

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

Samenvatting

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

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

Tot slot wordt de Vlaamse Regering uitdrukkelijk gemachtigd om een bijzondere erkenningsregeling uit te werken voor instellingen die opleidingen geven aan toezichthouders, n.a.v. opmerkingen hieromtrent in adviezen van de Raad van State m.b.t. KVH - handhavingsbesluiten.

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 handhavingsluik 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 op decretaal niveau 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 herstelinstanties, bevoegd voor het sectoraal decreet.

Afwijken van het KVH is zeker mogelijk, maar onderworpen aan een motiveringsverplichting (omzendbrief "Beleids- en regelgevingsprocessen" van 17 mei 2019, p. 70).

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 in dit hoofdstuk omdat het de toepassing van artikel 10 van de BWHI veronderstelt. Daardoor vergt het lichten van de optie steeds een uitdrukkelijke en specifieke verantwoording in het licht van de voorwaarden die gelden opdat de Vlaamse decreetgever gebruik zou kunnen maken van dit artikel, toegepast op de context van de betreffende Vlaamse regelgeving. In beide gevallen dient de Memorie van Toelichting een specifieke motivering te geven.² Omgekeerd moet de keuze om opties niet te lichten, niet worden gemotiveerd, precies omdat zij geen deel uitmaken van het standaardpakket van het KVH.

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

Het Handhavingscollege vindt zijn oorsprong in het Milieuhandhavingscollege, dat werd opgericht bij decreet van het Vlaamse Gewest van 21 december 2007 "tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI 'Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen'".

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 *Parl. St. VI.P. 2022-2023, 1724/1, 94; Parl. St. VI.P. 2023-2024, 1960/1, 3-4.*

Het deed aanvankelijk enkel uitspraak over beroepen met betrekking tot sanctiebeslissingen in de context van het DABM. Gaandeweg werd de bevoegdheid van het Milieuhandhavingscollege uitgebreid met sanctiebeslissingen in de context van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (2014), het Onroerenderfgoeddecreet (2016), het Varenderfgoeddecreet (2016) en het Decreet Integraal Handelsvestigingsbeleid (2016). In tussentijd werd het rechtscollège bijgevolg ook herdoopt tot Handhavingscollege.

In zijn arrest nr. 23/2025 van 13 februari 2025 oordeelt het Grondwettelijk Hof dat *"[d]e voorwaarde dat de in het kaderdecreet van 14 juli 2023 bedoelde uitbreiding van de bevoegdheden van het Handhavingscollege noodzakelijk moet zijn voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Vlaamse decreetgever, dient te worden nagegaan in het licht van een welbepaalde aangelegenheid waarvoor de Vlaamse decreetgever bevoegd is. Die noodzakelijkheid kan niet a priori worden toegelaten voor een potentieel bijzonder ruim geheel van aangelegenheden"*³, en verder dat *"het feit dat in een kaderdecreet, dat bedoeld is om te worden toegepast op een aanzienlijk aantal diverse aangelegenheden, wordt voorzien in de principiële bevoegdheid van het Handhavingscollege om kennis te nemen van de beroepen in alle betrokken aangelegenheden, niet bestaanbaar (is) met de in B.8 vermelde vereisten voor de toepassing van de impliciete bevoegdheden."*⁴ Tegelijkertijd sluit het Hof niet uit dat gebruik kan worden gemaakt van de impliciete bevoegdheden om het handhavingscontentieux van specifieke Vlaamse regelgeving onder de jurisdictionele controle van het Handhavingscollege te brengen voor zover er a) geen gebruik wordt gemaakt van een principiële bevoegdheid, b) de specifieke noodzaak in het kader van het uitoefenen van welbepaalde aangelegenheden waarvoor de Vlaamse decreetgever bevoegd is, kan worden nagegaan en c) de weerslag op de federale bevoegdheden marginaal blijft.

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

Binnen de hoger beschreven systematiek van het KVH kan de bevoegdheid van het Handhavingscollege bijgevolg niet langer deel uitmaken van het standaardpakket van het KVH, en dient zij te verhuizen naar het louter optionele hoofdstuk 10. Dit heeft tot gevolg dat de gebeurlijke keuze om deze optie te lichten n.a.v. de instap in het KVH, concreet moet worden verantwoord in het licht van de vereisten die gelden voor de toepassing van artikel 10 van de BWHI, vanuit de specifieke context van die Vlaamse regelgeving waarop de instap betrekking heeft. Het KVH-contentieux wordt daarbij voortaan ook opgedeeld in het contentieux van de bestuurlijke sanctiebeslissingen enerzijds, en dat van de herstel- en beveiligingsbeslissingen, m.i.v. herstelschikkingen anderzijds.

B. Inhoud

1. Krachtlijnen van het ontwerp

³ GwH 13 februari 2025, nr. 23/2025, B.12.1.

⁴ GwH 13 februari 2025, nr. 23/2025, B.12.3.

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

- 1) In de specifieke context van bestuurlijke handhaving kiest de Vlaamse decreetgever al jaren consequent voor een reformatiebevoegdheid voor de administratieve rechter, waardoor die laatste de gecontesteerde handhavingsbeslissing van het bestuur kan hervormen en het geschil meteen definitief kan beslechten. Het Handhavingscollege beschikt al sinds 2014 over deze bevoegdheid.⁵ In het ondertussen opgeheven kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving van 22 maart 2019 verleende de decreetgever de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bij toepassing van artikel 16, 8° Gecoördineerde Wetten op de Raad van State een soortgelijke reformatiebevoegdheid.⁶

Het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023 bevestigde de bevoegdheid voor het Handhavingscollege, en breidde deze verder uit tot herstel – en beveiligingsbeslissingen, o.a. met de overweging dat *“hierdoor procedurele carousells worden vermeden en de afwikkeling van de bestuurlijke herstelprocedure binnen een redelijke termijn makkelijker haalbaar wordt.”*⁷ Bij arrest van 13 februari 2025 (nr. 23/2025) besliste het Grondwettelijk evenwel tot vernietiging van de artikelen van het KVH, die het Vlaamse Handhavingscollege aanduiden als het administratieve rechtscollege, bevoegd voor de jurisdictionele controle van sanctie -, herstel -, beveiligings – en andere beslissingen in de context van het KVH.

Om die reden worden de vernietigde artikelen vervangen door een tekst die bevestigt dat de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak doet over beroepen tegen de onderscheiden handhavingsbeslissingen met volle rechtsmacht. Voor de beoordeling van dergelijke beroepen krijgt de Raad van State toegang tot het Bestuurlijk Sanctieregister. (art. 6 tot en met 10 van het ontwerp).

In zijn adviespraktijk heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State het activeren van artikel 16, eerste lid, 8° Gecoördineerde Wetten op de Raad van State in de context van bestuurlijke handhavingsbeslissingen namelijk ook zelf aanbevolen aan de decreetgever.⁸ Ook in het advies bij het KVH werd erop gewezen dat de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State overeenkomstig artikel 16, eerste lid, 8°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State uitspraak kan doen over *“elk ander beroep in volle rechtsmacht toegewezen aan de Raad van State”*.⁹

- 2) Conform het arrest van het Grondwettelijk Hof wordt de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bevestigd als het standaard administratief rechtscollege voor beroepen tegen KVH-beslissingen. Tegelijkertijd wordt het (van rechtswege) schorsend karakter van het

⁵ Art. 44 Decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges

⁶ Parl. St. VI.P. 2018-2019, 1825/1, 21

⁷ Parl. St. VI.P. 2022-2023, 1724/1, 67-68.

⁸ Parl. St. VI.P. 2017-2018, 1275/1, 134-135.

⁹ Parl. St. VI.P. 2022-2023, 1724/1, 430.

jurisdictioneel beroep tegen KVH-sanctiebeslissingen bevestigd, zowel voor beroepen die onder de bevoegdheid van de Raad van State als die welke mogelijk onder de bevoegdheid van het Handhavingscollege zouden vallen. (art. 6, 7 en 12 van het ontwerp)

- 3) Door de opname van de bevoegdheid van het Handhavingscollege in het optionele hoofdstuk 10 van het KVH (art. 11 tot en met 14 van het ontwerp), zal die bevoegdheid enkel van tel zijn wanneer het inhoudelijk implementatiedecreet n.a.v. de instap in het KVH daarvoor uitdrukkelijk opteert, en specifiek en nauwgezet wordt gemotiveerd waarom, voor wat betreft de betrokken Vlaamse regelgeving, zou voldaan zijn aan de voorwaarden voor de toepassing van art. 10 van de BWHI.
- 4) Door de opname van de bevoegdheid van het Handhavingscollege in de nieuwe afdelingen 13 en 14 van Hoofdstuk 10 KVH moeten de verwijzingen naar het KVH in het decreet van 4 april 2014 "betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges" worden aangepast, en gekoppeld aan het effectief activeren van deze afdelingen (artikel 2 tot en met 4 van het ontwerp).
- 5) Aangezien de Vlaamse decreten waarvan de sanctiebeslissingen al jarenlang tot de bevoegdheid van het Handhavingscollege behoren, ondertussen ook decretaal de overstap naar het KVH hebben gemaakt, moet deze (nieuwe) optie ook voor deze decreten worden ingeschreven (art. 15 tot en met 19 van het ontwerp). Omdat de bevoegdheid van het Handhavingscollege hierdoor niet wordt uitgebreid, volstaat het in hoofddorde te verwijzen naar de verantwoording in het licht van artikel 10 van de BWHI die destijds voor elk decreet reeds *in concreto* werd gegeven om het handhavingscontentieux ervan toe te vertrouwen aan het Handhavingscollege. In punt D hieronder wordt ten overvloede een bijkomende toelichting verschaft m.b.t. het activeren van de nieuwe afdeling 13 (ingevoegd bij artikel 11 en 12 van het ontwerp) voor deze decreten, met name het DABM, de VCRO, het Onroerendergoeddecreet, het Varenderfgoeddecreet en het decreet Integraal Handelsvestigingsbeleid.
- 6) Tot slot wordt in artikel 5 van het ontwerp nog een zin toegevoegd aan artikel 8 §3, eerste lid KVH, waarin de Vlaamse Regering uitdrukkelijk wordt gemachtigd om een bijzondere erkenningsregeling uit te werken voor instellingen die opleidingen geven aan toezichthouders. In zijn advies nr. 77.080/16 over het ontwerp van Omgevingshandhavingsbesluit (randnr. 4.4) en zijn advies nr. 77.081/16 over het ontwerp van onroerend- en varenderfgoedbesluit inzake handhaving (randnr. 5.3) merkte de Raad van State op dat het huidige art. 8 §3, eerste lid KVH, waarin de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om o.a. opleidingsvereisten voor toezichthouders te bepalen, geen voldoende rechtsgrond biedt om de erkenning te regelen van de instellingen die de betrokken opleidingen kunnen aanbieden. Om elke discussie daarrond uit te sluiten, wordt de bevoegdheid uitdrukkelijk opgenomen, naast de bevestiging dat de aanstelling van een toezichthouder ook afhankelijk kan worden gesteld, naast de bevestiging dat de aanstelling van een toezichthouder ook afhankelijk kan worden gesteld van een opleiding, georganiseerd door een onderdeel van de Vlaamse administratie, of van een bewijs van een beroepskwalificatie, die de Vlaamse regering heeft erkend voor

de uitoefening van het beroep als toezichthouder. Om de opleiding van toezichthouders te reguleren, hoeft de Vlaamse Regering m.a.w. niet noodzakelijk een specifiek erkenningsregeling uit te werken. Zij kan er ook voor kiezen om gebruik te maken van het algemene kader zoals voorzien in het decreet van 30 april 2009 betreffende de kwalificatiestructuur en het decreet van 26 april 2019 betreffende het kwaliteitstoezicht voor beroepskwalificerende trajecten op basis van een gemeenschappelijk kwaliteitskader.

2. Beleidsdoelstellingen

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

Inhoudelijk Structuurelement justitie en handhaving

Strategische doelstelling 9: een uniforme Vlaamse handhaving

Operationele doelstelling 1: het kaderdecreet Vlaamse Handhaving

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

3. Impactanalyse

Dit ontwerp bevestigt het arrest van het Grondwettelijk Hof van 13 februari 2025, door de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State de plaats te laten innemen van het (Vlaamse) Handhavingscollege als standaard rechtscollege voor KVH-beslissingen. In die zin heeft het een positieve impact op de (potentiële) werklast bij het Handhavingscollege.

Omdat het KVH pas in 2026 van toepassing wordt op de inhoudelijke decreten die nu reeds tot de bevoegdheid van het Handhavingscollege behoren, en dit ontwerp enkel de nieuwe afdeling 13 van hoofdstuk 10 van het KVH van toepassing stelt op voormelde decreten, is er geen impact op lopende of toekomstige procedures voor het handhavingscontentieux van die decreten noch op de werking van het Handhavingscollege en bij uitbreiding van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges.

Voor de KVH-functiehouders (toezichthouders, beboetingsinstanties, herstelinstanties) zijn er geen directe gevolgen.

4. Implementatie en inwerkingtreding

Om de onzekerheid die het gevolg kan zijn van een vernietigingsarrest zoveel mogelijk te beperken, treedt dit ontwerp best zo snel mogelijk in werking. Er wordt geen uitgestelde datum van inwerkingtreding bepaald.

C. Totstandkomingsprocedure

Het bijgaande voorontwerp van decreet werd aangepast aan het wetgevingstechnisch en taaladvies nr. 2025/84 van 26 maart 2025.

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

1. Verwerking van de adviezen van de adviesraden

Volgende adviezen werden bekomen:

Volgende artikelen werden naar aanleiding van de adviezen aangepast:

Artikel	Aanpassing	Randnr. Bijlage 1
---------	------------	----------------------

Aan volgende opmerkingen werd geen gevolg gegeven:

Art.	Randnr. . advies	Opmerking en repliek
------	---------------------	----------------------

2. Verwerking van het advies van de Raad van State

Op bracht de Raad van State advies uit over het voorontwerp (advies nr.).

Aan volgende opmerkingen werd gevolg gegeven:

Art.	Randnr. . advies	Aanpassing
------	---------------------	------------

Aan volgende opmerkingen werd geen gevolg gegeven:

Art.	Randnr. . advies	Opmerking en repliek
------	---------------------	----------------------

Doorheen de tekst van de memorie van toelichting wordt verwezen naar het advies van de Raad van State, telkens wanneer daartoe aanleiding bestaat.

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 DABM, de VCRO, het Onroerenderfgoeddecreet en het decreet Integraal Handelsvestigingsbeleid vallen onder de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest. Alleen het decreet Varend Erfgoed regelt bevoegdheden die onder de Vlaamse Gemeenschap vallen.

- *Wijzigingen aangebracht in het KVH*

De wijzigingen die met dit ontwerp van decreet worden aangebracht aan het KVH nopen er in eerste instantie toe om de principiële bevoegdheid van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (in volle rechtsmacht) te bevestigen voor de rechterlijke beroepen in het verlengde van het KVH. Daarmee komt het ontwerp tegemoet aan de vernietigingsgronden uit het arrest nr. 23/2025 van het Grondwettelijk Hof die betrekking hadden op een bevoegdheidsoverschrijding door de Vlaamse decreetgever. Het KVH vertrekt dan ook vanuit de algemene bevoegdheid van de afdeling Bestuursrechtspraak en respecteert daarmee de principiële bevoegdheid van de federale overheid met betrekking tot de oprichting en organisatie van bestuursrechtscolleges op basis van artikel 161 van de Grondwet. Voor het toekennen van de bevoegdheid om te oordelen met volle rechtsmacht, wordt verwezen naar de toelichting in punt B.1 1).

Voorts bevat dit ontwerp van decreet de introductie van twee nieuwe afdelingen in het optionele hoofdstuk 10 van het KVH dat in een loutere mogelijkheid voorziet om bij de implementatie van het KVH voor specifieke regelgeving de bevoegdheid het Handhavingscollege te activeren voor het contentieux inzake sanctiebeslissingen uit het KVH (afdeling 13) en/of voor het contentieux inzake herstel- en beveiligingsbeslissingen uit het KVH (afdeling 14). Het dient te worden benadrukt dat beide afdelingen optioneel werken en niet automatisch zullen gelden wanneer een implementatiedecreet het KVH van toepassing verklaart. Beide afdelingen moeten dan ook specifiek en uitdrukkelijk worden geactiveerd. De toevoeging van beide optionele afdelingen aan het KVH doet dan ook geenszins rechtsmacht overgaan van de afdeling Bestuursrechtspraak naar het Handhavingscollege. Dat laatste is slechts het geval wanneer er in een specifiek implementatiedecreet uitdrukkelijk voor wordt geopteerd om de betrokken afdeling(en) van toepassing te verklaren.

Het lichten van de optie zal ook steeds een uitdrukkelijke keuze vormen die betrekking kan hebben op één afdeling of op beide en die bovendien moet worden gemaakt per specifiek decreet dat het KVH implementeert in een bepaalde sector. Daarbij zal steeds een specifieke motivering in het licht van de vereisten voor de toepassing van het mechanisme van de impliciete bevoegdheden uit artikel 10 van het BWHI moeten worden voorzien zodat steeds kan worden nagegaan of in het betrokken geval aan deze toepasselijke vereisten is voldaan.

Hoger werd er reeds op gewezen dat de uitdrukkelijke opname van het Handhavingscollege in het optioneel luik past binnen de systematiek van het KVH, waarbij de decreetgever de burger en de betrokken handhavers één overzichtelijk kader wenst te bieden, ook voor de bijzondere figuren en regels die ter aanvulling of in afwijking op het standaardkader in een bepaalde sector zouden kunnen worden voorzien. *De facto* beperkt de decreetgever daarmee zijn eigen bewegingsruimte in de context van artikel 10 BWHI, wat hem bezwaarlijk ten kwade kan worden geduid.

- *Wijzigingen van het decreet van 26 april 2024 (m.b.t. tot de implementatie van het KVH voor het DABM, de VCRO, het Onroerenderfgoeddecreet en het decreet Integraal Handelsvestigingsbeleid)*

De wijzigingen die dit ontwerp van decreet aanbrengt aan het decreet van 26 april 2024 tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de implementatie van het

kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 26 april 2024, lichten de voormelde optie uit afdeling 13 van Hoofdstuk 10 van het KVH om het Handhavingscollege bevoegd te maken voor de beroepen tegen sanctiebeslissingen die in het kader van het KVH worden genomen.

Het lichten van de optie om de rechtsmacht van het Handhavingscollege te activeren, is in dit ontwerp van decreet evenwel beperkt tot de decreten die reeds onder de huidige bevoegdheid van het Handhavingscollege vallen,¹⁰ en dus tot de beroepen tegen de sanctiebeslissingen die in dat verband worden genomen. Enkel de nieuwe afdeling 13 bij hoofdstuk 10 wordt immers van toepassing verklaard op de betrokken decreten.¹¹

Er wordt aan herinnerd dat het huidige Handhavingscollege is ontstaan als opvolger van voormalige het Milieuhandhavingscollege. Waar de afdeling Wetgeving van de Raad van State in zijn advies bij het milieuhandhavingsdecreet nog van oordeel was dat aan de voorwaarden van art. 10 BWHI niet was voldaan, leek de afdeling dit standpunt na het arrest van het Grondwettelijk Hof van 27 januari 2011¹² verlaten te hebben.

In zijn advies bij het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning vond de afdeling Wetgeving het in het licht van art. 10 BWHI "geen probleem" dat de bevoegdheid van het Milieuhandhavingscollege werd uitgebreid met beroepen tegen de beslissingen over de oplegging van bestuurlijke geldboetes voor stedenbouwkundige misdrijven en inbreuken, en in het zog daarvan een naamsverandering naar "handhavingscollege" werd doorgevoerd.¹³

Een tweede bevoegdheidsuitbreiding van datzelfde Handhavingscollege met beroepen tegen beslissingen over de oplegging van bestuurlijke geldboetes voor misdrijven en inbreuken in de zin van het Onroerenderfgoeddecreet door het decreet "houdende wijziging van diverse decreten ingevolge de integratie van de opdrachten van het agentschap Inspectie RWO in het departement Leefmilieu, Natuur en Energie en het agentschap Wonen-Vlaanderen, alsook betreffende de begrotingsfondsen en andere technische aanpassingen" (Transitiedecreet IRWO) werd zelfs niet vanuit bevoegdheidsrechtelijk standpunt becommentarieerd.¹⁴

Een derde bevoegdheidsuitbreiding, meer bepaald m.b.t. de beroepen tegen de bestuurlijke geldboetes en voordeelontnemingen, opgelegd in het kader van het decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid, was wel het voorwerp van een kritische bemerking, maar dan verbonden aan het volledig ontbreken van elke verantwoording betrokken op art. 10 BWHI in de toelichting bij het ontwerp. Uit het advies bij het Transitiedecreet IRWO blijkt echter dat een dergelijke verantwoording reeds gevonden kan worden in de enkele vaststelling dat "zowel het Milieuhandhavingsdecreet als het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning de rechterlijke

¹⁰ M.n. het DABM, de VCRO, het Onroerenderfgoeddecreet en het decreet Integraal Handelsvestigingsbeleid.

¹¹ Zie ook supra, punt I.B.1 Krachtlijnen van het ontwerp.

¹² GWH 27 januari 2011, 8/2011

¹³ *Parl. St.* VI.P. 2013-2014, 2419/1, 222.

¹⁴ *Parl. St.* VI.P. 2015-2016, 653/1, 67.

controle op de beslissingen met betrekking tot de exclusieve en alternatieve bestuurlijke geldboetes bij het handhavingscollege (leggen)".¹⁵

In zijn advies bij het KVH, stelde de Raad van State, onder verwijzing naar het arrest van het Grondwettelijk Hof van 27 januari 2011, het volgende:

"In het verlengde van dat arrest heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, nadat hij bij de oprichting van het Milieuhandhavingscollege van oordeel was dat niet was voldaan aan de voorwaarden om een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden, geen bezwaar gemaakt tegen de bevoegdheidsuitbreiding van dat college, dat werd omgedoopt tot Handhavingscollege, tot (alternatieve) bestuurlijke geldboetes voor stedenbouwkundige misdrijven en inbreuken, en bestuurlijke geldboetes opgelegd op grond van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013.

*De Raad van State kwam echter tot dat oordeel op grond van de toen voorliggende teksten en rekening houdend met de in memorie van toelichting ervan ingeroepen verantwoording. Vermits zowel de draagwijdte van de ontworpen regeling als de in de memorie van toelichting ervoor gegeven verantwoording verschilt van de voorontwerpen waaromtrent de Raad van State in de voormelde adviezen uitspraak heeft gedaan, moet de Raad van State overgaan tot een nieuw onderzoek van de overeenstemming van het voorontwerp met de voorwaarden voor de uitoefening van impliciete bevoegdheden op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980."*¹⁶

Door enkel het contentieux m.b.t. de sanctiebeslissingen (afdeling 13) te activeren, en geen nieuwe decreten onder de bevoegdheid van het Handhavingscollege te brengen, blijft dit ontwerp binnen de context die de Raad van State er destijds toe bracht geen bezwaar te uiten m.b.t. de huidige bevoegdheden van het Handhavingscollege. De bevoegdheid van het Handhavingscollege blijft beperkt tot exclusieve of alternatieve bestuurlijke geldboeten, opgelegd wegens de schending van Vlaamse regelgeving die gebruik maakt van de omgevingsvergunning.

Elke verdere bevoegdheidsuitbreiding, inhoudelijk (naar herstel – en beveiligingsbeslissingen) of voor andere Vlaamse regelgeving is maar mogelijk door het activeren van de nieuwe (optionele) afdelingen 13 en 14 van Hoofdstuk 10 van het KVH. Daarbij zal dan steeds afzonderlijk en concreet moeten worden beoordeeld of deze "activering" voor bepaalde specifieke Vlaamse regelgeving wel voldoet aan de voorwaarden van art. 10 BWHI. Op dat ogenblik zal immers duidelijk zijn *"wat precies de aard en de omvang is van de eventuele bijkomende bevoegdheden die met een dergelijke tekst aan het Handhavingscollege worden toegekend"* zodat de noodzakelijk van de bevoegdheidsoverdracht evenals de (al dan niet) marginale weerslag op de bevoegdheid van de afdeling Bestuursrechtspraak en de federale rechtscolleges kan worden nagegaan.¹⁷

Gelet op het voorgaande wenst de decreetgever te benadrukken dat het voorliggende ontwerp van decreet bijgevolg geen uitbreiding van de rechtsmacht van het Handhavingscollege bevat (die ten koste zou gaan van enige bevoegdheid van de federale overheid ter zake) maar eerder/louter een consolidatie en herorganisatie van de bestaande bevoegdheden van het Handhavingscollege

¹⁵ *Parl. St. VI.P.* 2015-2016, 653/1, 12-13.

¹⁶ *Parl. St. VI.P.* 2022-2023, 1724/1, 428.

¹⁷ Vergelijk met *Parl. St. VI.P.* 2022-2023, 1724/1, 429.

inhoudt binnen de (nieuwe) structuur van het KVH en het optionele luik van de rechtsmacht van het Handhavingscollege daarbinnen.

De verantwoording voor de toepassing van de impliciete bevoegdheden die werd gegeven zowel bij de oprichting van het Handhavingscollege als bij de graduele bevoegdheidsuitbreidingen ervan, gelden bijgevolg eveneens voor dit ontwerp (zoals hierboven toegelicht – zie punt I.B.1).

Ondanks het feit dat het voorontwerp de bestaande bevoegdheden van het Handhavingscollege dan ook geenszins uitbreidt, worden de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de BWHI hieronder in herinnering gebracht en wordt vervolgens alsnog ingegaan op de overeenstemming van dit voorontwerp van decreet met de vereisten voor de toepassing van de impliciete bevoegdheden.

Krachtens artikel 161 van de Grondwet kan immers geen bestuursrechtscollege worden ingesteld dan krachtens een wet. De federale wetgever¹⁸ is 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. Daartoe is vereist dat **a)** een aan te nemen regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschap of het gewest in kwestie, **b)** dat de aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en **c)** dat de weerslag van de betreffende bepalingen op de aangelegenheid die aan de federale overheid is toevertrouwd, slechts marginaal is.¹⁹

a) Om de volgende redenen is de activering van de rechtsmacht van het Handhavingscollege voor sanctiebeslissingen genomen voor de handhaving in het kader van het DABM, de VCRO, het Onroerendergoeddecreet en het Decreet Integraal Handelsvestigingsbeleid op basis van de procedures het KVH noodzakelijk voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Vlaamse decreetgever.

Het betreft in geen geval een voorafgaandelijke overdracht van rechtsmacht voor een potentieel bijzonder ruim geheel van aangelegenheden.²⁰ In de eerste plaats wordt met het betrokken voorstel immers gestreefd naar de consolidatie van de reeds bestaande rechtsmacht van het Handhavingscollege binnen de voormelde aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest en waarvoor de noodzakelijkheid reeds eerder werd aangetoond, zij het dan binnen de nieuwe context van het KVH. Zoals reeds aangegeven, hebben de voormelde decreten waarvoor het Handhavingscollege reeds geruime tijd bevoegd is in het kader van de beroepen tegen bestuurlijke sancties in dit verband, ervoor geopteerd om de overstap naar het KVH te maken. Vandaar dat het in het licht van deze welbepaalde aangelegenheden noodzakelijk is om de feitelijke verdeling van

¹⁸ Het betrokken grondwetsartikel dateert van 1993: uit artikel 19, §1, BWHI 1980 volgt dat de door de Grondwet aan de wet voorbehouden bevoegdheden, die dateren van na de inwerkingtreding van de BWHI 1980, zijn voorbehouden aan de federale wetgever.

¹⁹ 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 bestuursrechtscolleges'.

²⁰ Cfr. GwH 13 februari 2025, nr. 23/2025.

rechtsmacht tussen de Raad van State en de Handhavingscollege voor de beroepen tegen bestuurlijke sancties te bestendigen. Die laatste heeft immers sinds 2009 (ook) de nodige expertise en specialisatie opgebouwd waardoor terugvallen op de residuaire bevoegdheid van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State niet opportuun is. Het Handhavingscollege kent bovendien een relatief korte doorlooptijd van ongeveer 12 maanden of minder.²¹ De decreetgever kon er dan ook voor opteren om afdeling 13 van Hoofdstuk 10 van het KVH uitdrukkelijk te activeren voor deze welbepaalde aangelegenheden zonder dat er ook maar wordt getornd aan de huidige verdeling van bevoegdheden binnen de bestuursrechtspraak in onze rechtsorde.

b) Over de vereiste dat een aangelegenheid zich moet lenen tot een gedifferentieerde regeling oordeelde het Grondwettelijk Hof in het arrest van 27 januari 2011 over de Raad voor Vergunningsbetwistingen als volgt:

*"De aangelegenheid van de beroepsprocedure tegen een bestuurlijke beslissing waarbij een vergunning wordt uitgereikt of geweigerd, een as-builtattest wordt uitgereikt of geweigerd of een constructie al dan niet wordt opgenomen in een vergunningsregister leent zich tot een gedifferentieerde regeling aangezien op het federale niveau er ook uitzonderingen zijn op de algemene bevoegdheid van de Raad van State en de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State enkel uitspraak doet over beroepen tot nietigverklaring van de in artikel 14, §1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vermelde akten en reglementen voor zover in geen beroep bij een ander administratief rechtscollege is voorzien."*²²

Het (loutere) bestaan van specifieke administratieve rechtscolleges naast de Raad van State toont aan dat de aangelegenheid zich enigszins leent tot een gedifferentieerde regeling. Zo bestaan er op het federale niveau ook uitzonderingen op de algemene bevoegdheid van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, zoals de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

Dat de betrokken aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling is overigens reeds in de praktijk aangetoond door de huidige situatie (vóór de inwerkingtreding en uitwerking van het KVH), waarbij het Handhavingscollege reeds bevoegd is voor de behandeling van beroepen ingesteld tegen beslissingen tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie in het kader van het DABM, de VCRO, het Onroerenderfgoeddecreet en het Decreet Integraal Handelsvestigingsbeleid. Het huidige ontwerp verandert aan deze bevoegdheid en situatie bijgevolg niets. Het betreft enkel een consolidatie en herorganisatie van de bestaande bevoegdheden van het Handhavingscollege binnen de (nieuwe) geüniformeerde structuur van het KVH.

c) Tot slot, moet de weerslag van de bevoegdheidsuitoefening door de Vlaamse decreetgever op de federale aangelegenheid marginaal of beperkt blijven. In het arrest nr. 8/2011 oordeelde het Grondwettelijk Hof hierover dat de bestreden regeling een marginale weerslag had op de aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheden, omdat "de bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen beperkt was" en omdat "de afdeling bestuursrechtspraak

²¹ Zie DBRC, [Jaarverslag 2023-2024](#), pag. 21-24.

²² GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, overw. B.8.1-B.8.10.3.

van de Raad van State (...) als cassatierechter optreedt". Daarnaast stelde het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 22/2025 van 13 februari 2025 dat er niet langer sprake zou zijn van een marginale weerslag op de federale bevoegdheden indien de deelstaten zouden afwijken van het fundamenteel beginsel inzake de principiële centralisatie van de bevoegdheid voor jurisdictionele beroepen tot nietigverklaring van verordenende administratieve rechtshandelingen bij de Raad van State dat aan de grondslag ligt van artikel 160 van de Grondwet.²³

Het huidige ontwerp betreft geenszins de overdracht van rechtsmacht ten aanzien van reglementaire bestuurshandelingen en doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State als cassatierechter ten aanzien van de rechterlijke beslissingen die worden genomen door het Handhavingscollege.

Bovendien is er ook geen enkele weerslag (laat staan een beperkte of marginale weerslag) op de federale rechtsbedeling of op de bestaande bevoegdheid van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Er wordt met dit ontwerp van decreet immers geen principiële bevoegdheid van het Handhavingscollege ingevoerd maar een loutere optionele mogelijkheid tot het activeren van de rechtsmacht van het Handhavingscollege binnen Hoofdstuk 10 van het KVH. Daardoor zal voor elk afzonderlijk decreet steeds uitdrukkelijk moeten worden gemotiveerd en worden nagegaan of de weerslag van de keuze voor de bevoegdheid van het Handhavingscollege een marginale weerslag heeft en deze weerslag beperkt blijft in het licht van eventuele eerdere implementatiedecreten bij het KVH. Dit ontwerp beoogt geen uitbreiding van de bevoegdheden van het Handhavingscollege maar enkel een consolidatie en eherorganisatie van de bestaande bevoegdheid van het Handhavingscollege binnen het decretaal kader van het KVH. Bijgevolg is de weerslag van dit voorontwerp van decreet op de bevoegdheid van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State zelfs onbestaande.

II. Toelichting bij de artikelen

Zie punt I.B.1 – Krachtlijnen van het ontwerp.

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

²³ Zie GwH 13 februari 2025, nr. 22/2025, B.13.1-B13.3.

Matthias DIEPENDAELE

De Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk,

Zuhal DEMIR

De Vlaamse minister van Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw,

Jo BROUNS