

**ONTWERP VAN DECREET TOT WIJZIGING VAN DIVERSE DECRETEN, WAT
BETREFT DE IMPLEMENTATIE VAN HET KADERDECREET VLAAMSE
HANDHAVING VAN 14 JULI 2023**

Dit ontwerp gaat hand in hand met het kaderdecreet over de handhaving van Vlaamse regelgeving van 14 juli 2023 (hierna: KVH). Met dit decreet heeft Vlaanderen een nieuw algemeen kader voor de handhaving van Vlaamse regelgeving vastgesteld, als een doorontwikkeling van het Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving van 22 maart 2019 (hierna: KBH van 2019).

Het KBH van 2019 was niet automatisch van toepassing op alle Vlaamse regelgeving. Een uitdrukkelijke van toepassingstelling bij decretale bepaling was vereist.

Het KVH kiest opnieuw voor de techniek van implementatiedecreten. Dit is een bewuste keuze, die zowel verbonden is met de politieke realiteit als met het erg divers karakter van de Vlaamse regelgeving. De ene sector is de andere niet, en de uitrol van een Vlaamse kaderregeling zal steeds in meer of mindere mate maatwerk vergen. De techniek van de implementatiedecreten garandeert dit maatwerk.

Met dit ontwerp wordt het nieuwe KVH van toepassing gesteld op een eerste omvangrijke groep van Vlaamse regelgeving uit de sectoren Omgeving, Economie en Toerisme.

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

A. Situering

Het KVH bevat een standaardpakket met concrete procedures voor gerechtelijke en bestuurlijke handhaving, naast een hoofdstuk met optionele figuren. Hierdoor kan de omvang van het handavingsluik van de sectorale decreten beperkt worden gehouden, wat de leesbaarheid ervan uiteraard ten goede komt.

Bij volledige van toepassingstelling van het KVH, moet de Vlaamse regelgeving enkel nog het volgende opnemen om te kunnen beschikken over een uitgebreid en gebruiksklaar handhavingssysteem:

- 1) de van toepassingstelling van het KVH, met eventuele punctuele uitsluitingen en afwijkingen;
- 2) de omschrijving van de verboden gedragingen, en de kwalificatie ervan als misdrijf, inbreuk of normschending;
- 3) de strafsancties voor de misdrijven, en (optioneel)¹ de minima en maxima van de alternatieve bestuurlijke geldboete ingeval van bestuurlijke vervolging;
- 4) de minima en maxima van de exclusieve bestuurlijke geldboetes voor de inbreuken;
- 5) desgewenst de uitdrukkelijke keuze voor de toepassing van zogenaamde "opt-in"-instrumenten uit hoofdstuk 10;
- 6) de aanstellingsvoorwaarden voor de herstellinstanties, bevoegd voor het sectoraal decreet.

De instrumenten van hoofdstuk 10 zijn opties die uitdrukkelijk moeten worden gelicht, zo niet vinden ze geen toepassing, zelfs wanneer het KVH zonder voorbehoud van toepassing wordt gesteld. Er zijn twee mogelijke redenen waarom een instrument als optioneel wordt aangeduid: ofwel is het verwachte nuttige toepassingsgebied van het instrument te klein om deel uit te kunnen maken van het standaardpakket, ofwel is het instrument opgenomen met toepassing van artikel 10 BWHI, en vergt het een verantwoording in het licht van dit artikel, toegepast op de context van de betreffende Vlaamse regelgeving. In beide gevallen geeft de Memorie van Toelichting een specifieke motivering.

B. Inhoud

1. Krachtlijnen van het ontwerp

Dit ontwerp strekt tot de implementatie van het KVH in volgende decreten:

- 1) Het Decreet van 5 april 1995 houdende Algemene Bepalingen Milieubeleid (hierna: DABM), en de Vlaamse regelgeving die dit decreet qua handhaving overkoepelt;²

¹ Wanneer het inhoudelijk decreet er voor kiest om zelf geen alternatieve bestuurlijke geldboetes te bepalen, worden deze op basis van artikel 28 KVH bepaald als een afgeleide van de voor het misdrijf bepaalde strafsancties.

² 1° het Boswetboek van 19 december 1854; 2° de wet van 1 juli 1954 op de riviervisserij; 3° de Jachtwet van 28 februari 1882; 4° de wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging; 5° de wet van 28 december 1967 betreffende de

- 2) De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 (hierna: VCRO);
- 3) Het Decreet van 5 februari 2016 houdende het toeristische logies (hierna: Logiesdecreet);
- 4) Het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 (hierna: OED);
- 5) Het decreet van 29 maart 2002 tot bescherming van varend erfgoed (hierna: VED);
- 6) Het decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid (hierna: DIHB).

In zijn advies bij het KVH, wees de Minaraad er reeds op dat *“wanneer bij de implementatiebeslissing slechts een deel overgenomen wordt of wanneer er bij de implementatiebeslissing vele wijzigingen moeten worden doorgevoerd, er wel het risico (is) dat het eindresultaat erg ingewikkeld kan worden voor de omgevingshandhavers en de rechtsonderhorigen”*. Om de implementatie van het KVH eenvoudiger te kunnen maken, adviseerde de Minaraad om meer op het niveau van het uitvoeringsbesluit te realiseren.³

Zich hierbij aansluitend streeft dit ontwerp ernaar:

- het KVH integraal te implementeren in genoemde regelgeving;
- het aantal afwijkingen te beperken tot datgene wat echt noodzakelijk is, gelet op de specifieke vereisten en gebruiken van de onderscheiden materies;

onbevaarbare waterlopen; 6° de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, met uitsluiting van hoofdstuk IV, afdeling IV, en hoofdstuk VI, van deze titel voor wat de overtredingen van hoofdstuk IIIbis en de uitvoeringsbesluiten ervan betreft; 7° de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud; 8° de wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidshinder; 9° de wet van 10 januari 1977 houdende regeling van de schadeloosstelling voor schade veroorzaakt door het winnen en het pompen van grondwater; 10° het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen; 11° 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; 12° het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer, met uitsluiting van hoofdstuk IV, afdeling IV, en hoofdstuk VI, van deze titel voor wat de overtredingen van hoofdstuk IVbis en de uitvoeringsbesluiten ervan betreft; 13° het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning; 14° 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; 15° het Bosdecreet van 13 juni 1990; 16° het Jachtdecreet van 24 juli 1991; 17° het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu; 18° het decreet van 4 april 2003 betreffende de oppervlaktedelfstoffen; 19° bis het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018, wat betreft artikel 1.3.1.1, artikel 1.3.2.2 tot en met 1.3.3.3.1, artikel 1.7.3.3, artikel 1.7.5.4, afdeling 2, van hoofdstuk VI van titel II en hoofdstuk 2 van titel III; 21° het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming; 22° het decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, met behoud van de toepassing van artikel 61, § 2, van dat decreet; 23° het decreet van 8 mei 2009 betreffende de diepe ondergrond; 24° het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning voor zover het projecten betreft bedoeld in artikel 5, 1°, c, en 2°, b. 25° het decreet van 8 februari 2013 houdende duurzaam gebruik van pesticiden in het Vlaamse Gewest; 26° het decreet van 28 maart 2014 betreffende de preventie, surveillance en bestrijding van ziekten bij in het wild levende dieren;

³ Advies Minaraad over het ontwerp KVH, p. 19, randnr. 34.

- de bepalingen in het inhoudelijk sectoraal decreet zo bondig mogelijk te houden, en de verdere uitwerking van zowel het KVH als de afwijkende regels in het sectoraal decreet te reserveren voor het uitvoeringsbesluit (hierna: Handhavingsbesluit).

De implementatie van het KVH in genoemde regelgeving is in principe volledig, met die nuance dat de implementatie in de Vlaamse milieuregelgeving, overkoepeld door het DABM, gebeurt door aanpassing van titel XVI DABM. Dit heeft tot gevolg dat die regelgeving die titel XVI DABM slechts deels heeft geïmplementeerd (meer bepaald het Mestdecreet, het Materialendecreet en het Waterwetboek) vooralsnog zullen blijven werken met eigen instrumenten, los van het KVH.

Deze laatste keuze wordt in essentie gemaakt om de overgang naar het KVH binnen het beleidsveld milieu beheersbaar te houden. In een latere fase kan worden nagegaan of ook voor genoemde regelgeving niet kan worden gekozen voor een volledige implementatie van het KVH.

Het aantal afwijkingen & aanvullingen t.o.v. de KVH-regels blijft beperkt, zoals mag blijken uit onderstaand overzicht:

- 1) voor wat het DABM betreft:
 - de grondslagen voor het opleggen van beveiligingsmaatregelen, zoals bepaald door het KVH, worden aangevuld met de voor milieureglementering specifieke grondslag van "het beheersen van aanzienlijke risico's voor mens of milieu", welke in het DABM reeds fungeert als voorwaarde voor het opleggen van veiligheidsmaatregelen in de zin van huidig art. 16.7.5 DABM;⁴
- 2) voor wat de VCRO betreft:
 - specifiek voor de VCRO wordt een decretale kapstok voorzien voor de adviesplicht bij de opstart van gerechtelijke herstelprocedures en de uitvoering van publieke herstelmaatregelen. De samenstelling en werking van het adviesorgaan, de adviesprocedure en de rechtsgevolgen van het advies worden geregeld in het Handhavingsbesluit;
- 3) voor wat het OED en het VED betreft:
 - in aanvulling van art. 71 §2 KVH, wordt de uitvoering van herstel- en beveiligingsmaatregelen, opgelegd op basis van hoofdstuk 11 OED, vrijgesteld van de door de VCRO ingestelde vergunningsplichten, zoals dat ook nu reeds het geval is⁵;
 - de titel "inspecteur Onroerend Erfgoed" blijft als "sterk merk" binnen de sector behouden. De (in het OED geregelde) aanstelling als inspecteur Onroerend Erfgoed geeft rechtstreeks toegang tot de hoedanigheden van officier van gerechtelijke politie - hulpofficier van de procureur des Konings, toezichthouder en herstelinstantie in de zin van het KVH, zonder dat een individuele aanstelling op basis van het KVH noodzakelijk is. De huidige inspecteurs Onroerend Erfgoed behouden ook na de implementatie van het KVH hun hoedanigheid voor de lopende duur van hun aanstelling, zolang zij voldoen aan de aanstellingsvoorwaarden en tot aan de opheffing van hun mandaat;
- 4) voor het Logiesdecreet wordt een verbijzondering van de medewerkingsplicht in hoofde van tussenpersonen voorzien.

⁴ In hun advies noemen SERV en Minaraad deze aanvulling "een goede keuze". (advies, randnr. 17).

⁵ Art. 11.7.1 OED.

De uitwerking van procedurele aspecten die nog niet in het KVH zijn geregeld, worden zo veel mogelijk overgelaten aan het sectoraal Handhavingsbesluit. Het gaat dan meer bepaald om:

- 1) voor wat de VCRO betreft: de samenstelling en werking van het adviesorgaan dat de opstart van gerechtelijke herstelprocedures en de ambtshalve uitvoering van publieke herstelmaatregelen adviseert, de adviesprocedure en de rechtsgevolgen van het advies;
- 2) voor wat DABM, VCRO, OED en VED betreft: de procedurele regels voor het administratief beroep tegen bestuurlijke herstelbeslissingen;
- 3) voor wat alle decreten betreft: de gebeurlijke uitwerking van nadere regels voor het vaststellen van beleidslijnen, handhavingsprogramma's, rapportering en de organisatie van netwerk- en kennisfora.⁶

Met dit ontwerp worden verder ook de wijzigingen doorgevoerd die noodzakelijk zijn om het Handhavingscollege toe te laten zijn nieuwe taak als het bevoegde rechtscollege voor jurisdictionele geschillen over sanctiebeslissingen, bestuurlijke herstel- en beveiligingsbeslissingen, herstelschikkingen en beslissingen over handhavingsverzoeken, naar behoren te vervullen.

Naast een aantal louter technische wijzigingen, betreft het:

- 1) de mogelijkheid tot tussenkomst in procedures voor het Handhavingscollege;
- 2) de introductie van een schorsingsprocedure (inclusief een schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid);
- 3) de introductie van een rechtsplegingsvergoeding bij de procedures voor het Handhavingscollege;
- 4) de mogelijkheid tot het opleggen van een geldboete wegens kennelijk onrechtmatig beroep;
- 5) het uitbreiden van de reeds bestaande reformatiemogelijkheid m.b.t. de bestuurlijke geldboete naar andere sancties, publieke herstel- en beveiligingsmaatregelen en beslissingen over handhavingsverzoeken in de zin van het KVH;
- 6) de introductie van een procedure voor het opleggen van voorlopige maatregelen.

Tot slot brengt dit ontwerp nog een aantal kleine correcties en verduidelijkingen aan in het KVH zelf.

2. Beleidsdoelstellingen

Het **Regeerakkoord 2019-2024** voorziet het volgende⁷:

Zorgvuldige implementatie van het Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving en een stroomlijning van de bestuurlijke handhaving

“• Het in 2019 goedgekeurde Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving evalueren we op korte termijn en we onderzoeken hoe we dit verder kunnen stroomlijnen binnen zo veel mogelijk beleidsdomeinen. Na die evaluatie maken we een tweede decreet inzake bestuurlijke maatregelen, die gericht zijn op herstel van de oorspronkelijke toestand.

• We zetten in op het gebruik van de nieuwste technologieën, zoals datamining, om gerichte controles te doen, waarbij meer dan vandaag de focus ligt op

⁶ Art. 76, 2^{de} lid KVH.

⁷ p. 132.

georganiseerde en ondermijnende misdaad, en de prioriteiten bepaald in het handhavingsbeleid .

...

- Het eerste doel van de handhaving is de naleving van de regelgeving bevorderen, zodat de naleving toeneemt zonder te moeten sanctioneren. We werken daarom verder aan een oplossingsgerichte cultuur bij de Vlaamse inspectiediensten. We gaan in overleg met de betrokken actoren als het kan, en bestraffen indien nodig.
- Het bestuurlijk sanctieregister wordt uitgerold als een Kruispuntbank Handhaving waar de relevante actoren inzake bestuurlijke politie toegang toe hebben met inachtneming van de wetgeving inzake gegevensbescherming."

De **beleidsnota 2019-2024 "Justitie en Handhaving"** vermeldt het volgende:⁸

"KADERDECREET BESTUURLIJKE HANDHAVING

6.3.1 SD 1. Implementatie en uitbreiding van het Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving

6.3.1.1 OD 1. Evaluatie van het Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving

Ik zal het Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving evalueren, onder meer in het kader van nieuwe beleidsaccenten van het regeerakkoord. Zo zal minstens worden nagegaan:

- of de mogelijkheden die het Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving reeds biedt om bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving aanvullend aan elkaar in te zetten, nog verder kunnen worden aangescherpt;
- welke aanvullingen nog kunnen worden opgenomen om de informatie-uitwisseling tussen overheden verder te stimuleren, en het gebruik van de nieuwste technieken zoals datamining mogelijk te maken;
- welke aanpassingen noodzakelijk zijn voor de uitrol van een Kruispuntbank Handhaving,

met een sterkere focus op bestuurlijke politie dan het huidige bestuurlijk sanctieregister;

- welke ondersteuning aan lokale besturen moet worden geboden in het licht van de handhavingstaken zoals bepaald door het Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving.

6.3.1.2 OD 2. Implementatie van het Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving

Ik onderzoek hoe ik het Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving verder kan stroomlijnen binnen zoveel mogelijk beleidsdomeinen via de nodige implementatiedecreten. De verschillende beleidsdomeinen mogen daarvoor rekenen op ondersteuning vanuit het project Coördinatie Vlaams Handhavingsbeleid.

6.3.1.3 OD 3. Tweede decreet inzake bestuurlijke maatregelen

Na deze evaluatie zorg ik voor een tweede decreet inzake bestuurlijke maatregelen, die gericht zijn op herstel van de oorspronkelijke toestand en beveiliging. Ik heb daarbij bijzondere aandacht voor de impact van de nieuwe regelgeving op de handhavingsbevoegdheden en -capaciteiten van de lokale

⁸ Vanaf pagina 32.

besturen, en draag er zorg voor dat de opbrengsten van handhaving door lokale besturen ook rechtstreeks aan deze besturen toekomen.”

3. Impactanalyse

Voor de geselecteerde groep van decreten en de inspectiediensten die ze handhaven, betekent de intrede in het KVH hoegenaamd geen breuk met het verleden. Het KVH - standaardpakket, in combinatie met de juiste keuzes uit het optiepalet van hoofdstuk 10, volstaan om de huidige praktijk verder te zetten. Het gegeven dat het KVH ook binnen het standaardpakket soms meer instrumenten ter beschikking stelt dan het huidige kader, doet daaraan geen afbreuk. Binnen de beleidslijnen, vastgesteld door de Vlaamse Regering, zetten de Vlaamse inspectiediensten die instrumenten in die, rekening houdend met eigenheid van de materie en de tradities die gelden in de sector, het meest geëigend zijn voor een doelmatige en evenredige handhaving.

Het bulk van de nieuwe digitale tools die het KVH vooropstelt, worden op dit ogenblik reeds centraal ontwikkeld via het Agentschap Justitie en Handhaving binnen het project “sanctieregister”⁹, en zullen binnen afzienbare tijd beschikbaar zijn. Het gaat dan meer bepaald over volgende onderdelen:

- het digitaal ondertekenen van procedurestukken, het borgen ervan in een digitaal archief en de beveiligde kennisgeving ervan (art. 4 KVH);
- de digitale ontsluiting van het sanctiedossier (art. 40 §2, 2^o, art. 44 §2, tweede lid, 2^o ; art. 78 §1, 7^o KVH)
- het bestuurlijk sanctieregister (hoofdstuk 9, afdeling 1 KVH).

De technologie achter deze ontwikkelingen zal ook bruikbaar zijn (in een tweede fase) voor het opzetten van het maatregelenregister (hoofdstuk 9, afdeling 2 KVH), de digitale ontsluiting van het hersteldossier (art. 53 §2, 1^{ste} lid, 3^o KVH) en de toegang tot de in het digitaal klassement geborgde informatie voor de doeleinden van (onder meer) gerechtelijke en bestuurlijke politie (art. 80 KVH). Deze modules zijn reeds ingepland én gefinancierd om te worden ontwikkeld in de loop van 2024.

Al deze onderdelen samen vormen een geïntegreerd digitaal Vlaams handavingsplatform (VHP), waarop de betrokken administraties kunnen aansluiten. De daarmee verbonden aansluitingskosten per entiteit zijn afhankelijk van het door deze entiteit gebruikte dossiersysteem en de graad van geautomatiseerde communicatie tussen het interne dossiersysteem en het Handavingsplatform. Een precieze begroting is in dit stadium niet mogelijk. Er wordt alleszins voorzien in een tussenkomst in de aansluitingskosten. Bovendien zal het Handavingsplatform ook beschikken over een interface voor manuele ingave, die vooral gebruikt zal worden door entiteiten zonder eigen (modern) dossierbehandelingsysteem.

De handhavers van de “**DABM**”-regelgeving gebruiken thans een systematiek van (exclusieve en alternatieve) bestuurlijke sanctionering en gerechtelijke en bestuurlijke herstelhandhaving, zoals die ook door het KVH wordt georganiseerd.

De toezichthouder kan ook in het strafrechtelijke spoor een volwaardig vaststeller worden, en daarbij gebruik blijven maken van de toezichtrechten. Tegelijkertijd kan de toezichthouder, die ook op dat gebied over de nodige deskundigheid beschikt, de hoedanigheid van herstelinstantie worden verleend.

In de DABM-context kan de gewestelijke entiteit enkel die dossiers sanctioneren die het parket doorstuurt. Hetzelfde geldt sinds 1 maart 2018 ook voor VCRO-

⁹ Nota aan de Vlaamse Regering betreffende het Vlaams bestuurlijk sanctieregister van 18 juni 2021 (VR2021 1106 VV DOC.0077/1BIS).

dossiers, met die nuance dat enkel misdrijven, gepleegd na deze datum, bestuurlijk kunnen worden vervolgd. Het aantal voor bestuurlijke afhandeling doorgestuurde VCRO – dossiers vertoont daardoor nog jaar na jaar een sterke stijging (van 0% in 2017 over 5 % in 2018 naar 14% in 2019 tot 23 % in 2020)¹⁰, en deze klim is tot op heden nog niet afgetopt.

Ondanks het gegeven dat het totaal aantal dossiers dat initieel door het parket wordt ontvangen een aanmerkelijk dalende trend vertoont (met respectievelijk 24% voor DABM (t.o.v. 2009) en 28 % voor VCRO (t.o.v. 2015))¹¹, stijgt het aantal voor alternatieve bestuurlijke vervolging doorgezonden VCRO-dossiers bij de gewestelijke entiteit. Deze evolutie, die gekoppeld is aan de inwerkingtreding van het Decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning op 1 maart 2018, en zich dus ook zonder intrede in het KVH zou voortzetten, leidt tot bezorgdheid, die de Minaraad bij in zijn advies bij het KVH als volgt verwoordde:

“De Minaraad merkt op dat aldus de situatie bekomen (wordt) dat alle niet-strafrechtelijke afgehandelde PV’s inzake misdrijven in aanmerking komen voor bestuurlijke vervolging, daar waar het parket voorheen een deel van deze PV’s zonder meer kon seponeren. Als al die PV’s daadwerkelijk worden overgemaakt ter beoordeling door de beboetingsinstantie, die drie paden kan inslaan: () een bestuurlijke vervolging, (*) een bestuurlijke seponering of (*) een vervolgediging van het bestuurlijk sanctiedossier op basis van verdere opsporingshandelingen.”¹²*

Het KVH – meer dan het DABM – biedt tal van mogelijkheden om de werkstroom te managen. De concrete werklust is daardoor vooral een kwestie van beleid binnen de context van de beleidslijnen van de Vlaamse Regering en de middelen die zij daarvoor ter beschikking wenst te stellen:

- 1) het verstrijken van de wachtermijn opent slechts een mogelijkheid en geen verplichting voor de beboetingsinstantie om tot bestuurlijke afhandeling over te gaan. Het kan dan ook een beleid zijn om dossiers die door het parket *om technische redenen* werd geseponerd, niet of slechts steekproefgewijs te behandelen. Het ontwerp van samenwerkingsakkoord in de zin van art. 37 KBH §1 / 38 §1 KVH, dat door de Vlaamse Overheid wordt onderhandeld met het Openbaar Ministerie, voorziet vanuit die optiek reeds dat de informatie-uitwisseling bij technische sepots niet automatisch gebeurt, maar enkel op vraag van de beboetingsinstantie. Tegelijkertijd kan de beboetingsinstantie ervoor kiezen om (al dan niet in overleg met het OM) na afloop van de wachtermijn nog even te wachten met de opstart van een bestuurlijk spoor, om de kansen op strafrechtelijke afhandeling te maximaliseren;
- 2) in de DABM-context moet de gewestelijke instantie overgaan tot bestuurlijke vervolging wanneer het parket het dossier doorstuurt, en kan ze niet bestuurlijk seponeren. Onder het KVH kan de beboetingsinstantie, binnen de beleidslijnen van de Vlaamse Regering, haar eigen beleid ontwikkelen, en zijn aandacht richten op die dossiers die binnen het Vlaamse opsporings- en vervolgingsbeleid werkelijk prioritair zijn. Niet prioritaire dossiers kunnen naar keuze van de beboetingsinstantie en binnen de beleidslijnen van de Vlaamse Regering ofwel niet binnen het bestuurlijke spoor behandeld worden ofwel bestuurlijk geseponerd worden;
- 3) verder biedt het KVH, net zoals het DABM en de VCRO nu reeds, de mogelijkheid tot het voorafgaandelijk aanbieden van een voorstel tot het betalen van een geldsom, als minder arbeidsintensief alternatief voor het voeren van een sanctieprocedure. De digitale tools die het KVH met het

¹⁰ Bron: Omgevingshandhavingsrapport 2020, p. 114.

¹¹ Bron: Omgevingshandhavingsrapport 2020, p. 114.

¹² Advies Minaraad over het KVH, p. 12.

Vlaams Handhavingsplatform verder aanbiedt, zoals de ontsluiting van digitale sanctiedossiers en de mogelijkheid van digitale hoorzittingen en verhoren, zullen bovendien de efficiëntie van de sanctieprocedure verhogen;

- 4) als rode draad geldt dat de nieuwe mogelijkheden die het KVH biedt niet zomaar mogen worden gezien als extra taken, maar veeleer als kansen om een beter beleid te voeren i.f.v. de meest doelmatige inzet van schaarse middelen. Als ervoor gekozen wordt om belangrijke dossiers die door het parket worden geseponneerd verder te (doen) onderzoeken i.f.v. bestuurlijke vervolging, kan het zijn dat bij ongewijzigde personeelsmiddelen het aantal behandelde dossiers vermindert en bestuurlijk sepot toeneemt. Maar als daardoor de meest zwaarwichtige dossiers worden aangepakt, kan dit toch positief zijn. Hierdoor kan meer maatwerk worden geboden.

In vergelijking met de "as is" – situatie in de context van het DABM en de VCRO, ligt de verruimde mogelijkheid tot bestuurlijk vervolgen in de context van het KVH vooral bij **de categorie van dossiers die nu door het parket om opportunitereiden worden geseponneerd én niet doorgestuurd naar de gewestelijke entiteit.** Uit een analyse van de in de handhavingsrapporten gepubliceerde (jaarlijkse) voortgangsstaten, in combinatie met voortgangsstaten, verkregen van het parket, blijkt dat het parket in ongeveer 9,5 %¹³ van de ontvangen milieudossiers overgaat tot zo'n opportunitereisepot zonder doorzending, en dat in de toekomst¹⁴ voor dossiers ruimtelijke ordening wellicht eenzelfde percentage zal gelden. Dit zou – op basis van het aantal dossiers voor het referentiejaar 2020¹⁵ – betekenen dat de inwerkingtreding van het KVH zou leiden tot een surplus van *grosso modo* 625 dossiers¹⁶ aan potentieel bestuurlijk vervolgbare zaken.

Dit surplus van 625 aan potentieel bestuurlijk vervolgbare zaken moet daarbij worden afgezet tegen een groep van 2388 milieudossiers die nu verplicht bestuurlijk te vervolgen zijn, enkel en alleen omdat het parket ze heeft doorgestuurd, maar waarvoor (zoals nu reeds voor dossiers ruimtelijke ordening) na de inwerkingtreding desgevallend bestuurlijk sepot kan worden toegepast.

Concluderend kan worden gesteld dat het **absolute cijfer** van de bestuurlijke vervolgingen door de gewestelijke entiteit in belangrijke mate onafhankelijk is van het juridisch kader, en in de eerste plaats bepaald wordt door de inzet van personeelsmiddelen. De introductie van het KVH heeft vooral tot gevolg dat de Vlaamse deelstaat meer vrijheid krijgt om een eigen bestuurlijk vervolgingsbeleid uit te bouwen, en zelf te kiezen welke dossiers bestuurlijk zullen worden vervolgd.

Zoals reeds aangehaald is de **VCRO** in maart 2018 overgeschakeld naar een vergelijkbaar systeem van bestuurlijke sanctionering en gerechtelijke en bestuurlijke herstelhandhaving. De VCRO kent bovendien wel reeds de figuur van bestuurlijk sepot, en figuren zoals het herstel bij financieel equivalent en de

¹³ Volgens de grafiek van het Omgevingshandhavingsrapport 2020 op pagina 116 gaat het zelfs maar om 6% voor milieudossiers, maar dit cijfer is noodzakelijk een onderschatting, omdat het berekend werd op basis van cijfers van het voorgaande jaar, waardoor een relatief hoog aantal zaken nog in vooronderzoek zijn. Het cijfer voor ruimtelijke ordening van 12 % is dan weer een (tijdelijke) overschatting, die verband houdt met het gegeven dat een aantal vervolgbare zaken binnen de gerapporteerde periode nog betrekking hebben op feiten, gepleegd vóór 1 maart 2018, die niet voor bestuurlijke vervolging in aanmerking komen en het parket dus niet kan doorsturen naar de gewestelijke entiteit.

¹⁴ Nadat de hierboven geschetste evolutie, ingezet op 1 maart 2018 met het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning, volledig is voltrokken.

¹⁵ 4682 milieudossiers en 1898 dossiers ruimtelijke ordening (Bron: Omgevingshandhavingsrapport 2020, p. 114).

¹⁶ Volgens volgende berekening: (9,5% van 4682 = 445 milieudossiers) + (9,5% van 1898 = 180 dossiers ruimtelijke ordening)

herstelschikking zijn er reeds lang ingeburgerd. De traditie waarbij de verbalisanten ruimtelijke ordening één set van bevoegdheden inzetten voor zowel toezicht als gerechtelijke en bestuurlijke opsporing, sluit naadloos aan bij de door het KVH gehanteerde methodiek. Met de figuur van de meerwaarde voorziet de reglementering inzake ruimtelijke ordening reeds sinds 1970 in een herstel bij financieel equivalent, gestuurd via door de Vlaamse Regering bepaalde forfaitaire bedragen. Deze techniek kan op grond van art. 47 §3 KVH onverkort worden voortgezet.

Ook het met de VCRO verwante **OED** laat zich, mits het lichten van een aantal opties uit hoofdstuk 10, vlot inpassen in het KVH. De belangrijkste wijziging is wellicht de uitbreiding van de mogelijkheid tot alternatieve bestuurlijke sanctionering naar alle misdrijven inzake onroerend erfgoed. Ook hier geldt dat het optreden van de beboetingsinstantie bij stilzitten van het parket niet verplicht is, en kan desgevallend het bestuurlijk depot worden ingezet. Bovendien gaat het niet over grote aantallen.¹⁷

Het **VED** maakt voor zijn handhaving voornamelijk gebruik van Hoofdstuk 11 Onroerenderfgoeddecreet. Ook hier is bijgevolg een vlotte inpasbaarheid verzekerd. Aangezien nu reeds alle misdrijven in de zin van dit decreet alternatief bestuurlijk kunnen worden afgehandeld, valt op dat vlak bovendien geen bijkomende workload te verwachten.

In de context van dit decreet kan het feitelijk herstel door terugkeer naar de referentietoestand het terugbrengen van voorlopig of definitief beschermd varend erfgoed binnen de Vlaamse Gemeenschap omvatten. In de mate waarin de Vlaamse Regering dit opportuun acht, kan zij dit conform art. 48 §2, 1^{ste} lid, in fine KVH uitdrukkelijk bevestigen.

Het **Logiesdecreet** is een voorbeeld van gedepenaliseerde regelgeving, waar het strafrechtelijke spoor geen factor is. Ook dit decreet laat zich makkelijk inpassen in het KVH – kader. Waar het huidige decreet enkel werkt met voorlopige beveiligingsmaatregelen (bevel tot stopzetting), krijgt de betrokken inspectiedienst met de instap in het KVH de bijkomende mogelijkheid om definitieve herstelmaatregelen via bestuurlijke of gerechtelijke weg te doen opleggen. Of hierop moet worden ingezet, naast de beveiligingsmaatregelen, is een afweging die binnen de door de VR bepaalde beleidslijnen toekomt aan de betrokken inspectiedienst.

Het **DIHB** tenslotte handhaaft enkel via bestuurlijke weg. Zonder dat het formeel onder het toepassingsgebied van het DABM is gebracht, verwijst het voor de processen toezicht en sanctionering deels naar onderdelen van titel XVI DABM. Het is dan ook logisch dat dit decreet gelijktijdig met het DABM migreert naar het nieuwe kader van het KVH. De huidige praktijk kan eenvoudig behouden blijven, omdat alle figuren van het decreet integraal handelsvestigingsbeleid ook reeds in het standaardpakket van het KVH zijn opgenomen.

Door dit ontwerp wordt het contentieux van het **Handhavingscollege** zowel qua materie (+ Logiesdecreet) als qua aard van de aan te vechten beslissingen (+ herstel- en beveiligingsbeslissingen, herstelschikkingen en handhavingsverzoeken) uitgebreid. Op basis van een projectie met de huidige cijfers als uitgangspunt, blijkt de impact eerder beperkt te blijven.

Voor de geschillen die door dit ontwerp onder de jurisdictie van het Handhavingscollege zullen vallen, werden bij een bevraging van de betrokken administraties volgende aantallen opgetekend, berekend over de referentie jaren 2020-2021:

¹⁷ gemiddeld jaarlijks 83 processen-verbaal (periode 2020-2021: bron: monitor OE)

Tabel 1: verschuivingen met impact voor Handhavingscollege:

Decreet + figuur	Gemiddelde aantallen jurisdictionele geschillen op jaarbasis (referentiejaar 2020-2021)
DABM bestuurlijke herstelmaatregel	14
VCRO bestuurlijke herstelmaatregel	0
OED bestuurlijke herstelmaatregel	0
VED bestuurlijke herstelmaatregel	0
DIHB bestuurlijke herstelmaatregel	0
LD bestuurlijke herstelmaatregel	Nvt
DABM bestuurlijke veiligheidsmaatregel	4,5
VCRO bestuurlijk stakingsbevel	7,5
OED bestuurlijk stakingsbevel	0
VED bestuurlijk stakingsbevel	0
DIHB bestuurlijk stakingsbevel	0
LD bestuurlijk stakingsbevel	0
DABM handhavingsverzoek	3
LD Bestuurlijke sanctie	1
TOTAAL	30

Voor het OED zullen alle misdrijven onroerend erfgoed (i.p.v. twee specifieke misdrijven nu) in principe in aanmerking komen voor een alternatieve bestuurlijke sanctie. Maar het gaat hier over relatief kleine aantallen¹⁸ (zodat het potentieel voor jurisdictionele geschillen ook hier erg beperkt blijft).

Bij ongewijzigd beleid blijft de influx van nieuwe zaken als gevolg van de bevoegdheidsuitbreiding bijgevolg uiterst beperkt.

4. Implementatie en inwerkingtreding

Al staan de procedures van het KVH niet zo ver af van de dagdagelijkse handhavingspraktijk van de Vlaamse regelgeving die door dit ontwerp wordt geselecteerd, toch moet aan de inspectiediensten voldoende tijd worden gelaten om zich het nieuwe kader eigen te maken, zich hierop te organiseren, en de nodige aanpassingen door te voeren in het eigen dossierbehandelingsstelsel. De hoeveelheid tijd die de betrokken entiteiten daarvoor nodig hebben, is noodzakelijk verschillend, en bijgevolg niet in één datum te vatten.

Bovendien, en minstens even belangrijk, moet het kader zoals uitgetekend door het KVH in samenhang met het sectoraal decreet, nog verder worden geoperationaliseerd via een Handhavingsbesluit, per sectoraal decreet of voor verwante groepen van decreten.

Om zeker te zijn dat het Handhavingsbesluit voorhanden is op het moment van de van toepassingstelling van de KVH, wordt de concrete datum van de inwerkingtreding van dit ontwerp bepaald in dit besluit, afgelijnd op de Vlaamse

¹⁸ Gemiddeld jaarlijks 83 processen-verbaal (periode 2020-2021: bron: monitor OE).

regelgeving die het besluit als voorwerp heeft. Deze werkwijze garandeert meteen maatwerk, op de leest van de voor de handhaving van het sectoraal decreet bevoegde inspectiedienst of -diensten.

Enkel de bepalingen van Hoofdstuk 30, die een beperkt aantal correcties en verduidelijkingen aanbrengen in het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving zelf, treden in werking op de tiende dag na publicatie in het Belgisch Staatsblad.

C. Totstandkomingsprocedure

1. Consultatie van het werkveld

In het kader van zowel de evaluatie van de eerste tranche als het toevoegen van een tweede tranche, werd sterk ingezet op een brede consultatie van het werkveld.

De bekommernissen, gecapteerd tijdens deze consultatie, hebben geleid tot de vervanging van het KBH door het KVH, dat meer zou moeten beantwoorden aan de handhavingspraktijk van de Vlaamse inspectiediensten. Hoe beter aangepast, hoe makkelijker de implementatie zal verlopen. Met deze eerste implementatiegolf wordt de proef op de som genomen. In de mate waarin er maar beperkt moet worden voorzien in afwijkingen en aanvullingen, en het hoofdstuk met optionele figuren doorgaans volstaat om waar nodig maatwerk te bieden, doorstaat het KVH deze eerste lakmoesproef.

2. Verwerking van de adviezen van de adviesraden

Volgende adviezen werden bekomen:

- de Vereniging Vlaamse Provincies (VVP – 17/04/2023)
- de Vlaamse Toezichtcommissie (VTC – 18/04/2023)
- de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG – 19/04/2023)
- de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO – 19/04/2023)
- de Milieu – en Natuurraad van Vlaanderen en de Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen (MINA – SERV – 24/04/2023)
- de Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA – 17/05/2023)

In de adviezen worden volgende algemene opmerkingen gemaakt:

- MINA, SERV en SARO benadrukken de noodzaak aan opleiding en ondersteuning alvorens de omschakeling te maken. De instap in het KVH leidt ertoe dat de handhaving van de betrokken decreten zal verlopen via een gezamenlijk en gestroomlijnd kader. Op dit termijn zal dit de kenbaarheid van de regelgeving versterken en vereenvoudigen, zowel voor de betrokken inspectiediensten als de burger. Functiehouders zullen makkelijker kunnen worden ingezet voor meerdere regelgevingen, wat zeker voor het gemeentelijk niveau een belangrijke troef is. De complexiteit die de raden nu ontwaren, heeft vooral te maken met het feit dat de actuele, versnipperde maar tegelijkertijd vertrouwde kaders worden verlaten, en men zich het nieuwe gestroomlijnde kader eigen moet maken. Dit vergt inderdaad een belangrijke inspanning m.b.t. opleiding en ondersteuning, die de Vlaamse overheid op zich zal nemen;
- SARO is er nog niet van overtuigd dat dit ontwerp "*effectief een stroomlijning van de handhavingsregelgeving*" zal realiseren. Nochtans is het aantal aanvullingen en afwijkingen waarin de individuele decreten voorzien erg beperkt, net zoals het aantal procedurele bepalingen die nog

verder moeten worden uitgewerkt in het uitvoeringsbesluit.¹⁹ Dit ontwerp zal tot rechtstreeks gevolg hebben dat meer dan 90 % van de handhavingsregels gemeenschappelijk zijn voor de betrokken decreten. Door in te gaan op de algemeen gedeelde aanbeveling van de adviesraden om ook de keuze voor de optionele figuren waar mogelijk te stroomlijnen, wordt dit percentage nog verhoogd. Het is tot slot de keuze van de Vlaamse Regering om deze stroomlijning al dan niet verder door te trekken in de verschillende uitvoeringsbesluiten. De twijfel van SARO komt dan ook niet overeen met de feiten, en wordt zo niet ervaren door de andere raden. Ter illustratie kan volgende passage uit het VVSG-advies worden geciteerd:

“Hoewel het telkens om grondgebonden materies en de handhavingsregels in de loop der jaren naar elkaar zijn toegegroeid, zijn er tussen de diverse decreten nog steeds vele al dan niet substantiële verschillen als het gaat om het handhavingsluik. Soms zijn deze verschillen verklaarbaar en/of wenselijk. Maar andere verschillen dienen geen doel en maken de regelgeving onnodig complex.

Het zgn. Implementatiedecreet waarover de VVSG nu advies moet geven, maakt daar een einde aan. *In de beleidsdomeinen milieu, ruimtelijke ordening, handelsvestigingen, onroerend erfgoed en toerisme zullen de handhavingsprocedures grotendeels dezelfde worden, namelijk die van het toekomstige Kaderdecreet Vlaamse handhaving.”*²⁰

Gelet op het strategisch karakter ervan, zullen de adviesraden bovendien gevraagd worden om advies uit te brengen over de verschillende uitvoeringsbesluiten.

- MINA, SERV en SARO vragen om het toekomstig handhavingsbeleid minstens al ten dele in de memorie te schetsen. Op deze vraag wordt bewust niet ingegaan: het kaderdecreet is in de eerste plaats een proceduredecreet, een universele toolbox die inzetbaar moet zijn voor de realisatie van de beleidsinzichten van de huidige én de toekomstige Vlaamse Regeringen, welke uiteraard kunnen verschillen. Om dezelfde reden staan het kaderdecreet en dit ontwerp een overkoepelend handhavingsbeleid niet in de weg, maar houden zij daartoe ook geen verplichting in. De verzuchting van MINA en SERV om divergentie in het beleid over de sectoren heen zo veel mogelijk uit te sluiten, is bovendien niet volledig consistent met de vraag van dezelfde raden om “*de kracht van sectorspecifieke handhaving*” niet verloren te laten gaan. Die kracht ligt in essentie bij een gedifferentieerd beleid waar nodig.

Als bijlage 1 bij deze memorie is een overzicht toegevoegd van de voornaamste punctuele bemerkingen per advies, telkens met opname van een verduidelijking, repliek of het gevolg dat eraan werd gegeven.

Volgende artikelen werden naar aanleiding van de adviezen aangepast:

Artikel	Aanpassing	Randnr. Bijlage 1
18	Gevolg gevend aan de vragen van de adviesraden, worden de optionele figuren “probatievoorwaarden” (hfst. 10, afd. 4 KVH) en “financiële handhaving” (hfst. 10, afd.6 KVH) bijkomend geselecteerd voor het DABM.	1, 23, 24, 25

¹⁹ Zie supra, B.1 voor een overzicht.

²⁰ VVSG-advies, pagina 3.

20	Op vraag van VVSG en SARO wordt verduidelijkt dat gemeenten ook buiten de context van een intergemeentelijk samenwerkingsverband kunnen samenwerken voor het aanstellen van functiehouders KVH voor hun grondgebied.	9
22	Gevolg gevend aan een opmerking van VVSG wordt de uitzondering op de algemene kostenverdeling van art. 73 KVH gesupprimeerd voor wat het Vlaams Infrastructuurfonds betreft.	10
51	Op vraag van VVSG wordt voor de verschillende decreten eenduidig gerefereerd naar "de burgemeester of zijn plaatsvervanger". Op vraag van SARO wordt steeds het werkwoord "aanwijzen" gebruikt.	8, 12
59	Gevolg gevend aan de vragen van de adviesraden, worden de optionele figuren "probatievoorwaarden" (hfst. 10, afd. 4 KVH), "financiële handhaving" (hfst. 10, afd.6 KVH), "handhavingsverzoek" (hfst. 10, afd. 7 KVH) en "waarborgsom" (hfst. 10, afd. 11 KVH) bijkomend geselecteerd voor de VCRO.	4, 14, 24, 25
88	Op vraag van VVSG wordt de burgemeester of zijn plaatsvervanger van een erkende Onroerende goederen gemeente aangeduid als herstelinstantie.	5
101	Op vraag van VVSG wordt de mogelijkheid tot tussenkomst in de procedures voor het Handhavingscollege verduidelijkt.	11
119	Op vraag van VVSG wordt de optionele figuur "administratief beroep tegen herstelbeslissingen" bijkomend geselecteerd voor het DIHB.	3
122	Op vraag van VVSG wordt (zoals voor DABM, VCRO en OED) de "burgemeester of zijn plaatsvervanger" aangeduid als herstelinstantie in het DIHB.	8

Naar aanleiding van het arrest van het Grondwettelijk Hof van 16 februari 2023 (nr. 26/2023), werd tevens een advies gevraagd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit. Op 17 mei 2023 besliste de Gegevensbeschermingsautoriteit om louter te verwijzen naar het standaardadvies nr. 65/2023 van 24 maart 2023. Dit standaardadvies geeft geen aanleiding tot wijzigingen.

3. Andere wijzigingen na de eerste principiële goedkeuring

Een beperkt aantal wijzigingen is niet rechtstreeks verbonden met de gegeven adviezen, maar worden doorgevoerd n.a.v. het advies van de Raad van State op het KVH:

- Art. 88, §1, 4^{de} lid: deze wijziging houdt rekening met de opmerking van de Raad van State (advies nr. 72.624/3 van 28 februari 2023, randnr. 21) bij het ontwerp KVH dat de eedformule moet worden vastgesteld door de "wet" en niet kan worden gedelegeerd aan de Vlaamse Regering.
- Diverse wijzigingen in Hoofdstuk 24 (art. 100 – 111): deze wijzigingen houden verband met het gegeven dat de bevoegdheid van het Handhavingscollege na advies van de Raad van State is uitgebreid tot het volledige bestuurlijke contentieux van het KVH, met inbegrip van de jurisdictionele controle van beveiligingsbeslissingen en beslissingen over

handhavingsverzoeken. Voor meer details wordt verwezen naar de toelichting bij de betreffende artikelen.

4. Verwerking van het advies van de Raad van State

Op 13 november 2023 bracht de Raad van State advies uit over het voorontwerp (advies nr.73.747).

Aan volgende opmerkingen werd gevolg gegeven:

Art.	Rand nr. advies	Aanpassing
	7	De datum van het kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023 wordt doorheen de tekst ingevuld.
2,3,4,5,6,7,8,9,12,13,16,19,41,46,48,50,51,84,86,102,127,128,129,130,131	8	In navolging van de opmerkingen van de RvS over het ontworpen artikel 16.1.1 §1 DABM / huidig artikel 16.1.1 DABM worden volgende wijzigingen doorgevoerd: 1° de bestaande uitsluitingen van titel XVI DABM in punt 6° en punt 12°, die allebei verwijzen naar bepalingen die al enige tijd zijn opgeheven en bijgevolg irrelevant zijn, worden geschrapt. Hiermee wordt meteen de schijnbare discrepantie tussen de algemene van toepassingstelling in artikel 16.1.1 (§1) enerzijds, en de van toepassingstelling in de inhoudelijke regelgeving anderzijds, opgeheven; 2° in alle door artikel 16.1.1 opgelijste inhoudelijke wetten en decreten waarin een aparte van toepassingstelling is opgenomen, wordt die van toepassingstelling eenvormig aangepast, waarbij bovendien niet alleen wordt verwezen naar de wet / het decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan, maar ook naar de verplichtingen die op grond daarvan worden opgelegd.
22	9	De draagwijdte van het tweede lid van deze bepaling wordt op vraag van de Raad van State nader toegelicht in de memorie.
28	10	De verwijzing naar het reeds opgeheven art. 16.4.24 DABM wordt geschrapt.
34	11	Voor de verwijzing naar de maatregelen die zijn opgelegd voor de instap in het KVH, wordt gebruik gemaakt van de toen geldende terminologie.
71	12	Tekstuele aanpassing volgens de suggestie van de Raad van State.
103-107 en 136	13	In deze bepalingen werden enkele formele en wetstechnische wijzigingen en verduidelijkingen aangebracht om de bepalingen in overeenstemming te brengen met enkele recente wijzigingen van het DBRC-decreet. Ook werd voorzien in een bijkomende bepaling (art. 115) die een recente wijziging van het DBRC-decreet opheft.
103	14	Tekstuele aanpassing volgens de suggestie van de Raad van State
21, 54, 91, 119	16	De overbodige delegatie wordt geschrapt.

Aan volgende opmerkingen werd geen gevolg gegeven:

4.1. De vraag naar een specifieke verantwoording voor de van toepassingstelling van artikel 8 §2, eerste lid, 5° en 7° en artikel 97 KVH. (randnr. 5 advies)

In zijn advies bij het KVH had de Raad een aantal voorbehouden gemaakt bij voormelde decreetsbepalingen. In zijn advies bij het huidige ontwerp herhaalt de Raad deze voorbehouden, door letterlijk te citeren uit zijn advies over het KVH. Daarbij negeert de Raad het feit dat de decreetgever bij de behandeling van het KVH deze bezwaren niet heeft weerhouden met volgende motivering²¹:

“ Zowel in federale als regionale regelgeving wordt de opsporing van bijzondere misdrijven en inbreuken veelal georganiseerd als een stelsel waarin bijzondere opsporingsambtenaren en politie samen bevoegd zijn en mekaar aanvullen. Tegenover de gespecialiseerde kennis van de bijzondere opsporingsambtenaren, staat het fijnmazig netwerk en de algemene handhavingsexpertise van de reguliere politie, waardoor een evenwichtige mix ontstaat van diverse expertises en effectieven op het terrein, nodig voor een doelmatige handhaving. De bijzondere regelgeving voorziet doorgaans in een bijzondere set van toezicht – en opsporingsbevoegdheden, die vaak ook aan de reguliere politie worden verleend, en zowel bij strafrechtelijke als bestuurlijke opsporing kunnen worden gebruikt. Het toekennen van deze bijzondere bevoegdheden doet verder geen afbreuk aan de bevoegdheden, die zowel de bijzondere opsporingsambtenaren als de politie ontleen aan hun hoedanigheden van agent of officier van gerechtelijke politie.

Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar de Stedenbouwwet, zoals gewijzigd door de wet van 22 december 1970. Volgens artikel 66 van de Stedenbouwwet beschikken zowel “de ambtenaren van gerechtelijke politie” als “de ambtenaren en beambten belast over het beheer van de wegen” over een “toegangsrecht tot de bouwplaats en de gebouwen om alle nodige opsporingen en vaststellingen te verrichten”, met de mogelijkheid tot (bestuurlijke) visitatie na machtiging van de politierechter. Deze bevoegdheid kon zowel worden gebruikt in functie van (bestuurlijk) toezicht als (strafrechtelijke) opsporing, en naast de bevoegdheden, ontleend aan de hoedanigheden van agent of officier van gerechtelijke politie. Bovendien beschikken zowel de politie als de bijzondere opsporingsambtenaren conform artikel 68 Stedenbouwwet 1970 over de bevoegdheid om bij de vaststelling van illegale handelingen in voortzetting een bestuurlijk stakingsbevel te geven.

Deze bijzondere bevoegdheden, onverkort inzetbaar voor toezicht en strafrechtelijke en bestuurlijke opsporing, zijn op heden nog steeds in de VCRO opgenomen.

Dit handhavingsmodel sluit aan bij art. 14 Wet Politieambt, dat de politie belast met het bestuurlijk toezicht op de naleving van zowel federale als regionale regelgeving, zonder onderscheid, en art. 15 van dezelfde wet, dat de politie belast met de opsporing van federale en regionale misdrijven, opnieuw zonder onderscheid.

De wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveau's, heeft hierin geen verandering gebracht. De deelstaten zijn weliswaar niet aangeduid als

²¹ Parl. St. VI. P. 2022-2023, 1724/1, 17-20.

politieoverheid, waardoor zij geen gezag over de politie kunnen uitoefenen, maar de opdracht van de politie m.b.t. de handhaving van deelstatelijke regelgeving bleef dezelfde. Dit is ook zonder meer noodzakelijk voor de uitoefening van de bevoegdheden van de deelstaten, die de schendingen van hun regelgeving strafbaar kunnen stellen en over een volle bevoegdheid beschikken m.b.t. de bestuurlijke handhaving ervan. De deelstaat moet er daarbij op vertrouwen dat de politieoverheden de politie vanuit de loyaliteit tussen de onderscheiden overheden binnen het federale bestel voldoende tijd laat besteden aan de handhaving van regionale regelgeving.

Dit ontwerp regelt de handhaving van Vlaamse regelgeving, die overwegend te catalogeren is als (van het gemene recht te onderscheiden) bijzondere regelgeving. Dat het bijzondere bevoegdheden toekent aan bijzondere opsporingsambtenaren, naast de bevoegdheden die deze ambtenaren ontlenen aan hun hoedanigheden van agent of officier van gerechtelijke politie, ligt voor de hand, te meer omdat laatst genoemde bevoegdheden niet kunnen worden ingezet voor bestuurlijk toezicht en bestuurlijke opsporing. Evenmin mag het verbazen dat het in de mogelijkheid voorziet om de politie dezelfde bevoegdheden toe te kennen.

Tegelijkertijd hoedt het ontwerp zich ervoor om een gezagsverhouding te installeren tussen de politie en de Vlaamse deelstaat. Via het optionele artikel 97 kan de politie weliswaar van rechtswege met de hoedanigheid van toezichthouder (en de daarbij horende bijzondere bevoegdheden) worden bekleed, maar zij kan op basis van het ontwerp nooit gedwongen worden die bevoegdheden ook effectief uit te oefenen. Op grond van art. 8 §2, 1ste lid, 7° kunnen de politiediensten personeelsleden als toezichthouder aanwijzen, maar zij zijn daartoe niet verplicht en kunnen deze aanwijzing ook op elk ogenblik ongedaan maken.

Het advies van de Raad van State noemt het "hoogst twijfelachtig dat voor de ontworpen regeling een beroep kan worden gedaan op de impliciete bevoegdheden", maar gaat uit van de verkeerde premissen. Hoewel het advies elders onderkent dat de politie "bij het vervullen van hun opdrachten van bestuurlijke of gerechtelijke politie overeenkomstig de wet van 5 augustus 1992 mee in(staat) voor de handhaving van Vlaamse regelgeving", hekelt het tegelijkertijd dat het ontwerp tot gevolg heeft dat de politiediensten worden belast met "het toezicht, zijnde een handeling die erop gericht is om de naleving van Vlaamse regelgeving te controleren", wat als opdracht nochtans reeds in artikel 14 Wet Politieambt besloten ligt. Het advies verliest verder uit het oog dat de handhaving van bijzondere regelgeving vaak gebeurt met (aanvullende) bevoegdheden, die niet alleen aan bijzondere opsporingsambtenaren maar ook aan de politie worden verleend. Dat de politie behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid, staat los van dit gegeven, precies omwille van de algemene toezicht- en opsporingsopdracht van de politie, voor alle Vlaamse regelgeving, die op zijn beurt verbonden is aan het gegeven dat Vlaanderen vooralsnog niet bevoegd is een eigen politiedienst op te richten.

Zelfs een uitgebreid korps van bijzondere opsporingsambtenaren kan de rol van de politie niet zomaar vervangen. Beide zijn complementair aan elkaar, en noodzakelijk voor een doelmatige handhaving van bijzondere regelgeving, ongeacht of die van federale dan wel deelstatelijke oorsprong is.

In een materie die het federale niveau en de politie in het bijzonder traditioneel nauw aan het hart ligt, met name het wegverkeer, heeft de federale Staat zelf het initiatief genomen om de politie bevoegd te maken voor de bestuurlijke opsporing van geregionaliseerde inbreuken, via een

aanvulling van artikel 15 Wet Politieambt. Hoewel de bestuurlijke opsporing van geregionaliseerde inbreuken per definitie tot de bevoegdheid van de regio's behoort, is deze opdracht ingevoerd bij wet, en niet bij samenwerkingsakkoord. Omgekeerd moet het dan ook mogelijk zijn voor de regio's om, minstens op grond van de impliciete bevoegdheden, de politie eenzelfde bevoegdheid te verlenen wanneer dat zij dat noodzakelijk acht, uiteraard zonder zich het gezag over de politie toe te eigenen. Het oordeel of de betrokkenheid van de politie wenselijk is, komt daarbij toe aan de deelstaat, en impliceert meteen de noodzakelijkheid van de regeling, precies omdat de deelstaat niet bevoegd is een algemene politiedienst op te richten. Omdat de politie (binnen de marges van hoger genoemde loyauteit) vrij is deze bevoegdheden al dan niet uit te oefenen, is de impact marginaal, zeker wanneer zou blijken dat de Vlaamse regeling voor de instap in het KVH reeds dergelijke bevoegdheid aan de politie toekende.

Daarbij valt niet in te zien waarom de deelstaat de politie in haar opdracht m.b.t. de handhaving van Vlaamse regelgeving, niet financieel zou kunnen ondersteunen, wel te verstaan zonder dat de deelstaat daartoe verplicht is en zonder dat voormelde loyauteit daarvan afhankelijk kan worden gesteld. De wet van 7 december 1998 voorziet ten andere zelf in de mogelijkheid van "vrijwillige bijdragen" of "dotaties om niet" vanwege (onder andere) de gemeenschappen en de gewesten. (art. 34 bis en art. 115 §1, 1°). De lezing van de Raad van State als zou art. 8 §3, 2de lid van het ontwerp "de subsidiëring van de aanstelling van personeelsleden van het operationeel kader" inhouden, is bovendien foutief. Art. 8 §3, 2de lid beoogt enkel de mogelijkheid te creëren om de personeelsleden van de §2, eerste lid bedoelde overheden als toezichthouder aan te stellen, wat iets helemaal anders is dan de aanstelling als personeelslid. Om hierover geen onduidelijkheid te laten bestaan, wordt de zinsnede "aanstelling van toezichthouders" in art. 8 §3, 2de lid veranderd naar "aanstelling als toezichthouder".

Concreet houdt dit in dat:

1° voor de van toepassingstelling van artikel 8, 5° KVH, dat behoort tot het standaardpakket van het KVH, en de politie enkel de mogelijkheid geeft om bevoegde toezichthouders onder hun personeelsleden aan te duiden, zonder daartoe verplicht te zijn, geen bijkomende motivering in het licht van de impliciete bevoegdheden vereist is n.a.v. een concrete implementatie. Hetzelfde geldt voor de van toepassingstelling van artikel 8, 7° KVH, dat noodzakelijk de toestemming vereist van de betrokken bijzondere veldwachters;

2° voor de van toepassingstelling van artikel 97, dat behoort tot het optionele luik van het KVH en waardoor het operationeel kader van de politie van rechtswege wordt aangeduid als toezichthouder, wel een aanvullende motivering wordt vereist, betrokken op de specifieke kenmerken van de inhoudelijke regelgeving. Waar relevant, wordt deze aanvullende motivering ook effectief gegeven in deze memorie.²² Deze aanvullende motivering moet worden samen gelezen met de algemene motivering, zoals hierboven herhaald.

4.2. De jurisdictie van het Handhavingscollege (randnr. 6 advies)

A) Onder titel "D. Bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest" werd een bijkomende verantwoording voorzien voor de toepassing van het mechanisme van de impliciete bevoegdheden uit artikel

²² Zie telkens de toelichting bij het lichten van "optie 8" doorheen de tekst.

10 van de BWHI. In replik op de kritiek in het advies werd in het bijzonder ingegaan op de verantwoording van de noodzaak en de marginale weerslag van de voorgenomen bevoegdheidsoverdracht aan het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap, met name de toekenning van bijkomende rechtsmacht aan het Handhavingscollege.

B) Voor het overige wordt eveneens verwezen naar de uitgebreide argumentatie over de toepassing van het mechanisme van de impliciete bevoegdheden uit artikel 10 van de BWHI in de memorie van toelichting van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023. Deze toelichting verantwoordt immers op uitvoerige wijze de formele bevoegdheidsoverdracht aan het Handhavingscollege in de artikelen 42, 46, 55, 68, 74 en 96 KVH.

- 4.3. De vraag om de opsomming van huidig artikel 16.1.1 te schrappen, minstens aan te vullen met het Materialendecreet (randnr. 8.2.1 en 8.3 advies)

Hoger werd erop gewezen dat de implementatie van het KVH in het milieurecht gebeurt door de van toepassingstelling van het KVH op de het DABM, i.p.v. de inhoudelijke decreten. Dit heeft tot gevolg dat die regelgeving die titel XVI DABM slechts deels heeft geïmplementeerd vooralsnog zullen blijven werken met eigen instrumenten, los van het KVH.

Deze laatste keuze wordt zoals gezegd gemaakt om de overgang naar het KVH binnen het beleidsveld milieu beheersbaar te houden. In een latere fase zal worden nagegaan of ook voor genoemde regelgeving niet kan worden gekozen voor een volledige implementatie van het KVH. Op dat ogenblik kan ook worden geëvalueerd of het behoud van de opsomming in artikel 16.1.1 DABM nog zin heeft.

Het materialendecreet is wel degelijk reeds opgenomen in de huidige opsomming (huidig art. 16.1.1, 1^{ste} lid, 10^o DABM). In het ontwerp worden daaraan geen veranderingen aangebracht.

- 4.4. De vraag om het "dubbelgebruik van de term herstelbeslissing" te vermijden (randnr. 15 advies)

De Raad van State ontwaart een dubbelgebruik van de term "herstelbeslissing" in enerzijds het DBRC-decreet en anderzijds het KVH, wat tot verwarring zou kunnen leiden. Van dubbelgebruik is echter geen sprake, nu het KVH de term "bestuurlijke herstelbeslissing" hanteert, die per definitie niet kan worden verward met een herstelbeslissing van de bestuursrechter.

D. Bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest

Het KVH vormt een algemeen handhavingskader waaronder potentieel alle aangelegenheden kunnen worden gebracht waarvoor het Vlaamse Gewest én de Vlaamse Gemeenschap bevoegd zijn.

Het bulk van de door dit decreet geselecteerde Vlaamse regelgeving behoort tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest. Alleen het decreet Varend Erfgoed regelt bevoegdheden die onder de Vlaamse Gemeenschap vallen.

Het lichten van de optie van afdeling 8 bij hoofdstuk 10 (politiediensten van rechtswege toezichthouder) wordt verantwoord in het licht van de vereisten van

artikel 10 BWHI. Hiervoor wordt verwezen naar de toelichting bij de betreffende hoofdstukken.

Dit ontwerp van decreet verklaart de bepalingen van het KVH die (bijkomende) rechtsmacht aan het Handhavingscollege toekennen (m.n. art. 42, 46, 55, 68, 74 en 96), van toepassing op de door dit decreet geselecteerde Vlaamse regelgeving (m.n. het DABM, de VCRO, het Logiesdecreet, het OED, het VED en het DIHB). De formele toekenning van rechtsmacht aan het Handhavingscollege vond reeds plaats via de voormelde bepalingen van het KVH.

Aangezien de toekenning van rechtsmacht aan het Handhavingscollege echter concrete uitwerking krijgt vanaf de inwerkingstelling van de voormelde bepalingen van het KVH op de Vlaamse regelgeving die het voorwerp uitmaakt van dit ontwerp van implementatiedecreet, is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ook in het voorliggende ontwerp van decreet een verantwoording in het licht van de vereisten van artikel 10 BWHI moet worden opgenomen. In repliek op het advies van de afdeling Wetgeving wordt hieronder in een dergelijke (aanvullende) verantwoording voorzien. Niettemin wordt in eerste instantie benadrukt dat het voorliggende ontwerp van decreet juridisch gezien geen rechtsmacht toekent aan het Handhavingscollege zodat de verantwoording uit het KVH in dit verband in principe volstaat. Vandaar dat integraal kan worden verwezen naar de uitgebreide argumentatie over de toepassing van het mechanisme van de impliciete bevoegdheden uit artikel 10 van de BWHI in de memorie van toelichting van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023.

Voor zover, in ondergeschikte orde, wordt meegegaan in de benadering van de afdeling Wetgeving breidt dit ontwerp het huidige jurisdictioneel contentieux van het Handhavingscollege materieel uit met de handhavingsbeslissingen van het Logiesdecreet en het VED. Binnen de overige geselecteerde beleidsdomeinen waarvoor het Handhavingscollege momenteel reeds bevoegd is voor boetebeslissingen, wordt de aard van de beslissingen die bij het Handhavingscollege kunnen worden bestreden, concreet uitgebreid met herstellen beveiligingsbeslissingen, herstelschikkingen en handhavingsverzoeken.

Op basis van artikel 161 van de Grondwet kan geen bestuursrechtcollege worden ingesteld dan krachtens een wet. De federale wetgever²³ is dan ook in beginsel bevoegd om administratieve rechtscolleges op te richten en om de bevoegdheden en rechtspleging van deze rechtscolleges te bepalen. Dit neemt evenwel niet weg dat de deelstaten die bevoegdheid kunnen betreden maar slechts voor zover voldaan is aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de BWHI. Ook wanneer de Vlaamse decreetgever bijkomende rechtsmacht voor de beslechting van specifieke rechtsgeschillen wil overdragen of toekennen aan een reeds bestaand deelstatelijk bestuursrechtcollege moet aan deze vereisten zijn voldaan om de principiële federale bevoegdheid uit te oefenen.

Vandaar dat ook bij de concrete implementatie van de bepalingen van het KVH die betrekking hebben op de rechtsmacht van het Handhavingscollege, voor de Vlaamse sectoren geregeld in dit ontwerp van decreet, moet worden nagegaan of aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de BWHI die in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof zijn ontwikkeld, is voldaan. De Vlaamse decreetgever kan bijkomend contentieux toekennen aan het Handhavingscollege voor zover aan de volgende voorwaarden is voldaan: (i) de bevoegdheidsoverdracht of de uitoefening van bevoegdheden door een andere deelstaat moet noodzakelijk zijn om de eigen bevoegdheden uit te oefenen; (ii) de overgedragen aangelegenheid leent zich tot een gedifferentieerde regeling; en (iii) de weerslag van de overdracht

²³ Het betrokken grondwetsartikel dateert van 1993: uit art. 19, §1, van de BWHI volgt dat de door de Grondwet aan de wet voorbehouden bevoegdheden, die dateren van na de inwerkingtreding van de BWHI, zijn voorbehouden aan de federale wetgever.

op de aangelegenheid die aan de federale overheid is toevertrouwd, mag slechts marginaal of beperkt zijn.²⁴

In de volgende passages zal, in replek op het advies van de Raad van State, voor het voorliggende ontwerp van implementatiedecreet worden toegelicht op grond van welke redenen *in concreto* voldaan is aan deze voorwaarden.

(i) *Noodzakelijkheid*

Het voorliggende ontwerp van decreet leidt, via de implementatie van het KVH op de Vlaamse regelgeving die het voorwerp uitmaakt van het betrokken ontwerp van decreet (m.n. het DABM, de VCRO, het Logiesdecreet, het OED, het VED en het DIHB), ertoe dat de jurisdictionele geschillen over de objectieve rechtmatigheid van alle maatregelen en beslissingen van de Vlaamse overheid die kaderen binnen de bestuurlijke handhaving in de materies geregeld door de voormelde decreten, voortaan zullen toekomen aan het Handhavingscollege. De regeling van deze aangelegenheid door de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest voldoet om onderstaande redenen aan de noodzakelijkheidsvereiste opgenomen in artikel 10 van de BWHI.

a) Het Handhavingscollege is momenteel reeds bevoegd voor de rechterlijke beroepen, in volle rechtsmacht, gericht tegen boetebeslissingen en voordeelontnemingen opgelegd in het kader van het DABM, de VCRO, het OED en het DIHB. In het kader van het voorliggende ontwerp van implementatiedecreet, zijn zowel de uitbreiding van de rechtsmacht van het Handhavingscollege met alle handhavingsbeslissingen die kaderen binnen inbreuken of misdrijven op het Logiesdecreet en het VED als de uitbreiding van de bestaande materiele rechtsmacht voor boetebeslissingen van dit bestuursrechtcollege met herstel- en beveiligingsbeslissingen, herstelschikkingen en handhavingsverzoeken in diezelfde aangelegenheden, noodzakelijk om de betrokken materiële bevoegdheden van het Vlaams Gewest en de Vlaamse Gemeenschap naar behoren uit te oefenen.

Al deze verschillende sancties en maatregelen inzake bestuurlijke handhaving delen immers dezelfde feitelijke grondslag, met name de schuldige bijdrage van de overtreder aan een misdrijf of inbreuk op de Vlaamse regelgeving die het voorwerp uitmaakt van het voorliggende ontwerp van implementatiedecreet. In de ruimere context van het KVH zullen sanctiëring en herstel daarnaast steeds vaker in één enkele formele administratieve beslissing voorkomen, als het product van een geïntegreerde bestuurlijke sanctie- en herstelprocedure in de zin van artikel 57 van het KVH. Via de uitbreiding van de rechtsmacht van het Handhavingscollege wordt vermeden dat de jurisdictionele controle op de geïntegreerde (of minstens verwante) beslissingen inzake bestuurlijke handhaving in het kader van het KVH zich alsnog zou uitstrekken over meerdere (bestuurs)rechtcolleges. Overeenkomstig het verticaliteitsbeginsel, heeft de Vlaamse decreetgever via het KVH immers voorzien in uniforme bestuurlijke handhavingsprocedures die potentieel van toepassing kunnen worden verklaard op alle regelgeving in aangelegenheden waarvoor het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap bevoegd zijn. De opsplitsing van het jurisdictionele luik zou dan ook ingaan tegen de geest van het KVH dat door dit ontwerp van decreet van toepassing wordt verklaard op de Vlaamse regelgeving die het voorwerp uitmaakt van dit ontwerp van decreet. Vandaar dat de betrokken overdracht van

²⁴ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en vaste adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State. Zie resp. bijv. GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, overw. B.8.1-B.8.10.3 en o.a. Adv.RvS 17 oktober 2013, nr. 53.889/AV/1 over een voorontwerp van decreet 'betreffende de omgevingsvergunning'; Adv.RvS 17 oktober 2013, nr. 53.941/AV/3 over een voorontwerp van decreet 'betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtcolleges'.

rechtsmacht noodzakelijk is voor de uitoefening van de (instrumentele) bevoegdheid van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap om eigenhandig te voorzien in efficiënte en coherente handhavingsprocedures met het oog op de naleving van de eigen decreet- en regelgeving.

Bovendien is de toekenning aan het Handhavingscollege van de rechtsmacht inzake boetebeslissingen in de aangelegenheden waarop dit ontwerp van decreet betrekking heeft, grotendeels reeds eerder noodzakelijk gebleken voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest.²⁵ De verdere uitbreiding van de bevoegdheid van het Handhavingscollege tot alle beroepen tegen bestuurlijke sanctie, herstel- en beveiligingsbeslissingen genomen naar aanleiding van een misdrijf of inbreuk op de decreten die het voorwerp uitmaken van het voorliggende ontwerp van decreet, en die worden opgelegd op grond van de eengemaakte bestuurlijke procedures van het KVH, stuit om de voormelde redenen dan ook niet op grondwettelijke bezwaren.

b) Daarnaast wordt ten aanzien van het nut en de noodzaak van de bijkomende bevoegdheidsoverdracht waarin dit ontwerp van decreet voorziet, benadrukt dat de geschillen over de objectieve rechtmatigheid van de maatregelen en beslissingen van de overheid die kaderen binnen de bestuurlijke handhaving een zekere eigenheid bezitten die de noodzaak van de formele toekenning van rechtsmacht aan het Handhavingscollege in het KVH zelf kan verantwoorden.

De eigenheid en het specifiek karakter van het handhavingsrecht staat een sector-overschrijdende overdracht aan een Vlaams bestuursrechtcollege, nl. het Handhavingscollege, niet in de weg. Dit geldt eens te meer nu alle mechanismen van handhaving van Vlaamse decreet- en regelgeving bij de implementatie van het KVH op parallelle en instrumentele wijze van toepassing (kunnen) worden verklaard op uiteenlopende beleidsdomeinen die behoren tot de materiële bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest. Het is immers de uitdrukkelijke wil van de decreetgever om de handhaving van Vlaamse regelgeving zoveel mogelijk te stroomlijnen en te verzekeren langs bestuurlijke weg, nl. onder meer via bestuurlijke maatregelen en bestuurlijke geldboeten.²⁶ In het verlengde hiervan is het dan ook noodzakelijk om de jurisdictionele procedures eveneens te laten aansluiten op en af te stemmen met de gemoderniseerde (en grotendeels geharmoniseerde) administratieve handhavingsfase waarin het KVH voorziet en die autonoom kan worden georganiseerd door de verschillende deelstaten. Bestuurlijke handhaving is tenslotte nauw verweven met de materiële of inhoudelijke (bestuursrechtelijke) bevoegdheid die de deelstaten kunnen uitoefenen. Een nadrukkelijke koppeling met de materiele bevoegdheid van de deelstaat blijft derhalve onverkort aanwezig in het voorliggende geval.²⁷

²⁵ Zie o.a. Adv.RvS nr. 54.879/1 van 24 januari 2014, nmr. 3 en Adv.RvS nr. 58.516/1/3 van 17 december 2015, nmr. 10.

²⁶ Zie Adv.RvS nr. 63.791/2/V van 6 augustus 2018: *“Het zijn evenwel de gemeenschappen en de gewesten die dienen te regelen op welke wijze maatregelen van politie inzake aangelegenheden die onder hun bevoegdheden vallen, getroffen moeten worden.”*

²⁷ In het verlengde hiervan kan worden meegegeven dat VAN PRAET over de koppeling met de aangelegenheden die behoren tot de materiële bevoegdheden van de deelstaten, aangeeft dat: *“[d]e bevoegdheidscontouren dermate [lijken] geëvolueerd dat de impliciete bevoegdheden de gemeenschappen en gewesten een **permanente bevoegdheid verlenen om specifieke administratieve rechtscolleges op te richten in de hun toegewezen bevoegdheden**. Om tot bevoegdheid te besluiten, lijkt het te volstaan dat de **decreetgever het redelijkerwijze wenselijk acht om een administratief rechtscollege op te richten met betrekking tot de eigen bevoegdheden**. De oprichting van een specifiek administratief rechtscollege lijkt dus quasi-inherent te zijn aan de toegewezen bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten”*. Zie J. VAN PRAET, *De latente staatsvorming*, Brugge, die Keure, 2011, 297. Ook ROCHTUS en SOTTIAUX stellen overigens een lagere toetsingsintensiteit van de toepassingsvoorwaarden uit artikel 10 van de BWHL. Zo zou het

c) De concentratie van het betrokken bestuurlijk contentieus bij één gespecialiseerd administratief rechtscollege zal verder ook de kwaliteit, uniformiteit, duidelijkheid, snelheid en efficiëntie van de rechtsbescherming tegen bestuurlijke handhavingsbeslissingen in de betrokken decreten aanzienlijk verbeteren.

Op deze manier wordt immers niet alleen bijgedragen aan een grotere eenvoud van de procedures voor de rechtzoekende maar ook aan een efficiënte en uniforme rechtsvorming in het handhavingsrecht in Vlaamse materies met het Handhavingscollege als centraal jurisdictioneel orgaan. Afgezien van de redenen die de noodzakelijkheid van de bevoegdheidsoverdracht kunnen verantwoorden, wordt hiermee de huidige verkaveling van de rechtsmacht eveneens verminderd. Zoals de afdeling Wetgeving terecht aangeeft in haar advies, is die verkaveling – weliswaar slechts gedeeltelijk – een gevolg van de oprichting en het bestaan van het Handhavingscollege. Niettemin is het beëindigen van de versnippering van de rechtsmacht inzake de bestuurlijke handhaving tussen het Handhavingscollege, de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State en de burgerlijke rechter een gunstig gevolg van de betrokken regeling en draagt de maatregel in die zin bij aan meer procedurele rechtszekerheid binnen het handhavingsrecht. Door de rechtsbescherming inzake handhaving van diverse Vlaamse regelgeving in de schoot van het Handhavingscollege te centraliseren zullen tegenstrijdigheden en materiële rechtsonzekerheden overigens zo veel mogelijk worden beperkt.

Daarnaast beantwoordt de toekenning van de betrokken rechtsmacht aan het Handhavingscollege aan de nood aan (verdere) specialisatie van de bestuursrechters binnen het handhavingsrecht. De uitbreiding van de jurisdictionele geschillen waarover het Handhavingscollege zich zal kunnen uitspreken laat toe dat deze rechterlijke procedure met de nodige inhoudelijke expertise, efficiëntie en snelheid zullen kunnen worden afgehandeld door bestuursrechters die op dagelijkse basis rechtspreken in handhavingsgeschillen en beschikken over een grondige kennis van het (Vlaamse) handhavingsrecht.

Voorts komt de voorliggende uitbreiding van de rechtsmacht van het Handhavingscollege tegemoet aan de nood aan een snellere en meer efficiënte rechtsbescherming in handhavingszaken. Burgers zullen door de kortere doorlooptijd van de behandeling van de vernietigingsberoepen bij het Handhavingscollege²⁸ binnen een beperkte tijdsperiode rechtszekerheid verkrijgen via een rechterlijk eindoordeel in hun handhavingsdossier.²⁹ De behandeling van bepaalde beroepen inzake bestuurlijke herstel- of beveiligingsbeslissingen vereist hoe dan ook een adequate en snelle rechtstoegang. Met betrekking tot dergelijke beroepen voorziet het voorliggende decreet in de introductie van een schorsingsprocedure (al dan niet bij UDN) die het mogelijk maakt om binnen een (zeer) korte tijdsperiode een *prima facie* oordeel te verkrijgen over de objectieve

Grondwettelijk Hof zich beperken tot een marginale toetsing van de noodzakelijkheidsvereiste zodat de motieven die de noodzakelijk moeten verantwoorden, volstaan voor zover ze niet kennelijk onjuist zijn. Zie A. ROCHTUS en S. SOTTIAUX, *De defederalisering van justitie*, Antwerpen, Intersentia, 2023, 45-46 en GwH 19 december 2002, nr. 189/2002, overw. B.7.

²⁸ Zie Dienst van de bestuursrechtscollages, Jaarverslag 2021-22, p. 38: “Uit het overzicht van de hangende dossiers hieronder en de evolutie ervan over de werkjaren heen blijkt dat de overgrote meerderheid van de dossiers die ingediend worden tijdens een bepaald (werk)jaar, ook tijdens datzelfde (werk)jaar afgesloten worden met een einduitspraak.”

²⁹ Snelheid is op zich evenwel geen absolute graadmeter voor een efficiënte rechtsbescherming. Een efficiënte rechtsbescherming vraagt een kwaliteitsvolle beoordeling door een onafhankelijke en onpartijdige rechter binnen een redelijke termijn in de zin van artikel 6 EVRM. Er wordt ook niet betwist dat de huidige rechtsbescherming door de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, of door de rechtbank van eerste aanleg aan die vereisten voldoet.

rechtmatigheid van bepaalde maatregelen genomen op grond van de procedures voorzien in het KVH.³⁰ Eén van de beweegredenen van de beleidsmakers om in te zetten op bestuurlijke handhavingprocedures is overigens de snellere en meer efficiënte afhandeling van een sanctiedossier in vergelijking met gerechtelijke handhaving. In het verlengde hiervan draagt dit ontwerp van decreet bij aan de effectieve realisatie van deze doelstelling van efficiënte bestuurlijke handhaving en vervolging aangezien ook de jurisdictionele geschillen binnen het bestuurlijke spoor in een beduidend kortere tijdspanne zullen worden afgehandeld.

Uit alle voorgaande elementen, blijkt dan ook dat de voormelde motieven niet kennelijk onjuist zijn. Ze reflecteren niet enkel de wenselijkheid maar ook de noodzaak van de betrokken sectorale overdrachten van het jurisdictioneel handavingscontentieux binnen de aangelegenheden die het voorwerp uitmaken van het voorliggende ontwerp van decreet.

(ii) De overgedragen aangelegenheid leent zich tot een gedifferentieerde regeling

Daarnaast leent de oprichting van specifieke administratieve rechtscolleges – en bijgevolg ook de uitbreiding van de rechtsmacht ervan – zich tot differentiatie aangezien er op zowel deelstatelijk als federaal niveau reeds uitzonderingen bestaan op de algemene bevoegdheid van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State als administratief rechtscollege (zie bijv. de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen). De afdeling Bestuursrechtspraak spreekt zich immers enkel uit over beroepen tot nietigverklaring van akten en reglementen voor zover er geen beroepsmogelijkheid is voorzien bij een ander (administratief) rechtscollege (zie art. 14, §1 RvS-Wet). Bovendien beschikt het Handavingscollege momenteel reeds over rechtsmacht voor rechterlijke beroepen in volle rechtsmacht gericht tegen boetebeslissingen en voordeelontnemingen opgelegd in het kader van de handhaving van Vlaamse regelgeving zoals het DABM, de VCRO, het OED en het DIHB. De verdere uitbreiding van deze rechtsmacht van het Handavingscollege vormt om de bovenstaande redenen dan ook een aangelegenheid die zich leent tot een gedifferentieerde regeling.

(iii) De weerslag op de geregelde federale aangelegenheid is beperkt of marginaal

Het voorliggende ontwerp van decreet voorziet in de concrete implementatie van het KVH voor de volgende Vlaamse regelgeving: het DABM, de VCRO, het Logiesdecreet, het OED, het VED en het DIHB. Overeenkomstig deze implementatie volgt op basis van het KVH dan ook de toekenning van het inhoudelijk afgebakend contentieux inzake de rechterlijke beroepen gericht tegen bestuurlijke handavingsbeslissingen in deze aangelegenheden aan het Handavingscollege. Deze bevoegdheidsoverdracht heeft zowel vanuit kwantitatief als vanuit kwalitatief oogpunt slechts een marginale of beperkte weerslag op de federale justitiële ordening.

Op basis van een projectie met de huidige cijfers als uitgangspunt (zie de tabel die hierboven reeds is opgenomen), blijkt immers duidelijk dat de impact van de overdracht van bijkomende rechtsmacht aan het Handavingscollege, kwantitatief

³⁰ Zie Dienst van de bestuursrechtscolleges, Jaarverslag 2021-22, p. 16: “De Dienst van de Bestuursrechtscolleges blijft er verder over waken dat de uiterst korte doorlooptijden voor de behandeling van UDN-vorderingen (gemiddeld twee weken na de indiening van het beroep) met een openbare zitting ongeveer een week na de indiening van het beroep, behouden blijven.”

gezien, beperkt blijft. Het betreft slechts een gering aantal beroepen die aan de rechtsmacht van de afdeling Bestuursrechtspraak en van de rechtbank van eerste aanleg worden onttrokken ten voordele van het Handhavingscollege.³¹ Het kwantitatief marginaal karakter van de overdracht van het handhavingscontentieux volgt overigens ook uit de vergelijking van het erg beperkte aantal beroepen dat zal worden overgedragen aan het Handhavingscollege, in verhouding met het volledige en niet-afgebakende contentieux waarvoor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State over rechtsmacht beschikt.

Naast het feit dat de weerslag op de bevoegdheden vanuit kwantitatief oogpunt beperkt blijft, gelet op geringe aantal potentiële zaken die bijkomend aan het Handhavingscollege zullen worden opgedragen, is de weerslag van de betrokken overdracht van rechtsmacht ook vanuit kwalitatief oogpunt beperkt. De overgedragen rechtsmacht heeft immers enkel betrekking op individuele bestuursbeslissingen over bestuurlijke sanctionering, beveiliging of herstel. Er wordt geen rechtsmacht voor reglementaire handelingen overgedragen.³² Daarnaast blijft de afdeling Bestuursrechtspraak ten volle bevoegd als cassatierechter ten aanzien van alle rechterlijke uitspraken van het Handhavingscollege. Het behoud van de cassatiebevoegdheid wordt ook door het Grondwettelijk Hof immers als een belangrijk (en noodzakelijk) gegeven beschouwd bij de beoordeling van de marginale weerslag, op de federale bevoegdheden.³³

Uit de specificiteit en de eigenheid van het inhoudelijk erg afgebakende handhavingscontentieux kan eveneens worden afgeleid dat de weerslag op de bevoegdheden van de federale overheid vanuit kwalitatief oogpunt beperkt blijft. Zo mag de toepassing van de impliciete bevoegdheden *"er zeker niet toe [...] leiden dat de Gemeenschappen of de Gewesten een algemeen systeem van administratieve rechtscolleges opbouwen, of zelfs een algemeen administratief rechtscollege"*.³⁴ Hiervan is geen sprake ten gevolge van de toekenning van rechtsmacht aan het Handhavingscollege in het voorliggende ontwerp van decreet – en bij uitbreiding: van het KVH – aangezien het handhavingscontentieux dermate specifiek en nauw verweven is met de materiele regelgeving van het Vlaams Gewest en de Vlaamse Gemeenschap dat er bezwaarlijk sprake kan zijn van een 'algemeen systeem van bestuursrechtscolleges'. Het Handhavingscollege legt zich daarentegen specifiek toe op beslissingen van bestuurlijke handhaving in het kader van welbepaalde Vlaamse regelgeving.

Conclusie

Bijgevolg is de Vlaamse decreetgever op basis van artikel 10 BWHI bevoegd om met voorliggende ontwerp van decreet dat voorziet in de concrete implementatie van de artikelen 42, 46, 55, 68, 74 en 96 van het KVH voor de bepaalde Vlaamse

³¹ In de praktijk zal, zelfs na meerdere implementatiedecreten, steeds slechts een beperkt en afgebakend aantal handhavingsdossiers worden onttrokken aan de rechtsmacht van de Raad van State.

³² Zie in dit verband: GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, overw. B.8.9 en Adv.RvS nr. 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 bestuursrechtscolleges 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, rnr. 13-19.

³³ Zie GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, overw. B.8.10.2.

³⁴ Verslag bij de herziening van titel III van de Grondwet, om een nieuw hoofdstuk in te voegen betreffende de administratieve rechtscolleges en de Raad van State, Parl.St. Senaat, BZ 1991-1992, 100- 48/2, 11.

regelgeving (m.n. het DABM, de VCRO, het Logiesdecreet, het OED, het VED en het DIHB) de voormelde bijkomende rechtsmacht inzake handhavingsgeschillen toe te kennen aan het Handhavingscollege.

II. Toelichting bij de artikelen

Hoofdstuk 1. Algemene bepaling

Dit hoofdstuk behoeft geen nadere toelichting.

Hoofdstukken 2 tot en met 10, 12, 14, 16 tot en met 19, 21, 22, 24, 28 en 29.

Hoger werd er reeds op gewezen dat de implementatie van het KBH in de Vlaamse regelgeving, overkoepeld door het DABM, gebeurt door aanpassing van titel XVI DABM. Concreet betekent dit dat deze Vlaamse regelgeving voor de handhaving ervan verwijst naar het DABM, waarna het DABM doorverwijst naar het KVH. Op die manier blijft Titel XVI DABM het sectoraal kader, dat milieumisdrijven en milieu-inbreuken groepeert.

Om deze operatie consequent door te voeren, voorzien de voormelde hoofdstukken in een aantal technische wijzigingen van de huidige van toepassingstellingen van het DABM in deze Vlaamse regelgeving. Meer bepaald worden verwijzingen naar concrete hoofdstukken van Titel XVI, die n.a.v. de implementatie van het KVH worden opgeheven of gewijzigd, vervangen door een algemene van toepassingstelling van titel XVI DABM.

Hoofdstuk 11. Wijziging van het decreet van 21 december 1990 houdende begrotingstechnische bepalingen alsmede de bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991

Dit hoofdstuk bepaalt de concrete bestemming van de handavingsopbrengsten, verkregen uit de handhaving van het OED en het VED, die volgens de algemene regel, vervat in art. 73 KVH, worden toebedeeld aan de Vlaamse overheid.

Hoofdstuk 13. Wijzigingen van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid

Voor een algemene toelichting bij dit hoofdstuk wordt verwezen naar de bespreking van de krachtlijnen en de bijhorende impactanalyse van het ontwerp hierboven.

Hieronder worden de meest belangwekkende artikelen besproken.

Art. 19. Van toepassingstelling KVH en keuze van de opties

Uit het optionele hoofdstuk 10 worden de afdelingen 2 (onmiddellijke inning), 3 (bestuurlijk beslag), 4 (probatievoorwaarden), 6 (financiële handhaving), 7 (Handhavingsverzoek), 9 (administratief beroep tegen herstelbeslissingen), 10 (mogelijkheid tot verlenging van uitvoeringstermijnen en vermindering van de dwangsomschuld), 11 (verplichte betaling van een waarborgsom) en 12 (stakingsbevel bij verhindering van toezicht) weerhouden.

De figuur van de onmiddellijke inning laat toezichthouders toe om binnen de beleidslijnen van de Vlaamse Regering de misdrijven en inbreuken die zij

vaststellen zelfstandig af te handelen zonder de tussenkomst van het parket en / of de beboetingsinstantie, waardoor de werklast van deze laatste instanties kan worden verminderd. Met de figuur van het bestuurlijk beslag faciliteert het lichten van optie 3 de verbeurdverklaring in het bestuurlijke spoor.

De opties 7 en 9 komen ook voor in het huidige DABM-kader (artikel 16.4.18 tot en met art. 16.4.18 ter DABM; art. 16.4.17 DABM). Afdeling 10 komt formeel niet voor in het huidige DABM-kader, maar beantwoordt wel aan een gevestigde handhavingspraktijk. Afdeling 11 is volledig nieuw, maar het nut van de mogelijkheid om de veroorzaker van milieuschade te verplichten het herstel ervan te prefinancieren via een waarborgsom, is evident, gelet op de hoge kosten die vaak met dit herstel gepaard gaan.

Het lichten van de optie in afdeling 12 moet garanderen dat de beveiligingsrisico's ook bij de verhindering van toezicht onder controle kunnen worden gehouden, wat zeker in de DABM – materies, die activiteiten regelen met een potentieel belangrijke (negatieve) impact op mens en milieu, uitermate belangrijk is. De opties 4 en 6 werden tot slot toegevoegd op vraag van SERV, MINA en VVSG.

SERV en MINA gaven daarbij volgende toelichting:

"Afdeling 4 biedt de mogelijkheid om aan het uitstel of de opschorting voorwaarden te koppelen als de vervolgte persoon daarmee instemt. De Raden zijn van oordeel dat dit een bijkomende mogelijkheid tot sanctionering biedt.

*Afdeling 6 werd ingevoerd om te vermijden dat een overtreder door een beroep op reguliere premie- of subsidiestelsels geheel of ten dele aan (de financiële gevolgen van) zijn herstellplicht kan ontsnappen. De Raden zijn van oordeel dat het ook binnen het kader van de milieuhandhaving wenselijk is om te voorzien in een regeling waardoor een overtreder geen aanspraak kan maken op premies, subsidies of andere vormen van steun in zoverre die gericht zijn op het herstel van publieke schade waartoe de overtreder reeds op basis van de herstellplicht (en met eigen middelen) gehouden is."*³⁵

VVSG gaf van zijn kant volgende motivering mee om de keuze voor het activeren van optie 6 te verantwoorden:

"We vragen om ook bij overtredingen inzake milieu of ruimtelijke ordening "financiële handhaving" mogelijk te maken (optie afdeling 6). Het gaat dan bv. om het niet subsidiëren van wat al verplicht was gesteld.

Inzake onroerend erfgoed wil de decreetgever het "perverse effect" vermijden dat "verwaarlozers door de lamentabele staat van het verwaarloosde gebouw bij de uitbetaling van premies voorrang krijgen op eigenaars van monumenten die hun onderhoudsplicht wel naleven" (MvT p. 19)

*Inzake handelsvestigingen is dit nodig om te "voorkomen dat de overheid opdraait voor het herstel van publieke schade, gelet op de premies die gangbaar zijn in het handelsvestigingsbeleid en de subsidies die kunnen worden verleend in functie van de sloop en/of transformatie van handelspanden en bedrijfsruimten." (MvT p. 23) Beide argumentaties gelden o.i. ook inzake milieu en ruimtelijke ordening. Als bijvoorbeeld het installeren van een waterzuivering, het afbreken van een gebouw of het heraanplanten van bomen al verplicht was door een handhavingsbevel, dan heeft de overtreder daarvoor geen recht op een subsidie."*³⁶

³⁵ Advies MINA & SERV, p. 11, randnr. 21.

³⁶ Advies VVSG, p. 5-6, nr. 3.1.

Art. 21. Herstelinstancies en beboetingsinstancie

Paragraaf 1 bepaalt wie kan worden aangesteld als herstelinstancie. Naast de burgermeester, gaat het om personeelsleden van de Vlaamse overheid, van de gemeente of van gemeentelijke samenwerkingsverbanden.

De Vlaamse Regering kan opleidings- en ervaringsvereisten en andere voorwaarden bepalen waaraan categorieën van herstelinstancies moeten voldoen, en hun bevoegdheden inhoudelijk, geografisch of temporeel beperken. Conform paragraaf 2 duidt de Vlaamse Regering of haar gemachtigde de personeelsleden van de Vlaamse Overheid aan die zullen optreden als beboetingsinstancie. De aanstelling van instancies als beboetingsinstancie wordt niet weerhouden.

Art. 22. Bijkomende grondslag voor het opleggen van beveiligingsmaatregelen en bijzondere bevoegdheden voor toezichthouders, gemachtigd tot het dragen van wapens

De grondslag voor het opleggen van de in hoofdstuk VII van titel XVI DABM bedoelde veiligheidsmaatregelen is breder dan voor de beveiligingsmaatregelen van hoofdstuk 5 KVH. Om hieraan te verhelpen, wordt deze grondslag (het beheersen van een aanzienlijk risico voor mens of milieu), die specifiek is voor milieuaangelegenheden, uitdrukkelijk toegevoegd, uiteraard enkel voor de regelgeving waarop het DABM van toepassing is.

De natuurwachters van het Agentschap Natuur en Bos zijn van oudsher gemachtigd tot het dragen van wapens, wat onmiddellijk aansluit bij de risico's, verbonden aan hun specifieke toezicht – en opsporingsdracht.³⁷ In functie van het vrijwaren van hun fysieke integriteit en hun opdrachten als OGP³⁸ wordt aan deze afgelijnde categorie van toezichthouders daarom een aantal bijzondere bevoegdheden verleend uit de Wet op het Politieambt, meer bepaald inzake fouillering en het boeien van personen.³⁹

Bij de personen die zij aan controles en inspecties onderwerpen, is wapendracht immers niet uitzonderlijk, 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 bovendien 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. Uiteraard is art. 8 §4,1ste lid KVH ook van toepassing op deze bevoegdheid, m.i.v. de evenredigheidsvereiste.

Deze bevoegdheden kunnen tot slot ook worden gebruikt ter ondersteuning van bevoegdheden, voortvloeiend uit de hoedanigheid van Officier van Gerechtigke

³⁷ 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; KB van 26 juni 2002 betreffende het voorhanden hebben en dragen van wapens door de diensten van het openbaar gezag of van de openbare macht.

³⁸ Voor die toezichthouders die over deze hoedanigheid beschikken.

³⁹ In hun advies drukken MINA en SERV hun appreciatie uit voor deze regeling (p. 10, randnr. 18).

Politie, bv. wanneer de onderzoeksrechter een gerechtelijke arrestatie heeft bevolen.

Art. 23. Opbrengsten verkregen uit handhaving

Dit artikel bepaalt de concrete bestemmingen van de handavingsopbrengsten die volgens de algemene regel, vervat in art. 73 KVH, worden toebedeeld aan de Vlaamse overheid.

Art. 33 tot 37. Misdrijven en inbreuken

Hoofdstuk VI van titel XVI DABM bevat op dit ogenblik enkel een oplijsting van de milieumisdrijven. In hetzelfde hoofdstuk wordt nu ook de regeling m.b.t. de inbreuken⁴⁰ ondergebracht, zonder inhoudelijke wijzigingen.

De strafrechtelijke bepalingen blijven onaangeroerd, wat meteen inhoudt dat de mogelijkheden voor het alternatief sanctioneren via GAS, vervat in art. 16.6.2 §2 en 16.6.3 §2, onverkort behouden blijven.

Ook het maximum van de exclusieve en alternatieve bestuurlijke geldboete blijft bepaald op respectievelijk 400.000 en 2.000.000 EURO. Wel wordt voortaan een minimumgeldboete bepaald van 50 EURO, wat noodzakelijk is voor de toepassing van de figuur van de onmiddellijke inning.

Daarnaast wordt de bevoegdheid van de strafrechter om bij wijze van beveiligingsmaatregel, een tijdelijk exploitatieverbod op te leggen om de inrichtingen die aan de oorsprong van het milieumisdrijf liggen⁴¹, niet langer weerhouden. De strafrechter heeft een reactieve rol⁴²: hij treedt op tegen een misdrijf dat minstens reeds is aangevangen, en is aanvullend bevoegd om te oordelen over de publieke en private schade die daaruit voortvloeit. Vanuit die hoedanigheid wordt hij door het KVH bevoegd gemaakt publieke herstelmaatregelen op te leggen, in het zog daarvan de vervolgte misdrijven die nog steeds in voortzetting zijn te staken, en inperkende maatregelen (als onderdeel van de ruimere categorie van beveiligingsmaatregelen) op te leggen. Deze bevoegdheid volstaat, en noodzaakt geen specifieke bepaling meer.

Hoofdstuk 15. Wijzigingen van het decreet van 29 maart 2002 tot bescherming van het varend erfgoed

Voor de toelichting bij dit hoofdstuk wordt verwezen naar de bespreking van de krachtlijnen van het ontwerp hierboven, en de toelichting bij hoofdstuk 23, m.b.t. de wijzigingen aan het verwante Onroerenderfgoeddecreet.

Hoofdstuk 20. Wijzigingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009

Voor een algemene toelichting bij dit hoofdstuk wordt verwezen naar de bespreking van de krachtlijnen en de bijhorende impactanalyse van het ontwerp hierboven.

Hieronder worden de meest belangwekkende artikelen besproken.

⁴⁰ Nu nog opgenomen onder art. 16.1.2, 1° en 16.4.27, derde lid DABM.

⁴¹ Huidig artikel 16.6.5 DABM.

⁴² Het opleggen van beveiligingsmaatregelen zonder verband met het vastgestelde misdrijf of de daaruit voortvloeiende schade, behoort niet tot de bevoegdheid van de strafrechter als bijzondere rechter.

Art. 52. Opbrengsten verkregen uit handhaving

Dit artikel bepaalt de concrete bestemming van de handavingsopbrengsten die volgens de algemene regel, vervat in artikel 73 KVH, worden toebedeeld aan de Vlaamse overheid. In combinatie met de opheffing van artikel 6.5.1 VCRO door dit ontwerp, wordt deze algemene regel van artikel 73 KVH daarmee onverkort van kracht.

Als basisregel (art. 73, 1^{ste} lid KVH) geldt voortaan dat de opbrengsten toekomen aan de overheid die ze geïnd heeft. Samen met de mogelijkheden die het KVH biedt voor de lokale overheden om zelf het volledige traject (van vaststelling over maatregel tot uitvoering) te doorlopen, wordt daarmee voldaan aan de betrachting om de inkomsten uit dergelijke trajecten volledig aan de lokale besturen te doen toekomen.

Tegelijkertijd biedt artikel 73, 2de lid KVH de Vlaamse Regering de mogelijkheid om (in afwijking op de algemene regel) de opbrengsten van hybride trajecten te verdelen "*volgens de criteria die zij bepaalt en rekening houdend met de inspanningen die overheden leveren in het handavingsproces dat de opbrengsten genereert.*" Deze uitzondering kan leiden tot transfers in beide richtingen, afhankelijk van de overheid die int. Hybride trajecten komen frequent voor, als gevolg van afspraken of als gevolg van een decretale regeling, zoals het opleggen en invorderen van bestuurlijke geldboetes door Vlaamse beboetingsinstanties, vaak aan de hand van vaststellingen die uitgaan van lokale overheden.

De concrete regeling voor hybride trajecten moeten worden vastgelegd in het Handavingsbesluit.

Art. 53 - 54. Herstelinstancies en beboetingsinstanties

De taken van de herstelinstancy in de zin van het KVH (vorderen, opleggen en uitvoering herstel – en beveiligingsmaatregelen, en administratief toezicht op beveiligingsmaatregelen, opgelegd door toezichthouders) worden in de VCRO waargenomen door de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur, de gemeentelijke inspecteur en de burgemeester. Daarnaast beschikt het parket over een vorderingsrecht m.b.t. publieke herstelmaatregelen voor de strafrechter.

Via de wijziging van artikel 1.4.9 VCRO, dat de aanstelling van gemeentelijke en gewestelijke stedenbouwkundige inspecteurs regelt, wordt deze taakverdeling bevestigd.

Het nieuwe artikel 1.4.9 §1 VCRO duidt zowel de gemeentelijke en gewestelijke inspecteurs als de burgemeesters aan als herstelinstancy. De voorwaarden voor de aanstelling van de inspecteurs blijven gelijkaardig.

Het parket beschikt op basis van artikel 56 KVH reeds over een vorderingsrecht m.b.t. publieke herstelmaatregelen, zodat dit niet meer in het sectoraal decreet moet worden geregeld.

Conform paragraaf 2 duidt de Vlaamse Regering of haar gemachtigde de personeelsleden van de Vlaamse Overheid aan die zullen optreden als beboetingsinstancy. De aanstelling van instanties als beboetingsinstancy wordt niet weerhouden.

Art. 55. Opnemen dagvaarding in het vergunningenregister

Artikel 5.1.2, 1^{ste} lid, 9^o en 10^o VCRO regelt de informatie die op het vlak van handhaving in het vergunningenregister moet worden opgenomen. Aanvullend bepaalt artikel 6.6.3. dat ook de dagvaarding of elk ander gedinginleiding exploit van een herstelprocedure moet worden opgenomen in het vergunningenregister.

Art. 6.6.3 wordt door dit ontwerp opgeheven. Van die gelegenheid wordt gebruik gemaakt om de dagvaarding / het gedinginleidend exploit rechtstreeks op te nemen in de algemene lijst van de in het vergunningenregister te publiceren handhavingsinformatie, zoals bepaald door artikel 5.1.2. VCRO.

Art. 56 - 58. Aanpassen terminologie

De bepalingen brengen de verwijzingen naar handhavingsinstrumenten in diverse onderdelen van de VCRO in lijn met de terminologie van het KVH, zonder inhoudelijke wijzigingen.

Art. 62. Van toepassingstelling KVH en de keuze van de opties

Uit het optionele hoofdstuk 10 worden de afdelingen 3 (bestuurlijke beslag), 4 (probatievoorwaarden), 6 (financiële handhaving), 7 (Handhavingsverzoek), 8 (politiediensten van rechtswege toezichthouder), 9 (administratief beroep tegen herstelbeslissingen), 10 (mogelijkheid tot verlenging van uitvoeringstermijnen en vermindering van de dwangsomschuld) 11 (waarborgsom) en 12 (stakingsbevel bij verhindering van toezicht) weerhouden.

In het huidige VCRO-kader hebben reguliere politieagenten reeds de bevoegdheid om inbreuken op te sporen en hiervan verslag van vaststelling op te stellen (art. 6.2.5 VCRO). In functie van het toezicht op Vlaamse regelgeving en de opsporing van stedenbouwkundige misdrijven en inbreuken kunnen zij toegang nemen tot de bouwplaats en de gebouwen, ook wanneer deze verrichtingen de kenmerken van een huiszoeking dragen (art. 6.2.4, 2^{de} lid VCRO), wat in de terminologie van het KVH neerkomt op respectievelijk een betreding en een bestuurlijke visitatie. Tot slot heeft de reguliere politie de bevoegdheid om stedenbouwkundige misdrijven en – inbreuken in uitvoering te doen staken. Daarmee fungeren de leden van de reguliere politie nu reeds als toezichthouders in de zin van het KVH, aangezien ze kunnen bogen op dezelfde kernbevoegdheden.

De reguliere politie neemt deze bevoegdheden van oudsher op, en doet dat nog steeds: uit het Handhavingsrapport blijkt dat de Lokale politie in 2019 270 waarschuwingen gaf, 546 (aanvankelijke) processen-verbaal en 59 verslagen van vaststelling opstelde en 84 maal een stakingsbevel oplegde.⁴³

Met 58% van alle opgestelde aanvankelijke processen-verbaal tegenover 35 % door gemeentelijke verbalisanten en 6% door de omgevingsinspectie, zal duidelijk zijn dat de politie nog steeds de handhaving van de ruimtelijke ordening in belangrijke mate schraagt, zodat het lichten van "optie 8" in dit beleidsveld onontbeerlijk is.⁴⁴ Het lichten van optie 12 in context van de VCRO is een logisch verlengde van het lichten van dezelfde optie in de context van het DABM, nu de vergunningsplichtige handelingen van beide decreten gereguleerd worden door één en dezelfde omgevingsvergunning.

De oorspronkelijke tekst van art. 6.1.2 blijft als een eerste lid behouden. Dit lid bevestigt de evidentie dat de toepassing van het handhavingsluik van de VCRO gericht is op de vrijwaring van de goede ruimtelijke ordening, vermeld in artikel 4.3.1 §2 VCRO, waarmee meteen het door de VCRO beschermde algemeen belang, bedoeld in artikel 2, 25^o KVH, *expressis verbis* wordt aangeduid.

⁴³ Handhavingsrapport ruimtelijke ordening 2019, p. 22.

⁴⁴ Handhavingsrapport ruimtelijke ordening 2019, p. 59.

Optie 4 (probatievoorwaarden) en 6 (financiële handhaving) werden toegevoegd op vraag van SERV, MINA en VVSG.⁴⁵

Optie 7 (handhavingsverzoek) werd toegevoegd op vraag van VVSG, die daarvoor volgende verantwoording gaf:

"We kunnen ons erin vinden dat derde die last hebben van andermans overtreding, aan de overheid kan vragen om te handhaven, ook inzake ruimtelijke ordening (optie afdeling 7)

Derden die schade ondervinden van een milieu-overtreding kunnen nu al formeel om handhaving verzoeken bij de bevoegde overheid. Een gelijkaardige regeling staat in het Kaderdecreet (afdeling 7). Ook een gemeente kan bij een andere overheid om handhaving vragen, voor een gemeente geldt dan niet de vereiste om schade aan te tonen. Volgens het implementatiedecreet zal zo'n regeling niet alleen gelden inzake milieu (waar het al bestond) maar ook inzake handelsvestigingen omdat "klachten over mogelijke inbreuken vaak van concurrenten komen". (MvT p. 23) Die argumentatie geldt o.i. evengoed inzake ruimtelijke ordening. Omdat we pleiten voor een zo groot mogelijke gelijkschakeling van de verschillende sectoren, zien we geen bezwaar om dit systeem ook bij ruimtelijke ordening in te voeren. Het houdt geen verplichting in om op elke overtreding te gaan handhaven of om daar onmiddellijk het volledig handhavingstraject op toe te passen, wel moet de gemeente dan motiveren waarom ze al dan niet op de vraag ingaat. Het kan er wel toe leiden dat gemeenten hun handhavingsprioriteiten scherp moeten stellen zodat gedoogbeleid op andere overtredingen te verantwoorden is.

Een lokale prioriteitennota handhaving kan daarvoor dienen."⁴⁶

Optie 11 tenslotte werd toegevoegd op vraag van SARO en VVSG, die daarvoor respectievelijk volgende verantwoordingen gaven:

"Verder vraagt de raad te onderbouwen waarom niet werd geopteerd voor de invoering in de VCRO van de verplichte betaling van een waarborgsom (afd. 11). Hierdoor ontstaat immers een extra drukkingsmiddel opdat een rechtelijke opgelegde maatregel ook uitdrukkelijk wordt uitgevoerd. De raad merkt verder op dat deze optionele figuur (waarborgsom, afd. 11) met voorliggend IKVH wel van toepassing wordt gemaakt voor het onroerend erfgoedbeleid."⁴⁷

"We vragen dat ook inzake ruimtelijke ordening een handhavingsbevel kan gekoppeld worden aan een waarborg (optie afdeling 11).

Het kunnen opleggen van een waarborg (optie afdeling 11) staat bij milieu wel vermeld als "evident" in de toelichting (MvT p. 14) maar niet in de decreetstekst. Het kunnen opleggen van een waarborg lijkt ons niet alleen interessant bij milieu en onroerend erfgoed maar ook inzake ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld bij het doen heraanplanten van bomen."⁴⁸

Ook MINA en SERV vonden dat er "mogelijkheden (zijn) voor het van toepassing verklaren van ... afdeling 11 (opleggen waarborgsom bij feitelijk herstel)" op de VCRO.⁴⁹

Door toevoeging van deze opties wordt de stroomlijning van de regels van DABM en VCRO ook op het vlak van de optionele figuren bovendien doorgezet, waarmee tegemoet wordt gekomen aan de vraag daartoe van SERV en MINA.⁵⁰

⁴⁵ Zie de toelichting bij artikel 18.

⁴⁶ Advies VVSG, p. 6

⁴⁷ Advies SARO, p. 6.

⁴⁸ Advies VVSG, p. 7.

⁴⁹ Advies MINA & SERV, p. 12 randnr. 22.

⁵⁰ Advies MINA & SERV, p. 12 randnr. 22.

Art. 66. Misdrijven

Aan de bestaande misdrijven, bepaald door de VCRO, wordt niet geraakt. De omschrijving en de straffen voor deze misdrijven blijven dezelfde, met dien verstande dat de specifieke strafbaarstelling van art. 6.2.1, eerste lid, 3^o beperkt blijft tot stakingsbevelen, gegeven onder het regime voor de van toepassingstelling van het KVH.⁵¹ Ook het maximum van de alternatieve bestuurlijke geldboete die kan worden opgelegd n.a.v. een bestuurlijke vervolging van deze misdrijven blijft ongewijzigd. Wel wordt voortaan een minimumgeldboete bepaald van 50 EURO, wat noodzakelijk is voor de toepassing van de figuur van de onmiddellijke inning.

Art. 67. Inbreuken

Dit artikel behoudt ook voor wat de inbreuken betreft het *status quo*, met dien verstande dat de categorie van inbreuken op de meldingsplicht in de zin van art. 6.2.2, 3^o VCRO wordt uitgebreid, en er een minimumgeldboete van 50 EURO wordt bepaald.

Het omgevingsvergunningendecreet (OVD) voerde de mogelijkheid in om - zoals bij milieu - aan stedenbouwkundige meldingen voorwaarden te verbinden. De voorwaarden mogen de melding niet onevenredig beperken of verbieden (art. 113, §2 Omgevingsvergunningsdecreet) en dit binnen de contouren van de eerder beperkte beoordelingsruimte bij meldingen (art. 4.2.2 VCRO). De voorziene wijziging zorgt ervoor dat de inbreuken op het niet naleven van de opgelegde voorwaarden in de meldingsakte kunnen worden gehandhaafd.

Ook voor wat de meldingsplichten inzake het zorgwonen en het beëindigen van het zorgwonen betreft, wordt een wijziging voorzien zodat ook deze inbreuken kunnen gehandhaafd worden. Zorgwonen heeft een belangrijke maatschappelijke betekenis waar de laatste jaren volop wordt op ingezet en het draagt bij tot een zorgzame maatschappij op mensenmaat. De mogelijkheden zijn bij wijzigingsdecreet van 18 juni 2021 nog aanzienlijk verruimd naar bestaande bijgebouwen bij een hoofdzakelijk vergunde woning en verplaatsbare zorgunits, die makkelijk terug te verwijderen zijn. Het zorgwonen is concipieerd als een tijdelijke situatie en bij beëindiging van het zorgwonen dient men ofwel een reguliere vergunning te bekomen of dient men terug te keren naar de eerdere toestand. Dit wordt in vele gevallen opgelost door communicatie met de burger, maar ook handhaving is nodig waar het niet opgelost geraakt. De meldingsplichten inzake zorgwonen zijn rechtstreeks decretaal in een afzonderlijk artikel 4.2.4 VCRO opgenomen en de handhaving ervan valt niet onder de eerder voorziene strafbaarstelling voor de meldingsplichten die bepaald worden langs het BVR betreffende de meldingsplichtige handelingen ter uitvoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 16 juli 2010.

Ten slotte wordt ook het verder uitvoeren van handelingen in geval van verval, schorsing of vernietiging van de meldingsakte, voortaan als een inbreuk aangemerkt.

Art. 71. Adviesplicht bij de opstart van een gerechtelijke herstelprocedure of een ambtshalve uitvoering

Deze bepaling zorgt ervoor dat de bijzondere adviesplichten die het huidige handavingsluik van de VCRO kenmerken, behouden kunnen blijven. Nieuw artikel

⁵¹ Het KVH voorziet reeds in een bestuurlijke sanctie voor het niet naleven beveiligingsmaatregel (t.a.v. niet geïdentificeerde adressanten of zolang geen dwangsom kan verbeuren): zie art. 65 §4, 2^{de} lid en art. 104, 3^{de} lid KVH.

6.3.1 vormt daarnaast een kapstok voor het verbinden van andere formele voorwaarden (dan het advies) aan het inleiden / aanhangig maken van de herstellvordering of de opstart van een ambtshalve uitvoering. De specifieke definitie van "de opstart van een ambtshalve uitvoering" werd overgenomen van huidig artikel 6.3.4 §1, 2^{de} lid VCRO.

De samenstelling en werking van het adviesorgaan, de adviesprocedure en de rechtsgevolgen van het advies worden geregeld in het Handhavingsbesluit.

De bestaande adviesverplichting in het kader van administratieve beroepen tegen bestuurlijke maatregelen ~~kan zal~~ worden voorzien en uitgewerkt bij de regeling van het administratief beroep in het Handhavingsbesluit.⁵²

De bestaande adviesverlening in het kader van zogenaamde "dwangsomverzoeken" kan eveneens worden verankerd in het Handhavingsbesluit op basis van artikel 99, 2^{de} lid VCRO.

Enkel voor de specifieke bemiddelingsopdracht in het kader van herstelschikkingen wordt er geen grondslag meer voorzien. Niet alleen blijkt uit recente cijfers dat van deze bemiddelingsmogelijkheid vrijwel geen gebruik wordt gemaakt⁵³, het is ook perfect mogelijk om het adviesorgaan desgewenst een nieuwe (en meer decisieve) rol toe te kennen als instantie die herstelschikkingen bekrachtigt in de zin van art. 62 §1, 1^o KVH.

Art. 72. Vernietiging titel van eigendomsverkrijging bij miskennen informatieplicht

Artikel 69 van het ontwerp herneemt de tekst van artikel 6.6.2 VCRO, dat ingrijpt op de (privaatrechtelijke) relatie tussen de koper en verkoper naar aanleiding van een miskennen van de informatieplicht. Strikt genomen is dit geen handhavingsregel, reden waarom zij niet in het KVH voorkomt. Om het *status quo* te bewaren wordt de tekst hernomen in nieuw artikel 6.3.2 VCRO.

Art. 73. Geen bestuurlijke herstelmaatregelen wanneer de herstelplicht ontstaan is voor 1 maart 2018.

Deze bepaling herneemt (inhoudelijk) het voorschrift van artikel 7.7.7 VCRO.

Art. 74. Stabiliteitswerken vergunbaar voor gedoogde constructies

Deze bepaling herneemt (inhoudelijk) het voorschrift van artikel 6.6.1 §2 VCRO, en bevestigt volledigheidshalve dat aan gedoogde constructies ook niet-vergunningsplichtige onderhoudswerken kunnen worden uitgevoerd.

Hoofdstuk 23. Wijzigingen van het Onroerendergoeddecreet van 12 juli 2013

Voor een algemene toelichting bij dit hoofdstuk wordt verwezen naar de bespreking van de krachtlijnen en de bijhorende impactanalyse van het ontwerp hierboven.

⁵² Zie supra,

⁵³ In 2021 was er slechts 1 bemiddelingsopdracht, in het kader van een bemiddeling met de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur: bron: zie Departement Omgeving | Omgevingshandhavingsrapportage (vlaanderen.be) (weergave 12/11/2022)

De omschrijving van misdrijven (art. 11.2.2 OED) en inbreuken (art. 11.2.4 §1) blijft ongewijzigd, opnieuw met dien verstande dat de specifieke strafbaarstelling van artikel 11.2.2, 1^{ste} lid, 9^o beperkt is tot stakingsbevelen, gegeven onder het regime voor de van toepassingstelling van het KVH.⁵⁴

Ook de straffen en bestuurlijke geldboetes blijven ongewijzigd, met dien verstande dat er een minimum voor de bestuurlijke geldboete wordt ingevoerd van 6 EURO, te verhogen met opdecimen.

Ook de uitdrukkelijke kwalificatie van de schending van de zorgplicht in erfgoedlandschappen als normschending in de zin van het KVH komt overeen met de actuele situatie, waar huidig artikel 11.2.4 §2 bepaalt dat dergelijke schendingen *“worden gelijkgesteld met inbreuken, zonder dat zij aanleiding kunnen geven tot het opleggen van een geldboete.”* Het betreft m.a.w. een verboden gedraging, die wel de grondslag kan vormen voor het opleggen herstellen en beveiligingsmaatregelen, maar niet voor het opleggen van bestuurlijke sancties.

Uit het optionele hoofdstuk 10 worden de afdelingen afdelingen 2 (onmiddellijke inning), 3 (bestuurlijk beslag), 4 (probatievoorwaarden), 6 (financiële handhaving), 8 (politiediensten van rechtswege toezichthouder), 9 (administratief beroep tegen herstelbeslissingen), 10 (mogelijkheid tot verlenging van uitvoeringstermijnen en vermindering van de dwangsomschuld), 11 (verplichte betaling van een waarborgsom) en 12 (stakingsbevel bij verhindering van toezicht) weerhouden.

De figuur van de onmiddellijke inning laat de verbalisant toe om binnen de beleidslijnen van de Vlaamse Regering de misdrijven en inbreuken die zij vaststellen zelfstandig af te handelen zonder de tussenkomst van het parket en / of de beboetingsinstantie, waardoor de werklast van deze laatste instanties kan worden verminderd. Met de figuur van het bestuurlijk beslag faciliteert het lichten van optie 3 de verbeurdverklaring in het bestuurlijke spoor.

Het lichten van afdeling 4 sluit aan bij het huidige artikel 11.2.4 §3 OED, dat nu reeds voorziet in de mogelijkheid om probatievoorwaarden te verbinden aan het uitstel van tenuitvoerlegging van de sanctie.

Door afdeling 6 in te sluiten, wordt de regeling van artikel 10.4.2 Onroerendergoeddecreet bevestigd, en wordt voorkomen dat overtreders gebruik kunnen maken van de “premiepot” ter financiering van het herstel van de publieke schade die zij wederrechtelijk hebben veroorzaakt. Zij zijn immers verplicht om dit met eigen middelen te doen. Ook het perverse effect, waar verwaarloosers door de lamenteerbare staat van het verwaarloosde gebouw bij de uitbetaling van premies voorrang krijgen op eigenaars van monumenten die hun onderhoudsplicht wel naleven (wat noodzakelijk een betere staat van het gebouw inhoudt), wordt op die manier vermeden.

Derden, die wederrechtelijk beschadigd onroerend erfgoed aankopen en herstellen, kunnen hiervoor nog steeds rekenen op het premiestelsel, met dien verstande dat deze premies zullen worden teruggevorderd van de overtreders die schade hebben veroorzaakt, ten belope van hun herstellplicht.

Om overlap met artikel 95 KVH te vermijden, wordt gelijktijdig het inhoudelijk identieke artikel 10.4.2 OED opgeheven.

⁵⁴ Het KVH voorziet reeds in een bestuurlijke sanctie voor het niet naleven beveiligingsmaatregel (t.a.v. niet geïdentificeerde adressanten of zolang geen dwangsom kan verbeuren): zie art. 65 §4, 2^{de} lid en art. 104, 3^{de} lid KVH.

In de huidige regeling is er reeds de mogelijkheid tot het instellen van een administratief beroep tegen herstelbeslissingen, die met het lichten van de optie, bedoeld in afdeling 9, wordt bestendigd.

Afdeling 10 komt formeel niet voor in het huidige handavingsluit, maar beantwoordt wel aan een gevestigde handavingspraktijk. Afdeling 11 is volledig nieuw, maar het nut van de mogelijkheid om de veroorzaker van erfgoedschade te verplichten het herstel ervan te prefinancieren via een waarborgsom, is evident, gelet op de hoge kosten die vaak met dit herstel gepaard gaan.

Huidig Hoofdstuk 11 Onroerenderfgoeddecreet verleent aan de reguliere politie bepaalde bijzondere bevoegdheden voor de opsporing van misdrijven en inbreuken zoals de bestuurlijke betreding en visitatie (art.11.3.3, 2^{de} en 3^{de} lid Onroerenderfgoeddecreet). Het maakt de reguliere politie bovendien bevoegd om inbreuken vast te stellen in een verslag van vaststelling. Het aanduiden van de reguliere politie als toezichthouder van rechtswege in de zin van art. 97 KVH ligt dan ook in het verlengde van de bestaande regelgeving. Tussen stedenbouwkundige misdrijven en misdrijven Onroerend Erfgoed is er bovendien vaak sprake van samenloop, zodat de vaststellingsbevoegdheden t.a.v. beide materies beter uniform blijven. Om dezelfde reden wordt ook "optie 12" (stakingsbevel bij verhindering van toezicht) gelicht.

In zijn advies vraagt de VVSG om ook de gemeenten in de mogelijkheid te stellen op te treden als herstelinstantie, zonder dat dit een reden mag zijn voor de Vlaamse Overheid om zelf hierin geen verantwoordelijkheid meer op te nemen, en mits de Onroerenderfgoedgemeenten die naast verbaliseren ook herstellen als taak zullen opnemen, daarvoor een hogere subsidie krijgen.⁵⁵

Op deze vraag wordt ingegaan door de burgemeester (of zijn plaatsvervanger) van erkende Onroerenderfgoedgemeenten aan te wijzen als herstelinstantie, naast de inspecteurs Onroerend Erfgoed die hun algemene bevoegdheid behouden.

De beperking tot erkende Onroerenderfgoedgemeenten, moet garanderen dat de voor deze cruciale taak vereiste deskundigheid ook effectief aanwezig is. Een verhoogde subsidie lijkt niet noodzakelijk, nu de inkomsten van herstelhandhaving (zoals verbeurde dwangsommen) conform de algemene regel van art. 73, 2de lid KVH toekomen aan de overheid die het hersteltraject heeft gelopen.

Hoofdstuk 25. Wijzigingen van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges.

Voor een algemene toelichting bij dit hoofdstuk wordt verwezen naar de bespreking van de krachtlijnen en de bijhorende impactanalyse van het ontwerp hierboven.

Hieronder worden de meest belangwekkende artikelen besproken.

Art. 103. Aanpassing definitie Handavingscollege

Het huidige systeem van het DBRC-decreet wordt doorgetrokken en er wordt een bevoegdheidsoverdracht aan het Handavingscollege toegevoegd in overeenstemming met de bevoegdheidsuitbreiding door het KVH en de implementatiedecreten.

Art. 104. Tussenkoms

⁵⁵ Advies VVSG, p. 8-9, nr. 4.1.

Deze bepaling voorziet in een procedure tot tussenkomst bij het Handhavingscollege. De introductie van een procedure tot tussenkomst is vereist aangezien artikel 74 KVH de mogelijkheid biedt aan derden die in hun rechtmatige belangen worden geschaad door een bestuurlijke herstel- of beveiligingsbeslissing of herstelschikking, om eigenhandig een juridictioneel beroep bij het Handhavingscollege in te stellen tegen deze beslissingen.

In dat geval kan de betrokkene ten aanzien van wie de bestuurlijke herstelbeslissing werd opgelegd (overeenkomstig art. 47-55 KVH) (zie 1°) of ten aanzien van wie de bestuurlijke beveiligingsmaatregel is genomen (overeenkomstig art. 65-68 KVH) (zie 2°) er immers alle belang bij hebben om tussen te komen in de procedure die op basis van artikel 74 KVH werd ingesteld. Hetzelfde geldt voor degenen die de herstelschikking mee hebben vastgesteld (overeenkomstig art. 60-62 KVH; dit kan ook de overtreder zijn) (zie 4°) Ook de bevoegde overheid die in eerste aanleg heeft beslist over de betrokken handhavingsbeslissing waartegen administratief beroep werd ingesteld, kan tussenkomen in de procedure (zie 3°).

In de andere richting (zie 5°), zullen de derden die op basis van artikel 74 KVH een rechtstreeks beroep kunnen instellen tegen een herstelbeslissing of -schikking of beveiligingsbeslissing, ook kunnen tussenkomen indien er reeds een vernietigingsberoep is ingesteld door de betrokkene zelf of een andere derde die in zijn rechtmatige belangen wordt geschaad door de betrokken herstel- of beveiligingsbeslissing of herstelschikking. De belangvereiste voor de tussenkomst kan in dergelijke gevallen op dezelfde wijze ingevuld worden als het belang om eigenhandig een beroep in te stellen bij het Handhavingscollege overeenkomstig artikel 74 KVH en zoals uiteengezet in de Memorie van Toelichting bij deze bepaling.

Het bestaan van het administratief beroep tegen herstelbeslissingen (art. 98 KVH) maakt ook dat de geïntegreerde beslissing waarin zowel een beboetings/vervolgingsbeslissing als een herstelbeslissing wordt genomen (zie art. 57 KVH) niet tot problemen leidt voor de tussenkomst die niet mogelijk is voor de beboeting maar enkel in geval van een herstelbeslissing.

Volgens artikel 57, §4 KVH wordt in dat geval enkel de beslissing over de bestuurlijke vervolging beschouwd als een administratieve eindbeslissing als vermeld in artikel 42 KVH zodat tegen dit deel van de geïntegreerde beslissing direct kan worden opgetreden door de vervolgte persoon via een beroep bij het Handhavingscollege. Na het administratief beroep tegen de herstelbeslissing (zie art. 98 KVH) kan voor dit luik van de beslissing slechts een beroep bij het Handhavingscollege worden ingesteld overeenkomstig artikel 55 of 74 KVH met dus de mogelijkheden tot eventuele tussenkomsten waarin de betrokken wijzigingsbepaling voorziet.

Art. 105-106. Rolrecht en rechtsplegingsvergoeding

In het licht van de introductie van een schorsingsprocedure bij het Handhavingscollege wordt er eveneens voorzien in een rolrecht dat door de verzoekende partij moet worden betaald wanneer er een vordering tot schorsing wordt ingediend bij het Handhavingscollege. Het rolrecht bedraagt in dat geval 50 euro. Het bedrag van het rolrecht bedraagt de helft van het verschuldigde rolrecht voor een vernietigingsprocedure bij het Handhavingscollege dat 100 euro bedraagt, naar analogie met de verhouding van de bedragen van het rolrecht bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen die respectievelijk neerkomen op 100 euro en 200 euro.

Er wordt ook een rolrecht voor de tussenkomende partij vastgesteld aangezien er voortaan ook een procedure tot tussenkomst geldt bij het Handhavingscollege. Het

rolrecht dat een tussenkomende partij verschuldigd is, bedraagt – net zoals bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen – de helft van het rolrecht dat een verzoekende partij verschuldigd is bij het indienen van een vordering tot vernietiging. Een tussenkomende partij zal daarom 50 euro aan rolrechten moeten betalen per vordering waarin ze tussenkomt.

Voor het overige wordt artikel 31/1 aangepast in het licht van het nieuwe artikel 31/0.

Art. 107. Bestuurlijke lus

Artikel 77 KVH e.v. voorzien in een opname in het bestuurlijk sanctie - en maatregelenregister van de natuurlijke personen of rechtspersonen die het voorwerp hebben uitgemaakt van een bestuurlijk sepot of vervolging dan wel van een bestuurlijke maatregel. Naar analogie met de regeling voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen wordt in artikel 34, §8 DBRC-decreet uitgebreid naar het Handhavingscollege opdat een nieuwe beslissing na toepassing van de administratieve lus zou worden openbaar gemaakt in de registers overeenkomstig de bepalingen van het KVH (zie art. 77 e.v. KVH).

In het licht van de mogelijkheid voorzien in artikel 74 KVH voor derden die in hun rechtmatige belangen geschaad worden door bestuurlijke herstel- of beveiligingsbeslissingen of herstelschikkingen, om beroep in te stellen bij het Handhavingscollege, zullen deze derden ook een mogelijkheid moeten hebben om tegen een herstelbeslissing na bestuurlijke lus op te treden.

Art. 108. Geldboete wegens kennelijk onrechtmatig beroep

De mogelijkheid om een geldboete wegens kennelijk onrechtmatig beroep op te leggen wordt uitgebreid naar het Handhavingscollege. In het licht van artikel 74 van het KVH beschikken derden voortaan immers ook over de mogelijkheid om zelf op te treden tegen bestuurlijke herstel- of beveiligingsbeslissingen of herstelschikkingen indien ze door deze maatregelen in hun rechtmatige belangen worden geschaad.

Vanuit de optiek van het gestaag uniformiseren van de procedures bij het Handhavingscollege en de Raad voor Vergunningsbetwistingen, is het aangewezen om deze mogelijkheid open te trekken naar de procedure voor het Handhavingscollege.

Het huidige artikel 43 DBRC-decreet wordt om die reden verplaatst naar een nieuw artikel 39/1, waardoor het wordt toegevoegd aan de titel van het DBRC-decreet die van toepassing is op zowel de Raad voor Vergunningsbetwistingen als het Handhavingscollege. Artikel 114 heft vervolgens het huidige artikel 43 op.

Art. 111. Schorsingsprocedures

Deze bepaling breidt het toepassingsgebied van de reguliere schorsingsprocedure en van de schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid uit naar het Handhavingscollege. De tekst van het nieuwe artikel 40 is, op enkele formele wijzigingen na, identiek aan het huidige artikel 40 DBRC-decreet dat tot dusver enkel van toepassing was op de Raad voor Vergunningsbetwistingen (opgenomen in afdeling 3 van Hoofdstuk 4 van het DBRC-decreet). Deze bepaling wordt, net zoals het bestaande artikel 41 (zie hieronder), evenwel opgeheven en opnieuw ingevoerd in afdeling 2 van Hoofdstuk 4 van het DBRC-decreet dat van toepassing

is op de procedure van zowel de Raad voor Vergunningsbetwistingen als het Handhavingscollege.

De verwijzing naar artikel 14 DBRC-decreet maakt dat de implementatiedecreten zelf al dan niet in een schorsende werking van het beroep bij het Handhavingscollege kunnen voorzien. Indien een beroep bij het Handhavingscollege schorsende werking heeft, dan zijn de schorsingsprocedures uit artikel 44 DBRC-decreet niet relevant/van toepassing. Het KVH zelf verbindt reeds een schorsende werking aan het instellen van een beroep tegen een sanctiebeslissing (art. 42 en 46 KVH).

Art. 112. Voorlopige maatregelen

Deze bepaling bevat een procedure voor het opleggen van (voorlopige) maatregelen bij het Handhavingscollege. De tekst van het nieuwe artikel 41 is identiek aan het huidige artikel 41 DBRC-decreet dat momenteel enkel van toepassing is op de Raad voor Vergunningsbetwistingen (en dat wordt verplaatst naar afdeling 2 van Hoofdstuk 4 van het DBRC-decreet; zie hierboven), met een beperkte toevoeging voor de procedure bij het Handhavingscollege.

Zo bepaalt het tweede lid van het nieuwe artikel 41 dat indien er redenen zijn om over te gaan tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van een bestuurlijke beveiligingsbeslissing als bedoeld in artikel 68 KVH, het Handhavingscollege, ambtshalve of op verzoek, kan beslissen om de betrokken beveiligingsbeslissing tijdelijk aan te passen. In het licht van de specifieke aard van bestuurlijke beveiligingsbeslissingen is het immers vereist dat het Handhavingscollege – dat uitspraak doet in volle rechtsmacht – een beveiligingsmaatregel zo nodig kan moduleren of verzachten. Het louter schorsen ervan zou een (disproportionele) beveiligingsmaatregel in zijn geheel ongedaan maken wat vaak niet te verkiezen zal zijn, gelet op de korte tijdspanne waarvoor ze geldt en de aard van de maatregel. Het hervormen van de opgelegde beveiligingsmaatregel laat toe dat het Handhavingscollege een betere balans kan zoeken tussen de in het geding zijnde belangen zonder dat de uitwerking van de beveiligingsmaatregel volledig wordt geschorst en elke beveiliging onverkort ongedaan wordt gemaakt ten gevolge van de tijdelijke schorsing van de maatregel.

Art. 114. Jurisdictionele controle met volle rechtsmacht

Het KVH voorziet in een jurisdictionele controle met volle rechtsmacht zowel voor de sanctiebeslissingen als voor de herstelbeslissingen (zie resp. art. 42, 45, 55, 68 en 74 KVH).

Een beroep in volle rechtsmacht kan gepaard gaan met een hervormingsbevoegdheid. Artikel 44 van het DBRC-decreet wordt in deze zin aangevuld waardoor de bestaande hervormingsbevoegdheid van het Handhavingscollege voor bestuurlijke boetes ook wordt uitgebreid naar de uitsluiting van steun die op basis van artikel 30 KVH kan worden opgelegd als sanctie én naar de bestuurlijke herstelbeslissingen die voortaan kunnen worden bestreden bij het Handhavingscollege op basis van artikel 55 KVH.

Beide vormen van beslissingen zullen vaak dezelfde feitelijke grondslag delen en zullen in de context van het KVH immers steeds vaker samen in één beslissing worden opgenomen, als het product van een geïntegreerde bestuurlijke sanctie- en herstelprocedure in de zin van artikel 57 KVH.

Hoofdstuk 26. Wijzigingen van het decreet houdende het toeristische logies van 5 februari 2016

Voor een algemene toelichting bij dit hoofdstuk wordt verwezen naar de bespreking van de krachtlijnen van het ontwerp hierboven.

Uit het optionele hoofdstuk 10 worden de afdelingen 8 (politiediensten van rechtswege toezichthouder), en 10 (mogelijkheid tot verlenging van uitvoeringstermijnen en vermindering van de dwangsomschuld) weerhouden.

Ook in het huidige handhavingsluik speelt de reguliere politie een belangrijke rol, met een vaststellingsbevoegdheid voor de (gedepenaliseerde) inbreuken op het logiesdecreet, een medewerkingsverplichting voor tussenpersonen (art. 11 Logiesdecreet) én de mogelijkheid tot het geven van stakingsbevelen (art. 14 Logiesdecreet). Om gelijkaardige redenen als in de context van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wordt bijgevolg optie 8 gelicht, om te vermijden dat het bestaande netwerk van vaststellers wordt gedecimeerd.

Conform het ontworpen artikel 13, tweede lid duidt de Vlaamse Regering of haar gemachtigde de personeelsleden van de Vlaamse Overheid aan die zullen optreden als beboetingsinstantie. De aanstelling van instanties als beboetingsinstantie wordt niet weerhouden.

Hoofdstuk 27. Wijzigingen van het decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid

Voor een algemene toelichting bij dit hoofdstuk wordt verwezen naar de bespreking van de krachtlijnen en de bijhorende impactanalyse van het ontwerp hierboven.

Huidig artikel 18 DIHB sanctioneert de miskennis van de vergunningsplicht voor kleinhandelsactiviteiten of het handelen in strijd met de verleende omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten met een exclusieve geldboete van maximaal 10.000 EURO, te vermeerderen met opdecimen. Zowel de kwalificatie als inbreuk als de delictsomschrijving blijven overkort behouden. Het maximumbedrag van de geldboete wordt opgetrokken van 10.000 EURO naar 80.000 EURO, maar door de afschaffing van de verhoging met opdecimen komt dit neer op een *status quo* met de actuele situatie. Hetzelfde kan worden gesteld voor de minimumgeldboete, die op 1.200 EURO wordt bepaald, wat overeenkomt met het basisbedrag van 150 EURO uit het Integraal Handelsvestigingsbesluit van 26 oktober 2018, vermeerderd met de opdecimen.

Uit het optionele hoofdstuk 10 worden de afdelingen 6 (financiële handhaving), 7 (handhavingsverzoek), 9 (administratief beroep tegen herstelbeslissingen) en 10 (mogelijkheid tot verlenging van uitvoeringstermijnen en vermindering van de dwangsomschuld) weerhouden.

Het activeren van afdeling 6 moet voorkomen dat de overheid opdraait voor het herstel van publieke schade, gelet op de premies die gangbaar zijn in het handelsvestigingsbeleid en de subsidies die kunnen worden verleend in functie van de sloop en/of transformatie van handelspanden en bedrijfsruimten.

In de context van het DIHB komen klachten over mogelijke inbreuken vaak van concurrenten. Door het van toepassing stellen van afdeling 7 kunnen deze klachten worden geuit binnen het geformaliseerd kader van het handhavingsverzoek, binnen de voorwaarden die art. 96, tweede lid KVH daarvoor voorziet. Dit houdt onder meer in dat de verzoeker aannemelijk moet maken dat hij rechtstreekse schade heeft geleden door de aangeklaagde inbreuk.

Het activeren van afdeling 9 (administratief beroep tegen herstelbeslissingen) werd gevraagd door de VVSG, die hiervoor volgende verantwoording gaf:

“We vragen om ook bij handelsvestigingsbeleid het administratief beroep te voorzien (optie afdeling 9).

In de meeste sectoren staat een laagdrempelig bestuurlijk beroep open bij de bevoegde minister. Dat bestaat nu al inzake milieu en onroerend erfgoed, en zal nieuw zijn voor ruimtelijke ordening. Handelsvestigingsbeleid is de enige sector waar een overtreder (of een derde die tevergeefs om handhaving vroeg) met zijn beroep tegen een handhavingsbevel onmiddellijk moet stappen naar het Handhavingscollege (Vlaams bestuursrechtcollege). Gelet op het geringe aantal te verwachten dossiers, zien we geen bezwaar om ook op dit vlak de handhavingsprocedure tussen de verschillende sectoren gelijk te trekken.”⁵⁶

Het activeren van afdeling 10, tenslotte, laat de herstelinstantie toe om bij de invordering van dwangsommen rekening te houden met de inspanningen die de overtreder al gedaan heeft om de oplegde maatregel correct uit te voeren.

Artikel 2, 15° KVH bepaalt dat de herstelinstantie wordt aangewezen door de Vlaamse regelgeving. Naast de als herstelinstantie aangestelde personeelsleden van VLAIO zal er ook sprake zijn van een gemeentelijke herstelinstantie. Voor de aanduiding van de herstelinstantie op gemeentelijk niveau wordt, onder meer op suggestie van de VVSG, aangesloten bij de regeling die ook voor het DABM werd uitgewerkt (zie artikel 21). De inhoudelijke bevoegdheidsverdeling tussen het Vlaamse en het gemeentelijke overheidsniveau wordt geregeld in het uitvoeringsbesluit.⁵⁷

Conform het ontworpen artikel 17 §2 duidt de Vlaamse Regering of haar gemachtigde de personeelsleden van de Vlaamse Overheid aan die zullen optreden als beboetingsinstantie. De aanstelling van instanties als beboetingsinstantie wordt niet weerhouden.

Hoofdstuk 30. Wijziging van het kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023

Dit hoofdstuk voorziet in een (beperkt) aantal rechtzettingen en verduidelijkingen met betrekking tot het kaderdecreet zelf. Deze wijzigingen zijn technisch van aard, en raken niet aan de inhoudelijke regeling, met uitzondering van artikel 133.

Het KVH had n.a.v. een advies van de VCLP⁵⁸ de mogelijkheid voor personeelsleden van de politiediensten om als toezichthouder te fungeren, beperkt tot de leden van het operationeel kader, en dit ongeacht of de politie van rechtswege bevoegd wordt gemaakt (art. 97 KVH) dan wel zelf beslist om dergelijke toezichthouders aan te stellen (art. 8, §2, eerste lid, 5° KVH).

Vanuit het werkveld wordt nu gesignaleerd dat er al jaren CALOG – personeel, dat niet tot het operationeel kader kan worden gerekend, door politiezones is aangesteld als DABM-toezichthouder, en dit tot ieders tevredenheid. Daarom wordt de beperking tot het operationeel kader bij vrijwillige aanstelling door de politiedienst (art. 8 §2, eerste lid, 5° KVH) opnieuw opgeheven.

Voor de toepassing van het optionele art.97 KVH, waar de hoedanigheid van toezichthouder door de decreetgever van rechtswege wordt opgelegd, blijft de beperking onverkort bestaan. Heeft het inhoudelijk decreet m.a.w. deze optie gelicht (zoals de VCRO, het OED / VED of het Logiesdecreet), dan zal enkel het operationeel kader van rechtswege toezichthouder zijn. Wenst de betrokken politiedienst toch CALOG – personeel aan te stellen, dan kan dat op basis van een

⁵⁶ Advies VVSG, p. 6-7, nr. 3.3.

⁵⁷ Advies VVSG, p9-10, nr. 4.4.

⁵⁸ Parl. St. VI.P. 2022-2023, 1724/1, 318.

uitdrukkelijke aanwijzing als toezichthouder in de zin van art. 8 §2, eerste lid, 5° KVH.

Hoofdstuk 32. Slotbepaling

Voor de toelichting bij dit hoofdstuk wordt verwezen naar de toelichting bij punt 1.B.4. Implementatie en inwerkingtreding.

De minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van
Buitenlandse Zaken, Cultuur, ICT en Facilitair Management

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme

Zuhal DEMIR

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed

Matthias DIEPENDAELE

De Vlaamse minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en
Landbouw

Jo BROUNS