



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.952/1/V
van 18 augustus 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de
handhaving van het integraal handelsvestigingsbeleid’

Op 8 juli 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 22 augustus 2025,^{*} een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de handhaving van het integraal handelsvestigingsbeleid’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 12 augustus 2025. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State, Tim CORTHAUT en Jim DERIDDER, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Sander MEERT, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 augustus 2025.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

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 decreet van 26 april 2024 ‘tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de implementatie van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023’ (hierna: Implementatiedecreet) maakt het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023 (hierna: KVVH) ten laatste met ingang van 1 april 2026 van toepassing op de handhaving in het kader van het decreet van 15 juli 2016 ‘betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid’.¹ Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de nodige uitvoeringsbepalingen aan te nemen om het KVVH te implementeren binnen het beleidsveld economie voor wat betreft de handhaving van dat decreet van 15 juli 2016.

Hoofdstuk 1 van het ontwerp bevat definities (artikel 1) en bepaalt dat toezichthouders² en herstelinstanties³ een afschrift van waarschuwingen overmaken aan het Vlaams Agentschap Innoveren en Ondernemen (hierna: VLAIO) en de betrokken gemeente (artikel 2).

Hoofdstuk 2 van het ontwerp regelt het toezicht⁴ en de opsporing⁵ en bevat regels aangaande de aanstelling en opleiding van toezichthouders (artikelen 3 tot 5).

¹ Artikel 124 van het Implementatiedecreet voorziet in de vervanging van artikel 15 van het decreet van 15 juli 2016, luidende als volgt:

“Het kaderdecreet Vlaamse handhaving van 14 juli 2023 is, met inbegrip van hoofdstuk 10, afdeling 6, 7, 9 en 10, van toepassing op dit hoofdstuk.”

Artikel 139 van het Implementatiedecreet luidt als volgt:

“Art. 139. Dit decreet treedt in werking op 1 april 2026, onverminderd de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om voor iedere bepaling een datum van inwerkingtreding te bepalen die voorafgaat aan de vermelde datum.

In afwijking van het eerste lid treden artikel 30, 53, 78 en 134 tot en met 137 in werking op de tiende dag na publicatie in het Belgisch Staatsblad.”

² Art. 2, 30°, van het KVVH: “toezichthouder: een persoon die bevoegd is om toezicht en opsporing uit te oefenen”.

³ Art. 2, 15°, van het KVVH: “herstelinstantie: de bestuurlijke instantie of personen die voor Vlaamse regelgeving zijn aangewezen om toe te zien op herstel en beveiliging conform dit decreet”.

⁴ Art. 2, 29°, van het KVVH: “toezicht: een handeling die erop gericht is om de naleving van Vlaamse regelgeving te controleren”.

⁵ Art. 2, 22°, van het KVVH: “opsporing: de handelingen die ertoe strekken misdrijven of inbreuken, hun daders en de bewijzen ervan op te sporen. Via die handelingen worden gegevens verzameld die dienstig zijn voor de strafrechtelijke of bestuurlijke vervolging en die beslissingen in het kader van herstel of beveiliging kunnen ondersteunen”.

In hoofdstuk 3 worden de leidend ambtenaar van VLAIO en de door hem aangewezen personeelsleden aangeduid als beboetingsinstantie⁶ (artikel 6).

Hoofdstuk 4 regelt de aanwijzing van de gewestelijke en lokale herstelinstanties bevoegd voor inbreuken op de vergunningsplicht, vermeld in artikel 11 van het decreet van 15 juli 2016 (artikel 7). Verder bevat dit hoofdstuk nadere regels betreffende de herstelschikkingen⁷ (artikel 8), handhavingsverzoeken (artikel 9) en beroepen tegen herstelbeslissingen⁸ (artikel 10).

Hoofdstuk 5 regelt de bewaring, de teruggave, de kosten van bewaring en de eventuele verkoop, eigendomsoverdracht om niet of vernietiging van meegevoerde en opgeslagen zaken (artikel 11).

Hoofdstuk 6 bevat een regeling over de verdeling van de handhavingsopbrengsten (artikel 12).

Hoofdstuk 7 voorziet in de opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2018 ‘houdende diverse bepalingen over de handhaving van het integraal handelsvestigingsbeleid’ (hierna: besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2018) (artikel 13).

Tot slot wordt de inwerkingtredingsdatum van het te nemen besluit bepaald op 1 april 2026 (artikel 14).

RECHTSGROND

3. Luidens de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in:

- de artikelen 20 en 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI);
- artikel 41, § 3, 15°, van het decreet van 21 december 2001 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2002’ (hierna: decreet van 21 december 2001);
- de artikelen 15 en 17 van het decreet van 15 juli 2016;
- de artikelen 2, 3°, en 15°, 8, 10, § 2, derde lid, 17, § 1, 22, § 1, eerste lid, 62, § 1, en § 2, 71, § 1, tweede lid, 73, 96, vierde lid, en 98 van het KVVH.

⁶ Art. 2, 3°, van het KVVH: “beboetingsinstantie: de personeelsleden of de entiteiten van de Vlaamse overheid die binnen hetzelfde beleidsdomein of voor dezelfde regelgeving door de Vlaamse Regering belast zijn met de bestuurlijke vervolging en sanctionering van bepaalde misdrijven of inbreuken”.

⁷ Art. 2, 16°, van het KVVH: “herstelschikking: de overeenkomst tussen de herstelinstantie en overtreders of andere belanghebbenden die gericht is op het vrijwillig herstel van publieke schade en opgenomen is in een uitvoerbare authentieke akte”.

⁸ Art. 2, 5°, van het KVVH: “bestuurlijke herstelbeslissing: het besluit van de herstelinstantie, waarin wordt beslist over het opleggen van publieke herstelmaatregelen”.

In de nota aan de Vlaamse Regering is ook de volgende rechtsgrondentabel opgenomen:

Ontwerp BVR	Rechtsgrond
Art. 1	N.v.t.
Art. 2	Art. 10, §2, lid 3 KVH
Art. 3	Art. 8, §2 KVH
Art. 4	Art. 22, §1, lid 1 KVH
Art. 5	Art. 8, §3 KVH
Art. 6	Art. 2, 3° KVH en art. 17, §2 DIHB
Art. 7	Art. 2, 15° KVH en art. 17, §1 DIHB
Art. 8	Art. 62, §1, 1° en §2 KVH
Art. 9	Art. 96, lid 4 KVH
Art. 10	Art. 98 KVH
Art. 11	Art. 71, §1, lid 2 KVH
Art. 12	Art. 73 KVH en art. 41, §3, 15° decreet van 21 december 2001 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2002
Art. 13	N.v.t.
Art. 14	N.v.t.
Art. 15	N.v.t.

Met de in de aanhef en voormelde tabel vermelde rechtsgronden kan worden ingestemd, onder voorbehoud van wat volgt.

3.1. Hoewel dit niet in de rechtsgrondentabel wordt vermeld, wordt in de aanhef terecht ook verwezen naar artikel 15 van het decreet van 15 juli 2016 en artikel 20 van de BWHI. De in de rechtsgrondentabel aangehaalde bepalingen van het KVH kunnen in het licht van artikel 3, eerste lid, daarvan immers slechts uitgevoerd worden met betrekking tot het decreet van 15 juli 2016 doordat artikel 15 van dat decreet – zoals dat op 1 april 2026, datum waarop het te nemen besluit in werking treedt, wordt vervangen door artikel 124 van het Implementatiedecreet – het KVH van toepassing maakt op de handhaving van het decreet van 15 juli 2016. Het ontwerp strekt dus in zijn geheel ook tot de uitvoering van artikel 15 van het decreet van 15 juli 2016, op basis van de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering.

In de aanhef wordt echter nog verkeerdelijk verwezen naar artikel 15 van het decreet van 15 juli 2016 in zijn huidige lezing, dit wil zeggen na de wijziging bij het decreet van 7 juli 2023⁹, maar zonder rekening te houden met het Implementatiedecreet van 26 april 2024. De wetsgeschiedenis bij die bepaling moet bijgevolg worden aangevuld.

3.2. Voor artikel 2 van het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in artikel 10, § 2, derde lid, van het KVH. Die bepaling machtigt de Vlaamse Regering om te bepalen dat een afschrift van de waarschuwing, vermeld in artikel 10, § 2, eerste lid, van het KVH, wordt bezorgd aan de overheden die ze aanwijst. De in artikel 10, § 2, eerste lid, van het KVH vermelde waarschuwing betreft echter enkel waarschuwingen die door toezichthouders worden gegeven, terwijl artikel 2 van het ontwerp zowel toezichthouders als herstelinstanties verplicht tot het versturen van afschriften van waarschuwingen. Gevraagd welke bepaling rechtsgrond biedt voor artikel 2 van het ontwerp, in de mate waarin het betrekking heeft op herstelinstanties, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Art. 66 KVH voorziet dat toezichthouders en herstelinstanties een waarschuwing kunnen geven in de zin van artikel 10 KVH alvorens een beveiligingsmaatregel op te leggen.”

Artikel 2 van het ontwerp ontleent derhalve ook rechtsgrond aan artikel 10, § 2, derde lid, van het KVH in de mate waarin het betrekking heeft op herstelinstanties, minstens aan de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt krachtens artikel 20 van de BWHI, in samenhang gelezen met artikel 66 van het KVH. Die bepaling moet bijgevolg aan het derde streepje van de opsomming van de rechtsgronden in de aanhef worden toegevoegd.

3.3. Rechtsgrond voor artikel 5 van het ontwerp, dat betrekking heeft op de opleiding van de toezichthouders, wordt in beginsel geboden door artikel 8, § 3, eerste lid, van het KVH, waarin de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de opleidings- en ervaringsvereisten en andere voorwaarden te bepalen waaraan categorieën van toezichthouders moeten voldoen.

In de derde en vierde paragraaf van artikel 5 wordt echter ook de erkenning geregeld van de instellingen die de betrokken opleidingen kunnen aanbieden. Gevraagd naar de rechtsgrond voor het aannemen van die erkenningsregeling, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Artikel 8, §3, eerste lid KVH bepaalt dat de Vlaamse Regering opleidings- en ervaringsvereisten en andere voorwaarden kan bepalen waaraan categorieën van toezichthouders moeten voldoen. Deze bepaling is analoog aan de bepaling in artikel 16.3.2, tweede lid DABM, die destijds door de decreetgever uitdrukkelijk werd ingevoerd om de Vlaamse Regering toe te laten de opleidingen inzake milieuhygiëne aan vlarentoezichthouders die gegeven werden door erkende instellingen te bestendigen (zie Parl. St. VI.P., 2008-2009, 2132/ 1, 9-10). De Raad van State formuleerde destijds geen opmerking, en voormeld erkenningsstelsel functioneert ondertussen al ruim 15 jaar. Artikel 8, §3, eerste lid KVH biedt dan ook een voldoende rechtsgrond aan de Vlaamse Regering voor het bepalen van een erkenningsregeling waaraan de opleidingsinstellingen moeten voldoen.”

⁹ Decreet van 7 juli 2023 ‘tot wijziging van artikel 99 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning en van het decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid’.

3.3.1. Hiermee kan niet worden ingestemd. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds aangaf in de adviezen 77.080/16 en 77.081/16 van 25 november 2024, biedt artikel 8, § 3, eerste lid, van het KVH geen voldoende rechtsgrond voor het instellen van een erkenningsplicht voor opleidingsinstellingen, zodat de erkenningsregeling uit het ontwerp moet worden weggelaten, zolang daarvoor niet in een deugdelijke rechtsgrond is voorzien.¹⁰

3.3.2. Die rechtsgrond wordt echter in het vooruitzicht gesteld door artikel 5 van het voorontwerp 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’ waarover de Raad van State op 14 augustus 2025 advies 77.917/1/V heeft uitgebracht. De erkenningsregeling van de opleidingsinstellingen moet uit het ontwerp worden weggelaten, tenzij eerst de aanneming van die nieuwe rechtsgrond wordt afgewacht, die dan in de aanhef moet worden vermeld.

3.4. De artikelen 6 en 7 van het ontwerp ontleen rechtsgrond aan respectievelijk artikel 17, § 2, en § 1, van het decreet van 15 juli 2016, zoals die zullen luiden na de inwerkingtreding van het Implementatiedecreet. In de aanhef dient de laatste wijziging van dit artikel bij het Implementatiedecreet derhalve nog te worden aangevuld.

3.5. Rechtsgrond voor artikel 11 van het ontwerp wordt in beginsel geboden door artikel 71, § 1, tweede lid, van het KVH, waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de nadere regels te bepalen voor de bewaring en teruggave van de meegevoerde zaken aan de rechthebbenden. In artikel 11, § 3, eerste lid, van het ontwerp wordt echter ook in de mogelijkheid voorzien om de meegevoerde en opgeslagen zaken te verkopen, om niet aan een derde in eigendom over te dragen of te laten vernietigen, met name als ze niet binnen negentig dagen worden opgeëist door de rechthebbende. In het tweede en derde lid worden gevallen bepaald waarin die termijn niet hoeft te worden afgewacht.

Gevraagd naar een aanvullende rechtsgrond voor deze regeling, antwoordde de gemachtigde:

“Art. 71 §1, tweede lid, laatste zin KVH. De machtiging om te regelen hoe de bewaring en de teruggave van meegevoerde zaken aan de rechthebbenden moet verlopen impliceert noodzakelijk de machtiging om het lot van die zaken te regelen wanneer de bewaring en de teruggave feitelijk onmogelijk blijkt.”

¹⁰ Zie adv.RvS 77.080/16 van 25 november 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 23 mei 2025 ‘over de omgevingshandhaving’, opmerking 4.4; adv.RvS 77.081/16 van 25 november 2024 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed, het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014 en het Varenderfgoedbesluit van 27 november 2015, wat betreft de implementatie van het kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023’, opmerking 5.3.

Een erkenningsregeling voor een dienstverlener valt bovendien onder het toepassingsgebied van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’.

Hiermee kan niet worden ingestemd. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds aangaf in de adviezen 77.080/16 en 77.081/16 van 25 november 2024, betekent een regeling zoals in artikel 11, § 3, van het ontwerp een inmenging in het recht op bescherming van de eigendom van de rechthebbende in de zin van artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees verdrag voor de rechten van de mens, zodat de machtiging aan de Vlaamse Regering om de “bewaring en teruggave” nader te regelen, niet zo kan worden begrepen dat zij eveneens de eigendomsoverdracht of vernietiging van de zaken mag regelen.¹¹

Artikel 11, § 3, van het ontwerp moet bijgevolg worden weggelaten.

3.6. Artikel 12 van het ontwerp ontleent geen rechtsgrond aan artikel 41, § 3, 15°, van het decreet van 21 december 2001, aangezien die bepaling geen machtiging aan de Vlaamse Regering bevat. Die bepaling ontleent echter rechtsgrond aan het in de aanhef vermelde artikel 73 van het KVVH, aangezien de Vlaamse Regering op grond van het eerste lid van dat artikel de bestemming van de opbrengsten mag bepalen (artikel 12, § 3, van het ontwerp) en op grond van het tweede lid daarvan de verdeling van de opbrengsten tussen de Vlaamse overheid en de gemeenten mag regelen (artikel 12, §§ 1 en 2, van het ontwerp).

3.7. Artikel 13 van het ontwerp, dat voorziet in de opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2018, ontleent rechtsgrond aan de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de BWHI, gelezen in samenhang met de artikelen 124 en 128 van het Implementatiedecreet. Bij die bepalingen worden artikel 15 en de artikelen 19, 21, 24 en 25 van het decreet van 15 juli 2016, die rechtsgrond bieden voor het nu op te heffen besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2018, immers respectievelijk vervangen en opgeheven.

3.8. De in de aanhef, maar niet in de rechtsgrondentabel vermelde artikelen 17, § 1, van het KVVH en 87, § 1, van de BWHI strekken het ontwerp niet tot rechtsgrond, en dienen bijgevolg te worden weggelaten uit de aanhef.

ALGEMENE OPMERKING

4. Het ontwerp bevat volgens de nota aan de Vlaamse Regering “[...] de nodige uitvoeringsbepalingen om het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023 (KVVH) te implementeren binnen het beleidsveld Economie voor wat betreft de handhaving van het decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid (DIHB).” Een deel van de bepalingen van het ontwerp zijn echter geformuleerd alsof zij beogen om een ruimer toepassingsgebied te hebben en een regeling omvatten van Vlaamse toezichthouders in het algemeen. Zo bepaalt artikel 3 van het ontwerp wie al dan niet kan worden aangesteld als

¹¹ Zie adv.RvS 77.080/16 van 25 november 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 23 mei 2025 ‘over de omgevingshandhaving’, opmerking 4.7; adv.RvS 77.081/16 van 25 november 2024 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed, het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014 en het Varenderfgoedbesluit van 27 november 2015, wat betreft de implementatie van het kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023’, opmerking 5.8.

toezichthouder, zonder daarbij te preciseren dat het gaat om het toezicht op een specifieke wetgeving. Ook artikel 4 van het ontwerp dat bepaalt wanneer toezichthouders een bijzondere hoedanigheid kunnen krijgen, beperkt dat niet tot toezichthouders binnen een specifieke sector. Hetzelfde geldt voor de opleidingsvereisten die worden gesteld in artikel 5 van het ontwerp.

Hierop gewezen met betrekking tot het ontworpen artikel 3, stelde de gemachtigde het volgende:

“Het ontwerp geeft uitvoering aan het KVH in de mate waarin het DIHB dat van toepassing verklaart. De toezichthouders, waarvan sprake in het ontwerp, zijn enkel bevoegd voor de handhaving van het DIHB, zoals ook reeds blijkt uit de titel van het ontwerp.”

Vermits het opschrift van de tekst, anders dan de regels van het dispositief, geen rechtsregel is,¹² dienen de stellers van het ontwerp deze bedoeling uitdrukkelijk te laten blijken uit de tekst van het dispositief van het ontwerp. Bijgevolg dient in hoofdstuk 1 van het te nemen besluit een nieuwe bepaling te worden ingevoegd die het toepassingsgebied van het besluit nauwkeurig omschrijft, zodat er geen twijfel kan bestaan over welke regelgeving via het te nemen besluit wordt gehandhaafd. In dat geval hoeft niet langer bij elke materiële bepaling van het ontwerp het toepassingsgebied in herinnering te worden gebracht.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef moet worden aangepast overeenkomstig wat hiervoor werd opgemerkt over de rechtsgrond van het ontwerp.

6. In de rubriek “Vormvereisten” van de aanhef moet worden verwezen naar artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, in de plaats van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°.

Artikel 2

7. Artikel 2 van het ontwerp voorziet in de verplichting voor toezichthouders en herstellinstanties om een afschrift te sturen van de waarschuwing, vermeld in artikel 10, § 2, van het KVH, naar VLAIO en de gemeente op het grondgebied waarvan de vaststellingen betrekking hebben.

¹² Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 13, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Gevraagd op welke vaststellingen de in artikel 2 van het ontwerp bedoelde waarschuwingen betrekking hebben, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Op vaststellingen m.b.t. de inbreuken, vermeld in toekomstig artikel 16 van het decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid (hierna: DIHB).”

In het ontworpen artikel 2 dient derhalve nog te worden bepaald dat het enkel waarschuwingen betreft die betrekking hebben op de inbreuken bedoeld in artikel 16 van het decreet van 15 juli 2016, zoals dat zal luiden na de inwerkingtreding van het Implementatiedecreet.

8. Het strekt tot aanbeveling om in het ontworpen artikel 2 te bepalen wanneer de waarschuwing (uiterlijk) dient te worden verstuurd.

Artikel 3

9. Artikel 3, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat “[d]e personeelsleden van het agentschap” door de leidend ambtenaar worden aangesteld als toezichthouder. Deze formulering creëert de indruk dat alle personeelsleden van VLAIO als toezichthouder zullen worden aangesteld. Samenlezing van het eerste en tweede lid van artikel 3 van het ontwerp suggereert echter dat het de bedoeling is om te bepalen dat enkel personeelsleden van het agentschap *kunnen* worden aangesteld als toezichthouder als vermeld in artikel 8, § 2, eerste lid, 1°, van het KVVH, terwijl de personeelsleden, vermeld in artikel 8, § 2, eerste lid, 2°, 6°, 7° en 8°, van het voormelde decreet, *niet* kunnen worden aangewezen als toezichthouders.

Hierover om nadere toelichting verzocht, stelde de gemachtigde het volgende:

“Alle personeelsleden van VLAIO komen in principe in aanmerking om te worden aangesteld.”

Vermits het niet de bedoeling is dat alle personeelsleden van VLAIO worden aangesteld als toezichthouder, schrijve men “kunnen worden aangesteld” in de plaats van “worden aangesteld”.

10. Artikel 3, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de in artikel 8, § 2, eerste lid, 2°, 6°, 7° en 8°, van het KVVH vermelde personeelsleden niet kunnen worden aangewezen als toezichthouders. Aan de gemachtigde werd gevraagd of deze bepaling inhoudt dat de personeelsleden vermeld in artikel 8, § 2, eerste lid, 3°, 4°, en 5°, van het KVVH wel kunnen worden aangewezen als toezichthouders, zonder dat de Vlaamse Regering hiervoor nadere voorwaarden bepaalt. Hierop antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Deze personen kunnen aangewezen worden binnen de voorwaarden van artikel 5 van het ontwerp.”

Gelet op het vereiste van de inleidende zin van artikel 8, § 2, eerste lid, van het KVVH dat de Vlaamse Regering de voorwaarden bepaalt conform dewelke de personen die in die bepaling vermeld worden kunnen worden aangesteld als toezichthouder, en met het oog op de leesbaarheid en rechtszekerheid, dient in artikel 3, tweede lid, van het ontwerp veeleer een positieve lijst van

potentiële toezichthouders te worden opgenomen, waarbij telkens dient te worden vermeld aan welke bijkomende voorwaarden zij daartoe moeten voldoen. In het licht van het antwoord van de gemachtigde kan artikel 3, tweede lid, als volgt worden geformuleerd:

“Daarnaast kunnen de personen vermeld in artikel 8, § 2, eerste lid, 3°, 4°, en 5°, van het voormelde decreet worden aangewezen als toezichthouders, voor zover ze voldoen aan de op hen toepasselijke opleidingsvereisten vermeld in artikel 5 van dit besluit.”¹³

Artikel 4

11. Artikel 4 van het ontwerp voorziet in de aanwijzing van toezichthouders als vermeld in artikel 22, § 1, eerste lid, van het KVVH “op voordracht van het agentschap”. Hierover bevestigd, bevestigde de gemachtigde dat dit inhoudt dat enkel toezichthouders die personeelslid zijn van VLAIO kunnen worden aangewezen als toezichthouder bedoeld in artikel 22, § 1, eerste lid, van het KVVH. De personeelsleden vermeld in artikel 8, § 2, eerste lid, 3°, 4°, en 5°, van het KVVH die zijn aangesteld als toezichthouder, kunnen bijgevolg niet worden aangewezen als toezichthouder bedoeld in artikel 22, § 1, eerste lid, van het KVVH.

Dit dient te worden verduidelijkt in de tekst van het te nemen besluit. Dat kan door naar die toezichthouders te verwijzen als “Toezichthouders *die zijn aangesteld overeenkomstig artikel 3, eerste lid, van dit besluit...*”.

Artikel 5

12. Onder voorbehoud van wat in opmerking 3.3 is opgemerkt over de rechtsgrond, moet worden opgemerkt dat artikel 5, §§ 3 en 4, een erkenningsregeling invoert voor een dienstverrichter. Hoewel de erkenningsregeling voor opleidingsinstellingen vermeld in die bepalingen opleidingen betreft voor personen die toezicht zullen houden op de naleving van regelgeving, betreffen die opleidingen niet zelf de uitoefening van het openbaar gezag. Bijgevolg zijn die opleidingen niet uitgesloten van het toepassingsgebied van de dienstenrichtlijn¹⁴ krachtens artikel 2, lid 2, i), van die richtlijn. Aangezien het op basis van het ontwerp nog onduidelijk is op welke instellingen een beroep zal worden gedaan en tegen welke vergoeding, kan op dit ogenblik evenmin worden aangenomen dat het noodzakelijkerwijs gaat om een niet-economische dienst van algemeen belang in de zin van artikel 2, lid 2, a), van die richtlijn. Bijgevolg moet de steller van het ontwerp de erkenningsregeling kunnen verantwoorden in het licht van artikel 16, lid 1, derde alinea, van de dienstenrichtlijn, en moet erop worden toegezien dat bij de verdere uitwerking van de erkenningsregeling door de minister overeenkomstig artikel 5, § 4, tweede lid, van het ontwerp de andere voorwaarden van de dienstenrichtlijn worden nageleefd.

¹³ Er staat “de op hen toepasselijke opleidingsvereisten vermeld in artikel 5 van dit besluit” en niet “de opleidingsvereisten vermeld in artikel 5”, omdat voor de personeelsleden van het operationele kader van de politiediensten, vermeld in artikel 2 van de wet op het politieambt van 5 augustus 1992, een afwijkende regeling geldt.

¹⁴ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’.

13. Artikel 5, § 6, eerste lid, van het ontwerp voorziet erin dat de in paragraaf 2 vermelde opleidingsvereisten van toepassing worden één jaar nadat een of meer instellingen zijn erkend conform paragraaf 3.

Indien het in opmerking 3.3.2 vermelde decreet niet wordt afgewacht dient deze bepaling te worden aangepast gelet op het rechtsgrondprobleem dat kleeft aan die paragraaf 3.

14. Artikel 5, § 6, derde lid, van het ontwerp bepaalt dat de in artikel 5, § 2, van het ontwerp bepaalde opleidingsvereisten niet gelden voor de personen vermeld in artikel 107, eerste en tweede lid, van het KVH.¹⁵

Aan de gemachtigde werd gevraagd of er thans personeelsleden van VLAIO zijn die onder de regeling van artikel 107, eerste en tweede lid, van het KVH vallen en, in het bevestigende geval, op basis van welke regelgeving.

Met betrekking tot de personeelsleden bedoeld in artikel 107, eerste lid, van het KVH, die op dit ogenblik al het recht hebben om een proces-verbaal of verslag van vaststelling met betrekking tot bepaalde misdrijven, inbreuken of normschendingen op te stellen, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Conform artikel 2 BVR 26 oktober 2018 houdende diverse bepalingen over de handhaving van het integraal handelsvestigingsbeleid, kan de leidend ambtenaar van VLAIO gewestelijke toezichthouders aanstellen die bevoegd zijn om overtredingen van het DIHB op te sporen. De personeelsleden die op deze basis zijn aangesteld, vallen onder artikel 107, eerste lid KVH.”

Voor wat betreft de bij artikel 107, tweede lid, van het KVH bedoelde personen, zijnde personen die voor de van toepassingsstelling van het KVH op basis van Vlaamse regelgeving waren aangesteld als officier van gerechtelijke politie of officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De hoedanigheden van AGP en OGP / HO pdk zijn figuren uit het wetboek van Strafvordering die enkel relevant zijn bij de vaststelling van misdrijven. De te handhaven schendingen zoals bepaald door huidig artikel 18 DIHB / toekomstig artikel 16 DIHB zijn gedepenaliseerde inbreuken. Bij de opsporing van de inbreuken op het DIHB handelen de toezichthouders nooit in deze hoedanigheden (art. 8, tweede en derde lid KVH).”

¹⁵ Artikel 107, eerste en tweede lid, van het KVH luidt als volgt:

“Gedurende een termijn van maximum 5 jaar na de van toepassingsstelling van dit decreet, en behoudens andersluidende bepalingen in Vlaamse regelgeving, verkrijgen de personen die voor de van toepassingsstelling van dit decreet op basis van Vlaamse regelgeving bevoegd waren om proces-verbaal of verslag van vaststelling met betrekking tot bepaalde misdrijven, inbreuken of normschendingen op te stellen, voor deze misdrijven, inbreuken of normschendingen van rechtswege de hoedanigheid van toezichthouder, zolang zij voldoen aan de voorwaarden van dit decreet om in die functie te worden aangesteld en voor de lopende duurtijd van hun aanstelling, tot aan de opheffing ervan. Gedurende een termijn van maximum 5 jaar na de van toepassingsstelling van dit decreet, en behoudens andersluidende bepalingen in Vlaamse regelgeving, blijven de personen die voor de van toepassingsstelling van dit decreet op basis van Vlaamse regelgeving waren aangesteld als officier van gerechtelijke politie of officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings, met betrekking tot bepaalde misdrijven, inbreuken of normschendingen op te stellen, deze hoedanigheid behouden, zolang zij voldoen aan de voorwaarden van dit decreet om in die functie te worden aangesteld en voor de lopende duurtijd van hun aanstelling, tot aan de opheffing ervan.”

In zoverre uit het antwoord van de gemachtigde kan worden afgeleid dat er geen personen zijn die voor de van toepassingsstelling van het KVH waren aangesteld als officier van gerechtelijke politie of officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings, met betrekking tot de handhaving van het decreet van 15 juli 2016, is het zinloos om de personen vermeld in artikel 107, tweede lid, van het KVH uit te sluiten van de opleidingsvereisten, zodat dit voorschrift beter kan worden weggelaten.

15. Artikel 5, § 6, vierde lid, van het ontwerp bepaalt dat de in het derde lid bedoelde personen de in dat artikel vermelde modules en opleidingen volgen zodra ze daarvoor worden opgeroepen door het agentschap. Gevraagd hoe dit lid zich verhoudt tot het derde lid, dat stelt dat de opleidingsvereisten juist niet gelden voor deze personen, en of beide leden elkaar bijgevolg niet tegenspreken, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Het laatste lid nuanceert het voorlaatste lid, in die zin dat de verplichting tot het volgen van (specifieke) modules of opleidingen wel geldt wanneer zij daartoe worden opgeroepen door het Agentschap Justitie en Handhaving.”

Het strekt tot aanbeveling om dat beter tot uiting te brengen in de tekst van het ontwerp en ook nog te verduidelijken dat de verplichting voor de in artikel 5, § 6, derde lid, bedoelde personen tot het volgen van modules, niet noodzakelijk alle modules bepaald in paragraaf 2 betreft. Dat kan door het derde en vierde lid samen te voegen als volgt:

“De opleidingsvereisten, vermeld in paragraaf 2, gelden niet voor de aanwijzing als toezichthouder van personen vermeld in artikel 107, eerste lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023. Deze personen volgen niettemin modules en opleidingen, vermeld in dit artikel, zodra ze daarvoor worden opgeroepen door het agentschap.”

16. Artikel 5, § 7, tweede lid, van het ontwerp verleent aan de minister de bevoegdheid om een lijst met diploma's en getuigschriften te bepalen, waarvan de houders vrijgesteld zijn van alle of bepaalde opleidingsmodules. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan een delegatie aan een minister enkel betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden. Deze subdelegatie kan dan ook enkel worden aanvaard indien het de bedoeling is om diploma's en getuigschriften voor gelijkwaardige opleidingen gelijk te stellen aan de opleidingen en modules in paragraaf 2 van artikel 5. Het verdient daarom aanbeveling om in die bepaling het woord “gelijkwaardige” in te voegen voor de woorden “diploma's en getuigschriften”.

17. De vraag rijst of het de bedoeling is – zoals artikel 5, § 9, van het ontwerp nu suggereert – dat de personen die krachtens artikel 5, § 6, derde lid, van het ontwerp niet onderworpen zijn aan de opleidingsvereisten, vermeld in artikel 5, § 2, van het ontwerp, niettemin wel worden onderworpen aan de regeling inzake bijscholing. Dat wordt het best verduidelijkt in de tekst van het ontwerp.

18. Artikel 5, § 9, van het ontwerp voorziet in een oproeping van toezichthouders door Toerisme Vlaanderen. Hiernaar bevraagd, gaf de gemachtigde aan dat dit een vergissing betreft en dat de woorden “of Toerisme Vlaanderen” zullen worden geschrapt, waarmee kan worden ingestemd.

Artikel 7

19. Artikel 7 van het ontwerp vermeldt “handelingen waarvoor de Vlaamse Regering of de provincie in eerste administratieve aanleg bevoegd is” (eerste lid) en “handelingen waarvoor de gemeente in eerste administratieve aanleg bevoegd is” (tweede lid). De gemachtigde bevestigde dat hiermee wordt verwezen naar de bevoegdheidstoewijzing bepaald in artikel 15, § 1, van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’.

Het strekt tot aanbeveling om dit nog te verduidelijken in de tekst van het te nemen besluit.

Artikelen 7 en 8

20. Artikel 7, eerste lid, van het ontwerp voorziet erin dat de leidend ambtenaar van VLAIO en de personeelsleden die hij aanwijst, optreden als herstelinstantie voor het herstel en de beveiliging van inbreuken op de vergunningsplicht, vermeld in artikel 11 van het decreet van 15 juli 2016, met betrekking tot handelingen waarvoor de Vlaamse Regering of de provincie in eerste administratieve aanleg bevoegd is.

Artikel 8, tweede lid, 1°, van het ontwerp bepaalt dat de leidend ambtenaar van VLAIO de herstelschikkingen die uitgaan van een herstelinstantie van de Vlaamse overheid, dient te bekrachtigen. In afwijking daarvan bepaalt het derde lid dat deze worden bekrachtigd door de Vlaamse minister, bevoegd voor economie of zijn gemachtigde, als de financiële tegenwaarde van de publieke schade die niet feitelijk hersteld is, een begroot bedrag van meer dan 500.000 euro overstijgt.

Gevraagd of die bepalingen inhouden dat de leidend ambtenaar van VLAIO in bepaalde gevallen de herstelschikking die hij heeft gesloten als herstelinstantie vervolgens zelf moet bekrachtigen dan wel of er wordt voorzien in een functiescheiding, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De functie van herstelinstantie omvat naast de bevoegdheid tot het sluiten van herstelschikkingen, ook tal van andere belangrijke bevoegdheden zoals het vorderen van gerechtelijke herstel- of beveiligingsmaatregelen, het opleggen van bestuurlijke herstel- of beveiligingsmaatregelen en het bekrachtigen van beveiligingsmaatregelen, gegeven door toezichthouders. Wanneer het onpartijdigheidsbeginsel dat vereist, kan de leidend ambtenaar het sluiten van een herstelschikking als onderdeel van een veel breder bevoegdheidspakket overlaten aan een andere bevoegde herstelinstantie.”

Aangezien alle herstelschikkingen met een begroot bedrag tot 500.000 euro die uitgaan van een herstelinstantie van de Vlaamse overheid moeten worden bekrachtigd door de leidend ambtenaar van VLAIO, lijkt het uitgesloten dat diezelfde leidend ambtenaar kan worden aangewezen als herstelinstantie in deze. De bekrachtiging verliest immers deels haar toegevoegde waarde wanneer éénzelfde persoon de herstelschikking zowel kan sluiten als bekrachtigen. Het onpartijdigheidsbeginsel – dat de persoonlijke onpartijdigheid waarborgt van de personeelsleden en van de bestuurlijke organen die mee een beslissing nemen – verzet zich hiertegen.

Bijgevolg dienen de artikelen 7 en 8 te worden herwerkt. Een oplossing kan zijn om voor herstelschikkingen door de leidend ambtenaar of de personeelsleden van het agentschap die de leidend ambtenaar aanwijst een getrappt systeem in te voeren, waarbij de herstelschikkingen tot 500 000 euro worden gesloten door de daartoe aangewezen personeelsleden van het agentschap, met bekrachtiging door de leidend ambtenaar, en de herstelschikkingen die dat bedrag te boven gaan worden gesloten door de leidend ambtenaar, met bekrachtiging door de minister.

Artikel 9

21. Artikel 9, § 1, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat “[h]et handhavingsverzoek, vermeld in artikel 96, eerste lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023, wordt ingediend met een beveiligde zending bij de bevoegde herstelinstantie, vermeld in artikel 7”.

Gevraagd of dit inhoudt dat handhavingsverzoeken enkel betrekking kunnen hebben op inbreuken op de vergunningsplicht, vermeld in artikel 11 van het decreet van 15 juli 2016, vermits de herstelinstanties enkel voor het herstel en de beveiliging daarvan bevoegd zijn, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Handhavingsverzoeken moeten hun grondslag vinden in belangenschade, veroorzaakt door een misdrijf, inbreuk of normschending. (art. 96, eerste lid KVH). De enige inbreuken van het DIHB betreffen inbreuken op de vergunningsplicht, vermeld in toekomstig art. 16 DIHB.”

Artikel 11 van het decreet van 15 juli 2016 vereist een voorafgaande omgevingsvergunning voor welbepaalde kleinhandelsactiviteiten. Krachtens artikel 16 van het decreet van 15 juli 2016, zoals dat zal luiden na de inwerkingtreding van het Implementatiedecreet, is de vergunningsplicht, vermeld in artikel 11, niet naleven of handelen in strijd met een omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten, een inbreuk die gesanctioneerd wordt met een bestuurlijke geldboete van minimaal 1200 euro en maximaal 80.000 euro. De in artikel 16 van het decreet van 15 juli 2016 bepaalde inbreuken zijn aldus ruimer omschreven dan een inbreuk op de in artikel 11 bepaalde vergunningsplicht, waartoe de bevoegdheid van de herstelinstanties nochtans is beperkt.

In de tekst van artikel 9 dient daarom nog te worden verduidelijkt dat de daarin geregelde handhavingsverzoeken enkel betrekking hebben op inbreuken op de vergunningplicht, vermeld in artikel 11 van het decreet van 15 juli 2016.

22. Gevraagd in welke gevallen de bevoegdheid om te oordelen over het handhavingsverzoek toekomt aan herstelinstanties van verschillende overheden, zoals vermeld in artikel 9, § 1, vierde lid, van het ontwerp, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Wanneer de inbreuk gepleegd is op het grondgebied van meerdere gemeenten, of wanneer de respectievelijke schadelijke gevolgen van een inbreuk waarvoor de gewestelijke herstelinstantie bevoegd is en een inbreuk waarvoor de gemeentelijke herstelinstantie bevoegd is, samen één geheel vormen en als dusdanig één publieke schade uitmaken.”

Het valt te betwijfelen of van een verzoeker in alle gevallen kan worden verwacht dat hij zelf kan inschatten dat meerdere herstelinstanties bevoegd zijn om zijn handhavingsverzoek te behandelen en dat hij hiervan zelf melding maakt in zijn handhavingsverzoek. Hooguit kan artikel 9, § 1, vierde lid, worden beschouwd als een inspanningsverbintenis. Het ontbreken van die vermelding zou echter geen aanleiding mogen geven tot de onontvankelijkheid van het handhavingsverzoek. Het verdient aanbeveling om dit te verduidelijken in het te nemen besluit.

23. Artikel 9, § 2, tweede lid, van het ontwerp voorziet erin dat de bevoegde herstelinstantie de verzoeker kan vragen om het handhavingsverzoek dat niet voldoet aan de voorwaarden, vermeld in eerste lid, te regulariseren.

Gevraagd of het de bedoeling is dat de verzoeker steeds de mogelijkheid tot regularisatie krijgt of dat het aan de herstelinstantie toekomt om hierover te beslissen en, in het bevestigende geval, op basis van welke criteria, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Het komt aan de herstelinstantie toe om hierover te beslissen met in achtneming van de beginselen van behoorlijk bestuur.

Binnen de contouren van de beginselen van behoorlijk bestuur beschikt de herstelinstantie over een zekere beleidsvrijheid, die zij zelf kan invullen.”

Over ontvankelijkheidseisen in een ander sectoraal uitvoeringsbesluit van het KVVH die gelijkaardig waren aan deze bepaald in artikel 9, § 2, eerste lid, van het ontwerp, stelde de Raad van State, afdeling Wetgeving, het volgende:¹⁶

“Artikel 96, vierde lid, van het KVVH machtigt de Vlaamse Regering om “de voorwaarden [te] bepalen voor de indiening en de behandeling van het verzoek”. Deze machtiging omvat ook het vaststellen van de gevolgen die gehecht moeten worden aan een procedureel verzuim. Die gevolgen mogen echter niet van die aard zijn dat ze niet meer in een redelijk verband staan tot het verzuim dat er aanleiding toe geeft. De sanctie van de onontvankelijkheid moet zich, rekening houdend met de doelmatigheid van de decretaal vastgelegde mogelijkheid tot het indienen van een handhavingsverzoek, echter evenredig verhouden tot het verzuim dat er aanleiding toe geeft.

De Raad van State geeft ter overweging mee dat zou kunnen worden bepaald dat, indien het handhavingsverzoek niet aan bepaalde vormvereisten voldoet, de verzoeker de gelegenheid krijgt om zijn verzoek binnen een bepaalde termijn te regulariseren.”

¹⁶ Adv.RvS 77.080/16 van 25 november 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 23 mei 2025 ‘over de omgevingshandhaving’, opmerking 15.3.

Teneinde te waarborgen dat de sanctie van de onontvankelijkheid zich evenredig verhoudt tot het verzuim dat ertoe aanleiding geeft, zou een verzoeker steeds de mogelijkheid moeten hebben om een handhavingsverzoek dat niet voldoet aan de louter vormelijke voorwaarden bepaald in artikel 9, § 2, eerste lid, van het ontwerp, te regulariseren. Indien de steller van het ontwerp dit niet wenst, moeten, gelet op het gelijkheidsbeginsel, minstens de gevallen worden bepaald waarin regularisatie mogelijk is, zodat dit niet van de welwillendheid van de bevoegde herstelinstantie afhangt.

Het ontwerp dient op dit punt derhalve nog te worden aangepast.

24. In artikel 9, § 3, eerste lid, van het ontwerp schrijve men “vermeld in artikel 7” in de plaats van “vermeld in paragraaf 1”.

Artikel 10

25. Gevraagd naar een verantwoording waarom enkel wordt voorzien in een administratief beroep voor de overtreder terwijl artikel 98, eerste lid, van het KVH het administratief beroep niet beperkt tot bepaalde categorieën, antwoordde de gemachtigde:

“Voor derden, die belang hebben bij de opgelegde maatregelen maar zelf niet moeten instaan voor de uitvoering ervan, volstaat het justitieel beroep bij de Raad van State.”

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof vloeit voort dat het in beginsel aan de decreetgever toekomt om te oordelen of een bestuurlijk beroep dient te worden georganiseerd. Wanneer de decreetgever voorziet in een dergelijke procedure, dient hij evenwel erover te waken dat hij de toegang tot dat beroep, alsook de navolgende of de parallelle toegang tot de rechter, niet op een rechtsonzekere, discriminerende of onevenredige wijze beperkt.¹⁷

De stellers van het ontwerp dienen bijgevolg te kunnen verantwoorden waarom op het vlak van de rechtsbescherming een onderscheid wordt gemaakt tussen overtreders en derden. De vraag rijst of de rechten van derden afdoende worden afgedekt met het overeenkomstig artikel 74 van het KVH ingestelde jurisdictioneel beroep, wanneer bijvoorbeeld de bestreden herstelbeslissing ook het voorwerp is van een administratief beroep van de overtreder en in graad van administratief beroep een beslissing over dat laatste beroep of een nieuwe herstelbeslissing wordt genomen alvorens de Raad van State zich uitspreekt over het jurisdictioneel beroep.¹⁸

De beroepsprocedures dienen in het licht hiervan te worden heroverwogen.

¹⁷ GwH 3 oktober 2024, nr. 104/2024, B.15-16.

¹⁸ Vgl. adv.RvS 77.080/16 van 25 november 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 23 mei 2025 ‘over de omgevingshandhaving’, opmerking 16.2; adv.RvS 77.081/16 van 25 november 2024 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed, het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014 en het Varenderfgoedbesluit van 27 november 2015, wat betreft de implementatie van het kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023’, opmerking 14.1.

26. Artikel 10, § 1, zesde lid, van het ontwerp bepaalt dat de beroepsindiener kan worden gevraagd om het beroepschrift dat niet voldoet aan de voorwaarden uit het derde lid, te regulariseren.

Gevraagd of het de bedoeling is dat de beroepsindiener steeds de mogelijkheid tot regularisatie krijgt of dat het aan VLAIO toekomt om hierover te beslissen en, in het bevestigende geval, op basis van welke criteria, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Het komt aan VLAIO toe om hierover te beslissen met in achtneming van de beginselen van behoorlijk bestuur en desgevallend de instructies van de bevoegde minister.

Deze criteria zijn te bepalen door VLAIO en de bevoegde minister.”

Over ontvankelijkheidseisen in andere sectorale uitvoeringsbesluiten van het KVVH die gelijkaardig waren aan deze bepaald in artikel 10, § 1, derde lid, van het ontwerp, stelde de Raad van State, afdeling Wetgeving, het volgende:¹⁹

“De sanctie van de onontvankelijkheid moet zich, rekening houdend met de doelmatigheid van de decretaal vastgelegde mogelijkheid tot bestuurlijk beroep, echter evenredig verhouden tot het verzuim dat er aanleiding toe geeft. De Raad van State geeft ter overweging mee dat zou kunnen worden bepaald dat, indien het beroepschrift niet aan bepaalde vormvereisten voldoet, de verzoeker de gelegenheid krijgt om zijn beroep binnen een bepaalde termijn te regulariseren.”

Teneinde te waarborgen dat de sanctie van de onontvankelijkheid zich evenredig verhoudt tot het verzuim dat ertoe aanleiding geeft, zou een beroepsindiener steeds de mogelijkheid moeten krijgen om een beroepschrift dat niet voldoet aan de louter formele voorwaarden bepaald in artikel 10, § 1, derde lid, van het ontwerp, te regulariseren. Indien de steller van het ontwerp dit niet wenst, moeten, gelet op het gelijkheidsbeginsel, minstens de gevallen worden bepaald waarin regularisatie mogelijk is, zodat dit niet van de welwillendheid van het agentschap afhangt.

Het ontwerp dient op dit punt derhalve nog te worden aangepast.

27. Artikel 10, § 5, derde lid, maakt een termijnverlenging van de in het eerste lid bepaalde vervaltermijn voor het nemen van een beslissing over het beroep mogelijk “[...] op voorwaarde dat de beroepsindiener van die termijnverlenging op de hoogte wordt gebracht met een kennisgeving die verzonden wordt binnen de initiële vervaltermijn van negentig dagen.”

¹⁹ Zie adv.RvS 77.080/16 van 25 november 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 23 mei 2025 ‘over de omgevingshandhaving’, opmerking 16.5; adv.RvS 77.081/16 van 25 november 2024 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed, het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014 en het Varenderfgoedbesluit van 27 november 2015, wat betreft de implementatie van het kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023’, opmerking 14.3.

Gevraagd hoe dit voorschrift zich verhoudt tot het ontworpen artikel 10, § 6, dat bepaalt dat de beroepsindiener binnen tien dagen na de datum van de beslissing vermeld in paragraaf 5, derde lid, op de hoogte wordt gebracht van die beslissing, antwoordde de gemachtigde:

“Het gaat over onderscheiden beslissingen, met onderscheiden rechtsgevolgen. Het uitzonderlijk karakter van de termijnverlenging rechtvaardigt een andere, stringentere benadering.”

Uit dit antwoord van de gemachtigde blijkt niet hoe beide bepalingen betreffende de kennisgeving aan de beroepsindiener van de beslissing tot termijnverlenging zich tot elkaar verhouden. Dit moet worden verduidelijkt in de tekst van het ontwerp.

28. In antwoord op een vraag van het auditoraat gaf de gemachtigde aan dat artikel 10, § 5, vierde lid, van het ontwerp, waarin zonder aanleiding sprake is van een adviesaanvraag, berust op een vergissing en zal worden weggelaten. Daarmee kan worden ingestemd.

Artikel 12

29. In artikel 12, § 3, van het ontwerp schrijve men meer precies “opgericht *bij artikel 41 van* het decreet van 21 december 2001 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2002”.

Artikel 13

30. In artikel 13 schrijve men “26 oktober” in de plaats van “16 oktober”.

DE GRIFFIER

DE EERSTE VOORZITTER

Ilse ANNÉ

Wilfried VAN VAERENBERGH