



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 79.277/3
van 26 mei 2026

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2023 over de digitalisering van de handhaving van diverse Vlaamse regelgeving en het besluit van de Vlaamse Regering van 26 september 2025 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2023 over de digitalisering van de handhaving van diverse Vlaamse regelgeving, wat betreft de implementatie van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023’

Op 24 april 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2023 over de digitalisering van de handhaving van diverse Vlaamse regelgeving en het besluit van de Vlaamse Regering van 26 september 2025 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2023 over de digitalisering van de handhaving van diverse Vlaamse regelgeving, wat betreft de implementatie van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 19 mei 2026. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Steven LIERMAN, assessoren, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 mei 2026.

*

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

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot wijziging van, enerzijds, het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2023 ‘over de digitalisering van de handhaving van diverse Vlaamse regelgeving’ (artikelen 1 tot 4 van het ontwerp) en, anderzijds, het besluit van de Vlaamse Regering van 26 september 2025 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2023 over de digitalisering van de handhaving van diverse Vlaamse regelgeving, wat betreft de implementatie van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023’ (artikelen 5 en 6).

Met die wijzigingen wordt beoogd het toepassingsgebied van het Vlaams Handhavingsplatform uit te breiden tot hoofdstuk 3 van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’ en artikel 29^{quater} van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968 (hierna: de wegverkeerswet) (artikelen 1 en 2). Er wordt evenwel teruggekomen op de toepassing van dat platform op hoofdstuk 5 van het decreet van 9 maart 2018 ‘houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B’ en op hoofdstuk 3 van het decreet van 15 maart 2024 ‘over het professionele rijonderricht’ (artikelen 5 en 6).

Voorts wordt aan de politie- en inspectiediensten toegang gegeven tot de processen-verbaal en de verslagen van vaststelling in het digitaal klassement van het Vlaams Handhavingsplatform die zijn opgesteld wegens overtredingen van hoofdstuk 9 van titel 2 van het decreet van 26 april 2019 ‘houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand’ (artikel 3) en wordt bepaald welke bestuursdocumenten van het decreet van 28 juni 2013 overeenkomen met de categorieën van bestuursdocumenten die luidens artikel 4, § 1, eerste lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving in elektronische vorm moeten worden opgemaakt (artikel 4).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 juli 2026, met uitzondering van de artikelen 1, 2°, en 2, 2°, die in werking treden op 31 december 2026 (artikel 7).

RECHTSGROND

3.1. Blijkens de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in de artikelen 3, derde lid, 4, § 1, tweede lid, 78, § 1, tweede lid, en 80, derde lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving.

De nota aan de Vlaamse Regering bevat de volgende rechtsgrondentabel:

Voorontwerp BVR	Rechtsgrond
Art. 1	Art. 3, derde lid KVH
Art. 2	Art. 3, derde lid KVH
Art. 3	Art. 80, derde lid KVH
Art. 4	Art. 4, §1, tweede lid, art. 78, §1, tweede lid KVH
Art. 5	N.v.t.
Art. 6	N.v.t.
Art. 7	N.v.t.
Art. 8	N.v.t.

3.2. Met de in deze tabel vermelde rechtsgronden kan worden ingestemd, onder voorbehoud van wat volgt.

3.3. Het ontworpen artikel 9/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2023 (artikel 4 van het ontwerp) strekt ertoe te bepalen welke documenten vermeld in het decreet van 28 juni 2013 overeenstemmen met, respectievelijk, de verslagen van vaststelling en de beslissingen en kennisgevingen vermeld in artikel 4, § 1, eerste lid, 2° en 3°, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving.

Die bepaling vindt enkel rechtsgrond in artikel 4, § 1, tweede lid, tweede zin, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving, naar luid waarvan de Vlaamse Regering bepaalt welke bestuursdocumenten opgesteld op basis van Vlaamse regelgeving waarop dit decreet niet van toepassing is, overeenkomen met de in het eerste lid van dat artikel vermelde categorieën. Ze vindt daarentegen geen rechtsgrond in artikel 78, § 1, tweede lid, van hetzelfde decreet.

3.4. De artikelen 5 en 6, 1° en 2°, van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 3, derde lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving, dat ook rechtsgrond bood aan de artikelen 1, 4°, 5 en 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 september 2025,¹ tot opheffing waarvan de eerstvermelde bepalingen strekken.

3.5. Artikel 6, 3°, van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 80, derde lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving, dat ook rechtsgrond bood aan artikel 16 van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 september 2025,² tot opheffing waarvan de eerstvermelde bepaling strekt.

¹ Zie adv.RvS 77.915/1/V van 18 augustus 2025 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 26 september 2025, opmerkingen 3.1 en 3.2.

² *Ibidem*.

VORMVEREISTEN

4.1. De Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (hierna: VTC) heeft op 31 maart 2026 advies nr. 2026/035 verstrekt over het ontwerp.

Uit dat advies blijkt evenwel dat het ontwerp ook betrekking heeft op de verwerking van strafrechtelijke gegevens, zodat de vraag rijst of ook richtlijn (EU) 2016/680³ niet van toepassing is. Luidens artikel 28, lid 2, van die richtlijn voorzien de lidstaten erin dat de toezichthoudende autoriteit wordt geraadpleegd bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

4.2. Gevraagd of in het licht hiervan het ontwerp ook niet voor advies moet worden voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit, verklaarde de gemachtigde:

“In een omstandig advies, overgemaakt bij brief van 11 september 2025, stelt de VTC in het kader van de adviesvraag over een eerdere wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 september 2026 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2023 over de digitalisering van de handhaving van diverse Vlaamse regelgeving, wat betreft de implementatie van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023 (i.e. hetzelfde besluit dat bij voorliggend ontwerp wordt gewijzigd), dat ‘het advies ... aan de VTC (moet) worden gevraagd’. De Vlaamse Regering trad dit standpunt bij in het kader van het vermelde besluit, om dezelfde redenen zoals aangehaald in het advies van de VTC. De argumentatie in het advies van de VTC wordt ook in dit geval gevolgd. Er werd aldus geen advies ingewonnen van de bevoegde autoriteit in het kader van de politierichtlijn.”

4.3. In advies 78.936/3 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, opgemerkt dat in het advies waarnaar de gemachtigde verwijst,⁴ de VTC weliswaar vaststelt dat titel 2 van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’, die voorziet in de omzetting van richtlijn (EU) 2016/680, “een enge invulling” heeft gegeven aan het begrip “bevoegde overheden” waarop die titel van toepassing is en dat de Vlaamse decreetgever die interpretatie is bijgetreden, maar ze op grond van de rechtspraak van het Hof van Justitie⁵ de vraag stelt of die interpretatie tot een correcte omzetting van richtlijn (EU) 2016/680 heeft geleid.⁶

³ Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad’.

⁴ Zie document VR 2025 2609 DOC.0881/5, beschikbaar op <http://vlaanderen.be> > Vlaamse Regering > Beslissingen van de Vlaamse Regering > Implementatie Kaderdecreet Vlaamse Handhaving: wijziging besluit digitalisering van de handhaving van diverse Vlaamse regelgeving (Handhavingsplatform).

⁵ Inzonderheid HvJ 30 april 2024, C-470/21, *La Quadrature du Net e.a.*, ECLI:EU:C:2024:370.

⁶ Adv.RvS 78.936/3 van 18 maart 2026 over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de tweede algemene implementatie van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023’, *Parl.St.* VI.Parl. 2025-26, nr. 801/1, 149, opmerking 4.3.

In het voormelde advies heeft de Raad voorts vastgesteld dat tot op heden enkel de federale wetgever richtlijn (EU) 2016/680 heeft omgezet en dat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest die richtlijn (nog) niet hebben omgezet⁷: de VTC werd in artikel 10/4, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2008 ‘betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer’ immers slechts aangewezen voor het verstrekken van adviezen in het licht van de algemene verordening gegevensbescherming,⁸ niet van richtlijn (EU) 2016/680.

Nog volgens de Raad is, op grond van artikel 4, § 2, tweede lid, van de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’ de Gegevensbeschermingsautoriteit residuaar bevoegd om advies uit te brengen over ontwerpen die betrekking hebben op de verwerking van de persoonsgegevens die onder het toepassingsgebied vallen van richtlijn (EU) 2016/680 en moet, in zoverre die bepaling strekt tot omzetting van het voormelde artikel 28, lid 2, van richtlijn (EU) 2016/680, ze worden gelezen in samenhang met de bepalingen van titel 2 van de wet van 30 juli 2018 die, zoals vermeld, die richtlijn omzetten. Te dien aanzien heeft de Raad opgemerkt dat uit de definitie van het begrip “bevoegde overheden” in artikel 26, 7°, van de laatstvermelde wet blijkt dat de wetgever van oordeel was dat richtlijn (EU) 2016/680 enkel van toepassing is op, in wezen, de politiediensten en de rechterlijke orde, die zeer specifieke opdrachten hebben en dat, ofschoon vragen kunnen worden gesteld bij die interpretatie, hieruit voortvloeit dat de adviesverplichting waarin artikel 4, § 2, tweede lid, van de wet van 3 december 2017 voorziet, wat richtlijn (EU) 2016/680 betreft enkel geldt voor ontwerpen die betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens door de in artikel 26, 7°, van de wet van 30 juli 2018 vermelde overheden met het oog op de doeleinden vermeld in artikel 1, lid 1, van die richtlijn, namelijk de voorkoming, het onderzoek, de opsporing of de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid.⁹

4.4. Artikel 26, 7°, a) en b), van de wet van 30 juli 2018 vermeldt als bevoegde overheden voor de toepassing van titel 2 van die wet “de politiediensten in de zin van artikel 2, 2°, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politie gestructureerd op twee niveaus”, namelijk de federale politie en de korpsen van de lokale politie, en “de gerechtelijke overheden, te verstaan als de gemeenrechtelijke hoven en rechtbanken en het openbaar ministerie”.

Het thans voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe de artikelen 4, 6 en 77 tot 80 van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van toepassing te verklaren op hoofdstuk 3 van het decreet van 28 juni 2013 en artikel 29^{quater} van de wegverkeerswet. Artikel 79, § 1, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving voorziet voor, onder meer, het openbaar ministerie in een toegang tot het bestuurlijk sanctieregister voor de doelstellingen, vermeld in artikel 77, derde lid, van dat decreet. Uit artikel 80, eerste en derde lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving vloeit dan weer voort dat de informatie uit het bestuurlijk sanctieregister toegankelijk kan worden

⁷ Ofschoon de vraag rijst of ze dat om de in dat advies uiteengezette redenen niet alsnog moeten doen.

⁸ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.

⁹ Adv.RvS 78.936/3 van 18 maart 2026, *Parl.St.* VI.Parl. 2025-26, nr. 801/1, 151-152, opmerkingen 4.6 en 4.7.

gemaakt voor het openbaar ministerie en de politiediensten voor, onder meer, opdrachten van gerechtelijke politie en strafrechtelijke vervolgingen.

Door die bepalingen van toepassing te verklaren op hoofdstuk 3 van het decreet van 28 juni 2013 en artikel 29^{quater} van de wegverkeerswet, en dus in die aangelegenheden in de toegang te voorzien van het openbaar ministerie en de politiediensten tot het bestuurlijk sanctieregister, regelt het ontwerp de verwerking van persoonsgegevens door in artikel 26, 7°, van de wet van 30 juli 2018 vermelde overheden met het oog op de doeleinden vermeld in artikel 1, lid 1, van richtlijn (EU) 2016/680.

Hetzelfde geldt voor het ontworpen artikel 8/4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2023 (artikel 3 van het ontwerp) in zoverre die bepaling voorziet in de toegang van de politiediensten tot de processen-verbaal en de verslagen van vaststelling die aanwezig zijn in het digitaal klasement voor de opdrachten van gerechtelijke politie.

Zolang de VTC ook niet wordt aangewezen als adviesorgaan ter omzetting van artikel 28, lid 2, van richtlijn (EU) 2016/680, volstaat het advies dat die instantie over het thans voorliggende ontwerp heeft gegeven niet, en moet het ontwerp ook voor advies worden voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit.

4.5. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan,¹⁰ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef moet om de in opmerking 3.3 uiteengezette redenen de verwijzing naar artikel 78, § 1, tweede lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving worden weggelaten.

Artikel 1

6. Luidens het ontworpen artikel 1, eerste lid, 13°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2023 (artikel 1, 2°, van het ontwerp) is, onder meer, artikel 6 van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van toepassing op artikel 29^{quater} van de wegverkeerswet.

In artikel 6, § 1, eerste lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving wordt bepaald dat, onverminderd artikel 78, § 2, van dit decreet, de maximale bewaringstermijnen voor persoonsgegevens die op basis van dit decreet worden verwerkt, worden vastgelegd in

¹⁰ Namelijk andere wijzigingen dan deze waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of dan deze die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

beheersregels conform artikel III.81, § 2, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018. Artikel 29^{quater}, § 9, derde lid, van de wegverkeerswet voorziet evenwel in een bewaartermijn van zes jaar.

De vraag rijst dan ook welke bewaartermijn geldt voor welke verwerking: die van artikel 6 van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving of die bepaald in artikel 29^{quater} van de wegverkeerswet.¹¹ Dit zou moeten worden verduidelijkt.

Artikel 3

7.1. Luidens het ontworpen artikel 8/4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2023 zijn voor de opdrachten van gerechtelijke en bestuurlijke politie de processen-verbaal en de verslagen van vaststelling die aanwezig zijn in het digitaal klassement vermeld in artikel 4, § 1, derde lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving, en die zijn opgesteld wegens de schending van hoofdstuk 9 van titel 2 van het decreet van 26 april 2019, toegankelijk voor de politiediensten en de Vlaamse inspectiediensten die toezichthouders tewerkstellen.

Uit artikel 9, § 2, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving vloeit evenwel voort dat vaststellingen en inlichtingen met betrekking tot misdrijven worden opgenomen in een proces-verbaal en dat vaststellingen en inlichtingen met betrekking tot inbreuken of normschendingen in een verslag van vaststelling worden opgenomen. Artikel 25/2 van het decreet van 26 april 2019, dat deel uitmaakt van hoofdstuk 9 van titel 2 van dat decreet, omvat enkel een misdrijf.

Gevraagd waarom in het ontworpen artikel 8/4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2023 dan ook verslagen van vaststelling worden vermeld, terwijl hoofdstuk 9 van titel 2 van het decreet van 26 april 2019 geen inbreuken of normschendingen kent, antwoordde de gemachtigde:

“Het klopt dat het decreet van 26 april 2019 enkel een misdrijf omvat, waarvoor processen-verbaal opgesteld worden. Het KVH zelf bevat echter ook eigen straffen en sancties, waarvoor de toezichthouders binnen hun materie kunnen optreden. Artikel 104, derde lid, KVH bevat zo een inbreuk, waarvoor een verslag van vaststelling opgesteld kan worden door een toezichthouder bevoegd voor de regelgeving in artikel 1, eerste lid, 8° wanneer die dergelijke gedraging tegenkomt tijdens het uitoefenen van diens taken.”

De miskennis van een bestuurlijke beveiligingsbeslissing valt evenwel buiten het toepassingsgebied van het decreet van 26 april 2019 en vormt een autonome inbreuk die wordt gesanctioneerd met de sanctie vermeld in artikel 104, derde lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving.¹² Indien het de bedoeling is om ook verslagen van vaststelling opgesteld wegens een miskennis van een bestuurlijke beveiligingsbeslissing toegankelijk te maken, moet in het ontworpen artikel 8/4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2023 bijkomend worden verwezen naar afdeling 2 van hoofdstuk 5 van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving.

¹¹ Zie adv.RvS 77.915/1/V van 18 augustus 2025, opmerking 6.2.3.

¹² Zie artikel 65, § 4, tweede lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving.

Indien dit niet de bedoeling is, kan de verwijzing naar de verslagen van vaststelling in die bepaling worden weggelaten.

7.2. In het ontworpen artikel 8/4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2023 wordt aan de politiediensten en de Vlaamse inspectiediensten die toezichthouders tewerkstellen, toegang verleend tot de processen-verbaal en de verslagen van vaststelling die aanwezig zijn in het digitaal klassement vermeld in artikel 4, § 1, derde lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving, en die zijn opgesteld wegens de schending van hoofdstuk 9 van titel 2 van het decreet van 26 april 2019 “[v]oor de opdrachten van gerechtelijke en bestuurlijke politie”.

Gevraagd of in het licht van het beginsel van de minimale gegevensverwerking¹³ die politie- en inspectiediensten toegang moeten hebben tot alle in die processen-verbaal en verslagen van vaststelling vermelde gegevens, antwoordde de gemachtigde:

“Het technisch opzet van het VHP heeft conform artikel 4 §1 KVH een belangrijke focus op digitale bestuursdocumenten en minder op metadata. Het is technisch onmogelijk om onderdelen van deze bestuursdocumenten ontoegankelijk te maken naargelang de persoonsgegevens die erin voorkomen. Er kan dan ook enkel worden gedifferentieerd naargelang het type van het bestuursdocument en de schendingen die erin worden vastgesteld. De noodzakelijkheid en evenredigheid worden gewaarborgd.”

Technische moeilijkheden kunnen op zich echter niet verantwoorden dat aan de politie- en inspectiediensten toegang wordt gegeven tot persoonsgegevens zonder dat dit noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt. Bijgevolg kan de toegang tot alle gegevens in de in de ontworpen regeling vermelde processen-verbaal en verslagen van vaststelling enkel worden aanvaard voor zover aannemelijk kan worden gemaakt dat dit noodzakelijk is voor de opdrachten van gerechtelijke en bestuurlijke politie van die diensten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

¹³ Artikel 5, lid 1, c), van de algemene verordening gegevensbescherming.