld met in artikel 4, § 1, eerste lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving vermelde bestuursdocumenten, kan worden aanvaard dat die bepaling rechtsgrond vindt in artikel 80, derde lid, van hetzelfde decreet. Er zal dan wel moeten kunnen worden aangetoond dat die toegang noodzakelijk en evenredig is voor een van de

¹ Wat zou impliceren dat die verplichting *wel* van toepassing zou zijn op de uitgezonderde categorieën.

doeleinden vermeld in artikel 80, eerste lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving en overeenkomstig het vierde lid van hetzelfde artikel zal een voorafgaandelijk protocol als vermeld in artikel 8 van het decreet van 18 juli 2008 ‘betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer’ moeten worden opgemaakt.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. Luidens artikel 8, derde lid, van het ontwerp zijn de processen-verbaal en de verslagen van vaststelling, vermeld in de artikelen 2, eerste lid, 1°, 3, eerste lid, 1°, 4, eerste lid, 1°, 5, eerste lid, 1°, en 6, 1°, van het ontwerp die aanwezig zijn in het digitaal klassemment toegankelijk voor de in de punten 1° tot 5° van die bepaling vermelde bestuurlijke overheden “[v]oor het opleggen of doen opleggen van publieke herstel- en beveiligingsmaatregelen”.

Met uitzondering van de Vlaamse Codex Wonen van 2021² wordt in de decreten waarop door artikel 1 van het ontwerp de artikelen 4, 6 en 77 tot 80 van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van toepassing worden verklaard, evenwel geen gewag gemaakt van “publieke herstelmaatregelen” of “beveiligingsmaatregelen”.³ Het lijkt te gaan om begrippen die eigen zijn aan het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving.

4.2. Gevraagd hoe in het licht hiervan kan worden bepaald in welke gevallen de in artikel 8, derde lid, 1° tot 5°, van het ontwerp vermelde bestuurlijke overheden toegang hebben tot de processen-verbaal en de verslagen van vaststelling, vermeld in de artikelen 2, eerste lid, 1°, 3, eerste lid, 1°, 4, eerste lid, 1°, 5, eerste lid, 1°, en 6, 1°, van het ontwerp die aanwezig zijn in het digitaal klassemment, antwoordde de gemachtigde:

“Conform art. 2, 23° KVH zijn publieke herstelmaatregelen maatregelen gericht op het herstel van publieke schade. Beveiligingsmaatregelen worden gedefinieerd als inperkende maatregelen of maatregelen die moeten voorkomen dat misdrijven, inbreuken of normschendingen worden gepleegd op voortgezet.

Als publieke herstelmaatregelen gelden:

- de bestuurlijke maatregelen in de zin van art. 16.4.5 tot en met 16.4.9 DABM
- de (gerechtelijke) maatregelen in de zin van art. 16.6.6 DABM
- de rechterlijke herstelmaatregelen in de zin van titel 6, Hoofdstuk II, afdeling I VCRO
- de bestuurlijke maatregelen in de zin van titel 6, Hoofdstuk IV, afdeling 3 en 4 VCRO
- de rechterlijke herstelmaatregel in de zin van art. 11.4.1, 11.4.2 en 11.4.3 §1 OED
- de bestuurlijke maatregelen in de zin van hoofdstuk 11, afdeling 5, onderafdeling 3 en 4 OED
- de herstelmaatregelen in de zin van art. 3.43 e.v. VCW

² Zie 3.49, § 1, eerste lid, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021.

³ In het decreet van 29 maart 2002 wordt zelfs op generlei wijze gewag gemaakt van enerlei soort van herstelmaatregelen.

Als beveiligingsmaatregelen gelden:

- de veiligheidsmaatregelen in de zin van hoofdstuk VII van Titel XVI DABM
- het stakingsbevel in de zin van art. 6.4.4 tot en met 6.4.6 VCRO
- het stakingsbevel in de zin van art. 11.5.5 OED
- de voorlopige instandhoudingsmaatregelen in de zin van art. 11.4.3 §2 OED
- de verzegeling in de zin van art. 3.53 tot en met 3.55 VCW”

4.3. Er kan echter niet worden aanvaard dat op een dergelijke rechtsonzekere wijze de toegang wordt geregeld tot de processen-verbaal en de verslagen van vaststelling, vermeld in de artikelen 2, eerste lid, 1°, 3, eerste lid, 1°, 4, eerste lid, 1°, 5, eerste lid, 1°, en 6, 1°, van het ontwerp die aanwezig zijn in het digitaal klassement.

Het is van twee dingen één. Ofwel wordt het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving zonder meer van toepassing verklaard op de regelgeving vermeld in artikel 1, 1° tot 6°, van het ontwerp zoals gebeurt, wat het decreet van 5 april 1995, het decreet van 29 maart 2002, de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, en het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, betreft in het voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de implementatie van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving’ waarover de Raad van State om advies is gevraagd (adviesaanvraag 73.747/1). Die vantoepassingverklaring leidt ertoe dat ook de in het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving vervatte regeling inzake de publieke herstelmaatregelen en de beveiligingsmaatregelen geldt voor de in die decreten vermelde regelgeving, zodat duidelijk is in welke gevallen processen-verbaal en vaststellingen die aanwezig zijn in het digitaal klassement, toegankelijk zijn voor de in artikel 8 vermelde bestuurlijke overheden.

Ofwel wordt, zoals het thans voorliggende ontwerp doet, vooruitgelopen op de vantoepassingverklaring van het (ganse) Kaderdecreet Vlaamse Handhaving en wordt die vantoepassingverklaring beperkt tot de artikelen 4, 6 en 77 tot 80 van dat decreet. In dat geval moeten de maatregelen, waarvoor de voormelde processen-verbaal en verslagen van vaststelling toegankelijk worden, in het ontwerp zelf worden bepaald.

4.4. Eenzelfde opmerking geldt voor artikel 9, 6°, van het ontwerp, in zoverre in die bepaling gewag wordt gemaakt van het “bestuurlijk sepot”. Ook dat begrip is immers eigen aan het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving.⁴

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5.1. De rubriek ‘Rechtsgronden’ moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor over de rechtsgrond van het ontwerp is opgemerkt. Er moet namelijk worden verwezen naar artikel 4, § 1,

⁴ Zie artikel 2, 8°, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving, naar luid waarvan onder dat begrip moet worden verstaan “de voorlopige en herroepbare beslissing van de beboetingsinstantie om geen bestuurlijke vervolging in te stellen”.

tweede lid (in plaats van “derde lid”), van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving en er moet bijkomend worden verwezen naar artikel 80, derde lid, van hetzelfde decreet.

5.2. In de rubriek ‘Vormvereisten’ in de aanhef moet als volgt worden verwezen naar het thans voorliggende advies van de Raad van State:

“De Raad van State heeft advies 74.625/3 gegeven op 9 november 2023, met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.”

Artikel 9

6.1. In artikel 9, 4°, van het ontwerp moet het cijfer 2 worden weggelaten na de zinsnede “artikel 2, eerste lid”.

6.2. Luidens artikel 9, 6°, van het ontwerp komen voor de toepassing van het te nemen besluit de beslissingen tot bestuurlijk sepot of tot bestuurlijke vervolging genomen door de gewestelijke entiteit vermeld in artikel 16.1.2, 4°, van het decreet van 5 april 1995, overeen met de beslissingen, vermeld in artikel 38 § 2, eerste lid, 2° en 3°, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving, *ongeacht of ze zijn opgenomen in een bestuursdocument*.

Vermits die bepaling rechtsgrond vindt in artikel 4, § 1, tweede lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving (opmerking 3.2), naar luid waarvan de Vlaamse Regering bepaalt welke *bestuursdocumenten* opgesteld op basis van Vlaamse regelgeving waarop dit decreet niet van toepassing is, overeenkomen met de in het eerste lid ervan vermelde categorieën, moet het toepassingsgebied van artikel 9, 6°, worden beperkt tot bestuursdocumenten. Bijgevolg moet de zinsnede “ongeacht of ze zijn opgenomen in een bestuursdocument” worden weggelaten.

Artikelen 10 en 11

7. Vermits de uitvoeringsbepaling als allerlaatste bepaling moet staan,⁵ moeten de artikelen 10 en 11 van het ontwerp worden omgewisseld.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Johan PAS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

⁵ Omzendbrief betreffende de Wetgevingstechniek VR 2019/4, aanwijzing 245.