



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.080/16
van 25 november 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de
omgevingshandhaving’

Op 24 september 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de omgevingshandhaving’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 12 november 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Eline YOSHIMI, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 november 2024.

*

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 om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering geeft binnen het beleidsdomein omgeving uitvoering aan het Kaderdecreet van 14 juli 2023 ‘over de handhaving van Vlaamse regelgeving’ (hierna: KVH)¹ en de bepalingen van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM) en de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 (hierna: VCRO), zoals gewijzigd bij 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).

2.1. Hoofdstuk 1 van het ontwerp (“Algemene bepalingen”) bevat definities (artikel 2 van het ontwerp) en bepaalt welke regelgeving behoort tot de milieuregelgeving van de Europese Unie en de internationale milieuregelgeving vermeld in artikel 16.1.1, §1, tweede lid, van het DABM zoals gewijzigd bij het Implementatiedecreet (artikelen 3 en 4). De lijst van inbreuken² in het kader van milieuhandhaving vermeld in artikel 16.6.6, § 1, van het DABM, zoals gewijzigd bij het Implementatiedecreet, wordt opgenomen in bijlage 1 bij het ontwerp (artikel 5).

2.2. Hoofdstuk 2 (“Toezicht³ en opsporing⁴”) bevat regels aangaande de aanstelling, de opleiding en de bevoegdheden van toezichthouders⁵ (artikelen 6 tot 9), alsook nadere regels betreffende de technische controles, namelijk monsternemingen, metingen, proeven, analyses en verificaties bedoeld in artikel 15 van het KVH (artikel 10 en bijlage 2).

¹ Tegen het KVH zijn beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging hangende bij het Grondwettelijk Hof, gekend onder de rolnummers 8164, 8177, 8179 en 8181.

² Dit zijn de gedragingen die op grond van de geschonden Vlaamse regelgeving uitsluitend met bestuurlijke sancties gesanctioneerd kunnen worden (art. 2, 17°, van het KVH).

³ Art. 2, 29°, van het KVH: “toezicht: een handeling die erop gericht is om de naleving van Vlaamse regelgeving te controleren”.

⁴ Art. 2, 22°, van het KVH: “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”.

⁵ Dat zijn personen die bevoegd zijn om toezicht en opsporing uit te oefenen (art. 2, 30°, van het KVH).

2.3. In hoofdstuk 3 (“Bestuurlijke sanctionering⁶”) wordt de Vlaamse minister, bevoegd voor omgeving, of zijn of haar gemachtigde, gemachtigd om de personeelsleden van het Departement Omgeving aan te duiden die optreden als beboetingsinstantie⁷ (artikel 11).

2.4. Hoofdstuk 4 (“Herstel”) regelt de aanwijzing van de gewestelijke herstelinstanties⁸ bevoegd voor de regelgeving, vermeld in artikel 16.1.1, § 1, van het DABM zoals gewijzigd bij het Implementatiedecreet (artikel 12, § 1, eerste en tweede lid), alsook van de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteurs (artikel 12, § 2). De bevoegdheden van de lokale herstelinstanties worden beperkt tot de milieuvorschriften, vermeld in bijlage 3 bij het ontwerp (artikel 12, § 1, derde lid). Verder bevat dit hoofdstuk nadere regels betreffende de herstelschikkingen⁹ (artikel 13), handhavingsverzoeken (artikel 14), beroepen tegen herstelbeslissingen¹⁰ (artikel 15) en het herstel bij financieel equivalent (artikel 16 en bijlagen 4 en 5). Er wordt voorzien in de oprichting van een Vlaamse herstelraad (artikel 17), waarvan de samenstelling, werking en adviesprocedure wordt geregeld. Tevens wordt bepaald in welke gevallen de adviezen van de herstelraad bindend of niet-bindend zijn.

2.5. Hoofdstuk 5 (“Nadere regels voor de bewaring en teruggave van meegevoerde zaken”) regelt de bewaring, de teruggave, de kosten van bewaring en de eventuele verkoop, eigendomsoverdracht om niet of vernietiging van meegevoerde en opgeslagen zaken (artikel 18).

2.6. Hoofdstuk 6 (“De toebedeling van handhavingsopbrengsten”) bevat een regeling over de verdeling van de handhavingsopbrengsten (artikel 19).

2.7. In hoofdstuk 7 (“Beleidslijnen en handhavingsprogramma”) wordt bepaald dat de algemene beleidslijnen voor toezicht, opsporing, vervolging, sanctionering, beveiliging en herstel zoals bedoeld in artikel 76 van het KVVH voor de handhaving van de VCRO en het DABM door de Vlaamse minister, bevoegd voor omgeving, en de Vlaamse minister, bevoegd voor justitie, elk voor wat hen betreft, worden vastgesteld in een omzendbrief. De beleidslijnen, opgenomen in bijlage 6 bij het ontwerp, worden beschouwd als dergelijke algemene beleidslijnen, en de Vlaamse minister bevoegd voor omgeving wordt gemachtigd om deze beleidslijnen aan te vullen of te wijzigen. De algemene beleidslijnen kunnen verder worden aangevuld en geconcretiseerd in een handhavingsprogramma, dat door het Departement Omgeving wordt opgesteld en ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de Vlaamse minister, bevoegd voor omgeving. Deze laatste rapporteert periodiek over de uitvoering van de beleidslijnen en het omgevingshandhavingsprogramma in een

⁶ Art. 2, 6°, van het KVVH: “bestuurlijke sanctie: een sanctie, andere dan een tuchtsanctie, die gericht is op leedtoevoeging en die in eerste instantie opgelegd wordt door een bestuur”.

⁷ 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”.

⁸ 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”.

⁹ Art. 2, 16°, van het KVVH: “herstelschikking: de overeenkomst tussen de herstelinstantie en overtreeders of andere belanghebbenden die gericht is op het vrijwillig herstel van publieke schade en opgenomen is in een uitvoerbare authentieke akte”.

¹⁰ Art. 2, 5°, van het KVVH: “bestuurlijke herstelbeslissing: het besluit van de herstelinstantie, waarin wordt beslist over het opleggen van publieke herstelmaatregelen”.

omgevingshandhavingsrapport. Tevens wordt voorzien in de organisatie van een omgevingshandhavingsforum door het Departement Omgeving (artikel 20).

2.8. Hoofdstuk 8 (“Slotbepalingen”) voorziet in de opheffing van een aantal besluiten (artikel 21) en stelt een aantal overgangsregelingen vast (artikelen 22 tot 24). Tevens wordt voorzien in de gedeeltelijke inwerkingtreding van het Implementatiedecreet op 1 april 2026. Ook artikel 57^{ter} van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’, zoals ingevoegd bij decreet van 26 april 2019, en het te nemen besluit zullen in werking treden op deze datum, met uitzondering van artikel 19 van het te nemen besluit, dat de regels bevat aangaande de toedeling van de handhavingsopbrengsten, dat in werking treedt op de dag die volgt op de dag van de bekendmaking van het te nemen besluit in het Belgisch Staatsblad (artikel 25).

BEVOEGDHEID

3.1. In advies 73.747/1¹¹ heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State herhaald dat het hoogst twijfelachtig is dat voor de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om de bijzondere veldwachter vermeld in artikel 61 van het Veldwetboek¹² aan te wijzen als toezichthouder¹³, een beroep kan worden gedaan op de impliciete bevoegdheden op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. In de memorie van toelichting werd besloten dat voor de toepassing van artikel 8, § 2, eerste lid, 7°, van het KVH, geen bijkomende motivering in het licht van de impliciete bevoegdheden is vereist.¹⁴

3.2. De afdeling Wetgeving stelt bij het onderzoek van het ontwerp dat uitvoering geeft aan voormelde decretale bepaling vast dat:

- artikel 6, § 5, van het ontwerp bepaalt dat de bijzondere veldwachter, vermeld in artikel 8, § 2, eerste lid, 7°, van het KVH, die voldoet aan de gestelde voorwaarden door de leidend ambtenaar van het Agentschap voor Natuur en Bos wordt aangesteld als “toezichthouder, bevoegd voor omgevingshandhaving” en dat die laatste bevoegdheid, die slaat op “de milieuvoorschriften die in het aanstellingsbesluit worden opgesomd, binnen de grenzen en onder de voorwaarden die daarbij worden bepaald”¹⁵, potentieel ruimer is dan de

¹¹ Adv.RvS 73.747/1 van 13 november 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 26 april 2024 ‘tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de implementatie van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023’, opm. 5.

¹² Van wie het statuut wordt geregeld bij koninklijk besluit van 10 september 2017 ‘tot regeling van het statuut van de bijzondere Veldwachters’.

¹³ Art. 8, § 2, eerste lid, 7°, van het KVH.

¹⁴ Zie *Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 1960/1, 19.

¹⁵ Luidens artikel 16.1.2, 7°, van het DABM, wordt onder “milieuvoorschrift” verstaan “alle bepalingen die een verplichting inhouden, ongeacht of het gaat om een algemeen of individueel geldende regeling, op voorwaarde dat de bepaling onder het toepassingsgebied, vermeld in artikel 16.1.1 [van het DABM], valt”.

bevoegdheid die nu luidens artikel 16.5.12 DABM aan de bijzondere veldwachters bedoeld in artikel 61 van het Veldwetboek wordt toebedeeld;¹⁶

- voor de aanwijzing als toezichthouder, bevoegd voor omgevingshandhaving, in principe opleidingsvereisten als bedoeld artikel 9, §§ 3 en 4, van het ontwerp gelden (artikel 9, § 2, van het ontwerp);
- voordat toezichthouders, bevoegd voor omgevingshandhaving, kunnen worden bekleed met de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie – hulpofficier van de procureur des Konings, zij aan een specifieke opleidingsvereiste moeten voldoen (artikel 9, § 5, van het ontwerp).¹⁷

3.3. Deze bepalingen kunnen slechts doorgang vinden in de mate dat de stellers van het ontwerp alsnog een verantwoording kunnen aanvoeren voor het beroep op de impliciete bevoegdheden.

RECHTSGROND

4. Onder voorbehoud van de hiernavolgende opmerkingen, kan in beginsel met de rechtsgrondentabel die de gemachtigde heeft meegedeeld, worden ingestemd:

Ontwerp BVR	Rechtsgrond	Opmerking
Art. 1	NVT	
Art. 2	NVT	
Art. 3	toekomstig art. 16.1.1 §1, tweede lid DABM	zie art 19 ID
Art. 4	toekomstig art. 16.1.1 §1, tweede lid DABM	zie art 19 ID
Art. 5	toekomstig art. 16.6.6, §1 DABM	zie art. 38 ID
Art. 6	art. 8 §2 en 3 KVH	
Art. 7	art.8 §1 KVH en art. 22 §1, eerste lid KVH	
Art. 8	art.8 §3 KVH	
Art. 9	art.8 §3 KVH	
Art.10	art.15 §3 KVH	
Art. 11	art.2, 3° KVH, toekomstig art. 16,1,3 §2 DABM; toekomstig art. 1.4.9 VCRO	zie art. 21 ID; art. 55 ID
Art 12	toekomstig art.16.1.3 §1 DABM; toekomstig art. 1.4.9 VCRO	zie art. 21 ID; art. 55 ID
Art. 13	art.62 §1 en 2 KVH	

¹⁶ De bijzondere veldwachters zijn (enkel) bevoegd om milieumisdrijven op te sporen en vast te stellen met betrekking tot het Boswetboek van 19 december 1854, de wet van 1 juli 1954 ‘op de riviervisserij’, de Jachtwet van 28 februari 1882, het Bosdecreet van 13 juni 1990, het Jachtdecreet van 24 juli 1991 en het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’.

¹⁷ Luidens artikel 61, tweede lid, van het Veldwetboek, zijn bijzondere veldwachters bekleed met de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie in de gevallen waarvoor ze bevoegd zijn om misdrijven op te sporen en vast te stellen.

Art. 14	art.96 KVVH; toekomstig art. 16.1.1 §2 DABM; toekomstig art. 6.1.2 VCRO	Zie art.19 en 63 ID
Art. 15	art. 98 KVVH; toekomstig art. 16.1.1 §2 DABM. toekomstig art. 6.1.2 VCRO	Zie art.19 en 63 ID
Art. 16	art. 48 §3 KVVH	
Art. 17	toekomstig art. 6.3.1. VCRO	Zie art. 72 ID
Art. 18	art. 71 §1, tweede lid KVVH	
Art. 19	art. 73, tweede lid KVVH	
Art. 20	art. 76 KVVH	
Art. 21	NVT	
Art. 22	toekomstig art. 6.3.1. VCRO	Zie art.72 ID
Art. 23	art. 76 KVVH	
Art. 24	Art. 8 §3KVVH	
Art. 25	Art. 139 ID; art. 160 Decreet van 26 april 2019 houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw	
ID = Decreet van 26 april 2024 tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de implementatie van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023		

4.1. Artikel 6, § 3, van het ontwerp stelt dat de bevoegdheid van de toezichthouders bij hun aanstelling kan worden beperkt. Deze formulering doet veronderstellen dat de bevoegdheden van de toezichthouders, voor elk van hen individueel bij hun aanstellingsbesluit, kan worden beperkt door de instantie die het aanstellingsbesluit neemt. Deze aanstellingsinstantie kan ook beslissen dat de toezichthouder geen hoedanigheid van agent van gerechtelijke politie heeft.

Voor zover dit de bedoeling is van deze bepaling, is zij niet in overeenstemming met de rechtsgrond van artikel 8, § 3, van het KVVH dat stelt dat “de Vlaamse regering de toezicht- en opsporingsopdracht van *categorieën* van toezichthouders inhoudelijk, geografisch of temporeel [kan] beperken, of hen de hoedanigheid van agent van gerechtelijke politie onttrekken”, zonder dat dit rechtsgrond kan vormen voor *individuele* beperkingen.

Artikel 6, § 3, van het ontwerp dient dan ook te worden herzien om in overeenstemming te zijn met de aangehaalde rechtsgrond.

4.2. Rechtsgrond voor artikel 7 van het ontwerp wordt geboden door de artikelen 8, §§ 2 en 3, tweede lid, 22, § 1, eerste lid, en 87, § 1, van het KVVH.

4.3. Anders dan wat de tekst van artikel 8, § 2, van het ontwerp lijkt te suggereren, is het volgens de nota aan de Vlaamse Regering niet de bedoeling dat de Vlaamse Regering aan de gemeenten één of meer toezichthouders ter beschikking zou kunnen stellen, maar wel om een *verplichting* op te leggen aan de gemeenten om over één of meer toezichthouders te beschikken:

“In de tweede paragraaf wordt bepaald dat elke gemeente minstens beroep moet kunnen doen op één toezichthouder of twee toezichthouders bij gemeenten met meer dan dertigduizend inwoners. Ook het vroegere artikel 16 Milieuhandhavingbesluit voorzag in minima voor wat betreft de aanstelling van lokale toezichthouders. Lokale overheden

kunnen kiezen op welke wijze ze deze verplichting invullen (bv. via aanstelling van een gemeentelijke toezichthouder of via aanstelling van een intergemeentelijke toezichthouder of toezichthouder bij de politie), zowel voor milieuhygiëne als RO.”

Artikel 8, § 3, van het KVH vormt geen rechtsgrond om aan de gemeenten een dergelijke verplichting op te leggen. Artikel 76 van het KVH bevat een delegatie aan de Vlaamse Regering om algemene beleidslijnen voor toezicht, opsporing, vervolging, sanctionering, beveiliging en herstel vast te stellen die bindend zijn voor de toezichthouders, de beboetingsinstanties en de herstelinstanties. Deze laatste door de gemachtigde aangewezen decretale bepaling biedt evenmin rechtsgrond om voormelde verplichting op te leggen aan de gemeenten.

Bij gebrek aan een decretale rechtsgrond, dient artikel 8, § 2, van het ontwerp, gelet op de bedoeling van de stellers van het ontwerp, te worden weggelaten.

4.4. Rechtsgrond voor artikel 9 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 zesde paragraaf van artikel 9 wordt echter ook de erkenning geregeld van de instellingen die de betrokken opleidingen kunnen aanbieden. Gevraagd naar een decretale rechtsgrond voor het instellen van een erkenningsplicht voor opleidingsinstellingen, antwoordde de gemachtigde:

“De bevoegdheid om opleidingsvereisten en andere voorwaarden te bepalen impliceert de bevoegdheid om te kunnen bepalen wat die opleiding inhoudt en daar toezicht op te houden.”

Hiermee kan niet worden ingestemd. Daarvoor biedt de voormelde bepaling geen voldoende rechtsgrond, zodat de erkenningsregeling uit het ontwerp moet worden weggelaten, zolang daarvoor niet in een deugdelijke rechtsgrond is voorzien.¹⁸

4.5. Overeenkomstig artikel 11, tweede lid, van bijlage 2 van het ontwerp stelt de gebruiker de microbiologische of moleculaire methodes die het mogelijk maken de gebruikte ggo's of pathogene organismen te traceren ter beschikking van de toezichthouder. Daarnaar gevraagd, verduidelijkte de gemachtigde dat hiervoor rechtsgrond wordt gezocht in artikel 15, § 1, derde lid, van het KVH.

Hiermee kan worden ingestemd als de “gebruiker” kan worden gekwalificeerd als “houder van de te onderzoeken zaken en dieren” en deze microbiologische of moleculaire methodes kwalificeren als “technische middelen en het personeel” waarover hij beschikt. Artikel 15, § 1,

¹⁸ 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’.

derde lid, van het KVH heeft immers betrekking op het kosteloos “opvorderen” van “technische middelen en het personeel” van de houder van de te onderzoeken zaken en dieren.

Artikel 18, § 2, van het ontwerp bepaalt dat metingen en beproevingen ter plaatse kunnen worden uitgevoerd met meetapparatuur die aan de exploitant door de wetgeving of door de omgevingsvergunning (eerste lid) en dat de toezichthouder op kosten van de exploitant van de inrichting een ijking van die meetapparatuur mag laten uitvoeren door een erkend laboratorium of door een erkende milieudeskundige (tweede lid).

Rechtsgrond wordt hiervoor geboden door artikel 15, §1, derde lid, KVH, in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

4.6. Artikel 17, § 2, van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 99, tweede lid, van het KVH dat de Vlaamse Regering machtigt om nadere voorwaarden vast te leggen en procedurele regels te bepalen voor de toepassing van het eerste lid van deze decretale bepaling.

4.7. Rechtsgrond voor artikel 18 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 het eerste lid van de derde paragraaf 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:

“O.i. volstaat art. 71 §1, tweede lid in fine KVH. Soortgelijke regelingen bestaan overigens al jaren in o.a. VCRO en OED.”

Hiermee kan niet worden ingestemd. Vermits de regeling in de derde paragraaf een inmenging betekent 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,¹⁹ kan de machtiging aan de Vlaamse Regering om de “bewaring en teruggave” nader te regelen, niet zo worden begrepen dat zij eveneens de eigendomsoverdracht of vernietiging van de zaken mag regelen.

Artikel 18, § 3, van het ontwerp moet bijgevolg worden weggelaten.

¹⁹ De vraag rijst bovendien of de regeling daarmee verenigbaar zou zijn. Zo wordt niet met zoveel woorden bepaald dat in voorkomend geval redelijke inspanningen worden geleverd om de rechthebbende te identificeren en tijdig op de hoogte te brengen van de voorgenomen eigendomsoverdracht of vernietiging.

4.8. Het in de aanhef vermelde artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ strekt het ontwerp niet tot rechtsgrond.

VORMVEREISTEN

5.1. Het ontwerp bevat bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen in de context van de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten.²⁰

5.2. Het advies van een bevoegde toezichthoudende autoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 3, 1) en 2), van de politierichtlijn²¹ moet bijgevolg worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.²²

5.3. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan,²³ 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.

ALGEMENE OPMERKINGEN

6. Artikel 1 van richtlijn (EU) 2024/1203 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 ‘inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht en tot vervanging van de richtlijnen 2008/99/EG en 2009/123/EG’ legt minimumvoorschriften vast met betrekking tot de bepaling van strafrechtelijke delicten en sancties teneinde het milieu doeltreffender te beschermen middels de preventie en bestrijding van milieudelicten, alsook met

²⁰ Bv. artikel 8, § 1, van het ontwerp, waarin wordt bepaald dat de instanties die toezichthouders, bevoegd voor omgevingshandhaving, aanstellen, die aanstelling en ook de stopzetting ervan melden aan het departement.

²¹ 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’. Deze richtlijn werd in het interne recht enkel omgezet door titel II van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’.

²² Zie artikel 28 van de politierichtlijn. De Raad van State merkt op dat de Gegevensbeschermingsautoriteit daartoe bevoegd zal zijn, nu de Vlaamse toezichtscommissie voor de verwerking van persoonsgegevens, bedoeld in afdeling II van hoofdstuk III van het decreet van 18 juli 2008 ‘betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer’ slechts werd aangewezen voor het verstrekken van adviezen in het licht van 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)’. Het Controleorgaan op de politionele informatie bedoeld in artikel 71 en titel 7 van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’ is daarvoor evenmin bevoegd, gelet op de afbakening van de overheden ten aanzien van dewelke het orgaan het toezicht uitoefent (artikelen 59, § 1, tweede lid, en 71, § 1, derde lid, van die wet).

²³ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

betrekking tot maatregelen ter voorkoming en bestrijding van milieucriminaliteit en ter effectieve handhaving van het milieurecht van de Unie.

Deze richtlijn komt onder meer in de plaats van richtlijn 2008/99/EG die in het Vlaamse Gewest werd omgezet in:

- het decreet 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’;
- het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 ‘tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’;
- het decreet van 30 april 2009 ‘tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en tot wijziging aan diverse bepalingen inzake milieuhandhaving’;
- het besluit van de Vlaamse Regering van 30 april 2009 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en tot wijziging van diverse besluiten’;
- het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Agentschap Natuur en Bos’.

Artikel 21, 2°, van het ontwerp heft het voormelde besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 op. Aangezien het de bedoeling is dat het te nemen besluit in de plaats komt van het laatstgenoemde besluit is het aannemelijk dat het ontwerp voormelde richtlijn 2024/1203 gedeeltelijk omzet.²⁴

Aangezien het ontwerp, met uitzondering van artikel 19, naar luid van artikel 25, 3°, in werking treedt op 1 april 2026 en de voormelde richtlijn (EU) 2024/1203 overeenkomstig artikel 28, lid 1, van deze richtlijn uiterlijk op 21 mei 2026 moet worden omgezet, wordt aanbevolen dat de stellers van het ontwerp deze verificatie alsnog doet en in voorkomend geval de gedeeltelijke omzetting tot uitdrukking brengt in de aanhef van het ontwerp.

²⁴ Bij wijze van voorbeeld stelt de afdeling Wetgeving vast dat bijlage 1 – artikel 28 betrekking heeft op verordening (EU) 517/2014 ‘betreffende geïsoleerde broeikasgassen en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 842/2006’ die ondertussen is ingetrokken bij verordening (EU) 2024/573 ‘betreffende geïsoleerde broeikasgassen, tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 517/2014’. Artikel 3, lid 2, t), en artikel 3, lid 4, van richtlijn (EU) 2024/1203 verplichten de lidstaten om bepaalde gedragingen die onder verordening 2024/573 vallen, in bepaalde gevallen tot strafrechtelijke delicten om te vormen.

7. Artikel 5 van het ontwerp bepaalt dat de lijst van inbreuken in het kader van de milieuhandhaving, vermeld in artikel 16.6.6, § 1, van het DABM, zoals gewijzigd bij het Implementatiedecreet,²⁵ is opgenomen in bijlage 1 die bij het te nemen besluit is gevoegd. Bijlage 1 somt de gevallen van het niet voldoen aan wettelijke verplichtingen vermeld in verschillende wetten, decreten, besluiten, Europese verordeningen en een verdrag, op die als inbreuken²⁶ worden beschouwd.

7.1. Het Grondwettelijk Hof heeft reeds bij herhaling geoordeeld dat bestuurlijke geldboetes geen straffen zijn in de zin van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet,²⁷ zodat het in die bepalingen vervatte strafrechtelijk wettigheidsbeginsel niet van toepassing is. Dat neemt echter niet weg dat de exclusieve bestuurlijke geldboetes wegens het overheersende repressieve karakter ervan, een straf zijn in de zin van artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Het in die bepaling vervatte wettigheidsbeginsel vereist volgens het Hof dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten.²⁸

In de mate dat de ontworpen regeling strekt tot uitvoering van het Europees recht, is ook artikel 49, lid 1, van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie relevant. Het Hof van Justitie oordeelde in dat verband het volgende:

“104. Krachtens het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen moeten de strafbepalingen met name voldoen aan de vereisten van toegankelijkheid en voorzienbaarheid ten aanzien van zowel de delictsomschrijving als de strafmaat (zie in die zin arresten van 5 december 2017, M.A.S. en M.B., C-42/17, EU:C:2017:936, punt 55, en 11 juni 2020, Prokuratura Rejonowa w Słupsku, C-634/18, EU:C:2020:455, punt 48).

105. Bovendien houdt het aan dat beginsel inherente vereiste van nauwkeurigheid van de toepasselijke wet in dat de wet de strafbare feiten en de daarop gestelde straffen duidelijk omschrijft. Aan deze voorwaarde is voldaan wanneer de justitiabele uit de bewoordingen van de relevante bepaling – indien nodig met behulp van de daaraan door de rechterlijke instanties gegeven uitlegging – kan afleiden voor welk handelen of nalaten hij strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld (arrest van 5 december 2017, M.A.S. en M.B., C-42/17, EU:C:2017:936, punt 56, en in die zin arrest van 11 juni 2020, Prokuratura Rejonowa w Słupsku, C-634/18, EU:C:2020:455, punt 49).”²⁹

²⁵ De inbreuken kunnen alleen gedragingen zijn die in strijd zijn met een milieuvoorschrift en die aan de in artikel 16.6.6, § 1, tweede lid, van het DABM, zoals gewijzigd bij het Implementatiedecreet, opgesomde voorwaarden voldoen.

²⁶ De inbreuken worden gesanctioneerd met een bestuurlijke geldboete van 50 euro tot 400.000 euro (art. 16.6.6, § 2, van het DABM, zoals gewijzigd bij het Implementatiedecreet).

²⁷ Zie GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, B.17.2; GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.13; GwH 22 oktober 2015, nr. 147/2015, B.5; GwH 8 mei 2019, nr. 60/2019, B.4; GwH 15 september 2022, nr. 103/2022, B.33.5; zie tevens Cass. 10 februari 2023, C.22.0184.N.

²⁸ GwH 18 februari 2016, nr. 25/2016, B.18.2.

²⁹ HvJ 24 juli 2023, C-107/23, C.I. e.a., ECLI:EU:C:2023:606.

7.2. Voormeld artikel 16.6.6, § 1, eerste lid, van het DABM draagt aan de Vlaamse Regering op de lijst te bepalen van inbreuken voor de Vlaamse regelgeving waarop titel XVI (“Milieuhandhaving”) van toepassing is. De voormelde lijst moet luidens deze decretale bepaling een omschrijving van de juridische basis en van de concrete wettelijke verplichting bevatten.

Bijlage 1 bij het ontwerp bevat weliswaar een “omschrijving van de juridische basis” maar geen afdoende omschrijving van “de concrete wettelijke verplichting”. Per wet, decreet, besluit, verordening of verdrag wordt in de artikelen 1 tot 25 van bijlage 1, gesteld dat “[h]et niet voldoen aan de volgende wettelijke verplichtingen ... wordt beschouwd als een inbreuk”, waarna een oplijsting volgt van artikels van bedoelde wet, decreet, besluit, verordening of verdrag in de kolom “artikel” met in de kolom “wettelijke verplichting” ernaast de volledige of gedeeltelijke weergave van dat artikel.

Uit een beperkte steekproef blijkt dat bijlage 1 niet beantwoordt aan de voormelde decretale vereiste dat de “concrete wettelijke verplichting” moet worden “omschreven” in de lijst van gedragingen die voortaan als een inbreuk worden gekwalificeerd. Verschillende bepalingen in voormelde kolommen onder de artikelen 1 tot 9 van bijlage 1:

- bevatten immers geen “verplichting”³⁰, of
- zijn vaag en bijgevolg niet concreet³¹, of
- bevatten enkel een verplichting ten aanzien van het bestuur, waarbij de vraag rijst of het de bedoeling is van de stellers van het ontwerp om in een administratieve sanctionering van het bestuur te voorzien³², of
- zijn onduidelijk over wie de bestemming van de verplichting is,³³ of
- zijn onduidelijk over welke handelingen precies begrepen zijn in de inbreuk.³⁴

³⁰ Bv. artikel 4 van bijlage 1: artikel 13, § 1, 6°; artikel 5 van bijlage 1: artikel 5, § 2, tweede en derde lid; artikel 7 van bijlage 1: artikel 8, tweede lid; de delegaties aan de minister in artikel 9 van bijlage 1: artikel 31, §§ 2, tweede lid, en 6, tweede en derde lid; artikel 9 van bijlage 1: artikel 31, §§ 5 en 6, eerste lid; artikel 24 van bijlage 1: artikel 7.3.1.3.

³¹ Bv. artikel 4 van bijlage 1: artikel 13, § 1, 6°; artikel 24 van bijlage 1: artikel 5.4.2, eerste zin.

³² Bv. artikel 5 van bijlage 1: artikel 5, §§ 2, eerste lid, 3, eerste lid, en tweede lid, laatste zin, en 4, tweede zin, en artikel 6; het ter beschikking stellen door het Agentschap voor Natuur en Bos van het model op zijn website in artikel 6 van bijlage 1: bijlage 3, 3.5 en bijlage 3, 3.7; artikel 7 van bijlage 1: artikel 8, eerste lid; het niet beschikbaar stellen van het model van aankondigingsbord door het agentschap op zijn website in artikel 8 van bijlage 1: artikel 8 van bijlage 1: artikel 19, tweede, vierde en vijfde lid, artikel 34, tweede, vierde en vijfde lid, en artikel 47, tweede, vierde en vijfde lid; de verplichting voor het agentschap om een meldingsformulier beschikbaar te stellen op zijn website in artikel 8 van bijlage 1: artikel 29, eerste lid, artikel 42, eerste lid en artikel 58, tweede lid; artikel 8 van bijlage 1: artikel 43, derde lid; de verplichting voor het agentschap om een model beschikbaar te stellen in artikel 9 van bijlage 1: artikel 31, §§ 1, tweede en derde lid, 2, eerste en tweede lid, en 3, en artikel 47, § 2, eerste lid.

³³ Bv. in artikel 4 van bijlage 1: artikel 12*septies* is niet duidelijk of de inbreuk zowel betrekking heeft op gebruikers (voetganger, fietser, automobilist ... die de toegankelijkheidsregeling overtreden), als op de beheerders (het niet respecteren van de voorwaarden waaronder tot ontoegankelijkheid kan worden besloten/het niet respecteren van de minimale toegankelijkheid/het niet vaststellen van een goedgekeurde toegankelijkheidsregeling), of op beide. Zie ook: artikel 5 van bijlage 1: artikel 4; artikel 12 van bijlage 1: artikelen 4.6.0.3. en 4.6.0.4.

³⁴ Bv. de passage “Onverminderd de verbodsbepalingen in wetten, decreten en reglementen” in artikel 2 van bijlage 1, artikel 97, §§ 1 en 2, zou de indruk kunnen wekken dat deze andere verbodsbepalingen ook kwalificeren als een

7.3. De artikelen 26 tot 29 van bijlage 1 bepalen dat het niet voldoet aan de opgesomde wettelijke verplichtingen, vermeld in respectievelijk verordening (EG) nr. 1907/2006, verordening (EG) nr. 1005/2009, verordening (EU) nr. 517/2014, vermeld in bijlage 2 van het verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en Binnenvaart van 9 september, “in het licht van de Vlaamse bevoegdheden ter bescherming van het leefmilieu zoals bepaald in artikel 6, § 1, II, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen” worden beschouwd als inbreuken.³⁵

7.4. Uit wat voorafgaat, volgt dat de ontworpen regeling in bijlage 1 van het ontwerp niet voldoet aan de voorwaarden van het in opmerking 7.1. aangehaalde legaliteitsbeginsel. De generieke omschrijving van de rechtsnormen in bijlage 1 bij het ontwerp waarvan de overtreding met een administratieve geldboete kan worden gesanctioneerd, is onvoldoende nauwkeurig. Van de burger kan immers niet worden verwacht dat hij uit de hiervoor aangehaalde bepalingen in bijlage 1 van het ontwerp alle concrete wettelijke verplichtingen die voor hem gelden, kan afleiden. Er kan van hem evenmin worden verwacht steeds in staat te zijn om na te gaan of de wettelijke verplichting van het in artikel 29 van bijlage 1 vermelde verdrag moet worden geacht rechtstreekse werking te hebben ten aanzien van hem en welke concrete wettelijke verplichting er in voorkomend geval uit voortvloeit.

De stellers van het ontwerp moeten derhalve op nauwkeurigere wijze de rechtsnormen en de specifieke inbreuken identificeren waarop de regeling van het toezicht op en de opsporing van de inbreuken betrekking zal hebben en die ook aanleiding kunnen geven tot het opleggen van een bestuurlijke geldboete. In het geval van het niet voldoen aan Europese of internationale normen betekent dit dat de specifieke inbreuk op de Vlaamse regelgeving moet worden geïdentificeerd die werd genomen ter uitvoering of omzetting van die normen, en kan niet worden volstaan met een algemene verwijzing naar de Vlaamse bevoegdheden.

8. Het ontwerp bevat verschillende delegaties aan de bevoegde minister. 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.

8.1. Artikel 9, § 9, tweede en derde lid, 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. Deze subdelegatie kan enkel worden aanvaard indien het de bedoeling is om diploma's en getuigschriften voor gelijkwaardige opleidingen gelijk te stellen aan

inbreuk. Zie ook de passage “met behoud van de toepassing van het eerste en het tweede lid” in artikel 8 van bijlage 1: artikel 10, derde lid, 5° en 6°. In artikel 9 van bijlage 1: artikel 47, § 1, derde lid, is onduidelijk of dit enkel slaat op het niet tijdig indienen van het wilddrapport of ook op het jagen buiten de toegestane periode. Zie ook artikel 13 van bijlage 1: bijlage 5.51.4.4; artikel 24 van bijlage 1: artikel 7.3.3.1.

³⁵ Artikel 6.1.1, § 1, derde lid, van het DABM, zoals gewijzigd bij het Implementatiedecreet, bepaalt dat de bepalingen titel XVI (“Milieuhandhaving”) ook van toepassing zijn op de milieuregelgeving van de Europese Unie en de internationale milieuregelgeving, die de Vlaamse Regering bepaalt, alsook op de door of krachtens de voormelde regelgeving uitgevaardigde bepalingen en opgelegde verplichtingen, wat betreft de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest.

de opleidingen en modules in paragraaf 2 van artikel 9. Het verdient aanbeveling dit in voorkomend geval tot uitdrukking te brengen in de nota aan de Vlaamse Regering.

8.2. Artikel 10, § 1, tweede lid, van het ontwerp verleent de bevoegdheid aan de minister om bijlage 2 (“Modaliteiten voor de technische controles als vermeld in artikel 10, §1”) te wijzigen. Deze bijlage heeft geen betrekking op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden. Deze bepaling kan geen doorgang vinden.

8.3. Artikel 16, derde lid, van het ontwerp bepaalt dat de minister de bijlagen 4 en 5 bij het besluit kan wijzigen. Deze bijlagen zouden de regels en forfaitaire bedragen bepalen voor het herstel bij financieel equivalent van publieke schade die de rechtbank of de herstelinstantie in beginsel³⁶ verplicht moet toepassen. Bijlage 4 betreft de monetaire waardering van publieke schade aan belangen die door de VCRO worden beschermd. Bijlage 5 zou de monetaire waardering van de publieke schade aan door milieuvoorschriften beschermde belangen betreffen. De gemachtigde bevestigde dat bijlage 5 blanco is omdat “deze regels nog ontwikkeld moeten worden (o.a. via ervaringen, opgedaan met het BIOVAL - project en andere initiatieven) voor bijlage 5 (DABM). Het vaststellen van deze regels door de bevoegde minister moet de nodige flexibiliteit geven om snel wijzigingen door te voeren wanneer ervaringen uit de rechtspraak of de praktijk daartoe nopen.”

Hiermee kan niet worden ingestemd. Deze regels hebben geen betrekking op aangelegenheden van bijkomstige of detailmatige aard die, zonder nadere afbakening, aan de minister zouden kunnen worden gedelegeerd. Deze bepaling en bijlage 5 kunnen evenmin doorgang vinden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

9. De aanhef van het ontwerp moet worden aangepast rekening houdend met wat hiervoor werd opgemerkt over de rechtsgrond.

Artikel 2

10.1. Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, stemde de gemachtigde ermee in:

- om de omschrijving van “departement” in artikel 2, 2°, van het ontwerp te vervangen door “departement: het Departement Omgeving”,
- dat in artikel 2, 8°, de vermelding “, 13°” moet worden geschrapt.

³⁶ Namelijk “tenzij een vermindering of vermeerdering noodzakelijk is om een kennelijke wanverhouding met de concrete publieke schade te voorkomen” (art. 48, § 3, van het KVH).

10.2. De definitie van “referentiemeetmethode” in artikel 2, 9°, van het ontwerp dient te worden vervangen door een verwijzing naar de nadere omschrijving in artikel 10, § 2.

Artikel 3

11.1. In artikel 3, 7°, van het ontwerp dient de vermelding “166/2005” te worden vervangen door “166/2006”.

11.2. In artikel 3, 13° en 14°, van het ontwerp wordt verwezen naar verordeningen die op 25 november 2010, respectievelijk 1 januari 2018 buiten werking zijn getreden. Voor de verwijzing naar deze verordeningen gaf de gemachtigde volgende verantwoording:

“Handhaving heeft in veel gevallen betrekking op feiten die in het verleden werden vastgesteld (eventueel nog onder gelding van een ondertussen opgeheven wetgeving).

Er wordt om de volgende redenen gekozen om regelgeving die opgeheven is nog in het toepassingsgebied te weerhouden:

- voor het bestaan van een inbreuk of misdrijf wordt gekeken naar de wetgeving die gold ten tijde van de feiten;

- het opleggen van een administratieve geldboete of van een maatregel kan enkel in de mate dat de betrokken wetgeving onder het toepassingsgebied van titel XVI DABM valt;

zo zal bv. in bepaalde gevallen m.b.t. feiten uit het verleden niet het ontbreken van ‘een omgevingsvergunning’ worden beboet maar het ontbreken ‘van een milieuvergunning’

- de bevoegdheid van de overheid (actief bestuur) voor het stellen van handhavingsdaden wordt beoordeeld op het ogenblik van het stellen van deze daden;

het belang van het legaliteitsbeginsel in handhavingsaangelegenheden.

Om deze redenen wordt ervoor gekozen om regelgeving die opgeheven is maar die nog een basis kan vormen om te handhaven, nog in het toepassingsgebied te weerhouden.

Zo is bv. wat de regeling inzake kwik betreft, zowel de Verordening 1102/2008 opgenomen in het toepassingsgebied (artikel 3, 14°) als de nieuwe Verordening 2017/852 die in de plaats is gekomen (artikel 3, 15°). Beide verordeningen bevatten bepalingen over bv. de opslag van kwik. Daarbij kan nog vermeld worden dat art. 23 van de Verordening 2017/852 bepaalt dat verwijzingen naar de ingetrokken verordening 1102/2008 gelden als verwijzingen naar de verordening 2017/852. Dit doet echter geen afbreuk aan het feit dat voor wat betreft het bestaan van een overtreding de handhavende overheid op grond van het legaliteitsbeginsel moet uitgaan van de regelgeving die van toepassing was op het ogenblik van de feiten. De duurtijd dat bepaalde regelgeving, die ondertussen vervangen is, op het terrein nog relevant kan zijn voor de vaststelling van een schending, zal afhankelijk zijn van verschillende factoren zoals de verjaringstermijnen alsook de aard van de aangelegenheid (bv. bodemverontreiniging blijft langer detecteerbaar dan een vluchtige lozing in water).”

Artikel 6

12. Artikel 6, § 5, derde lid, 5°, van het ontwerp verwijst naar artikel 123sexies van het Strafwetboek. Vermits het nieuwe Strafwetboek in werking treedt op 8 april 2026, is het aan te

bevelen om in hoofdstuk 8 (“Slotbepalingen”) een artikel in te voegen dat de verwijzing in voormelde bepaling van het ontwerp, met inwerkingtreding vanaf die datum, vervangt door een verwijzing naar de relevante bepaling van het nieuwe Strafwetboek.

Artikel 9

13.1. In artikel 9, § 2, 1°, van het ontwerp wordt verwezen naar een opleidingsmodule over “het proportionele gebruik van de bevoegdheden voor het toezicht en de opsporing, vermeld in de hoofdstuk[ken] 2 en 3 van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023”.

Gevraagd of de verwijzing naar het derde hoofdstuk van het KVH moet worden behouden, vermits dat geen betrekking heeft op het toezicht en de opsporing, maar op de bestuurlijke sanctionering, bevestigde de gemachtigde dat in artikel 9, § 2, 1°, de passage “en 3” moet worden geschrapt.

13.2. De gemachtigde bevestigde dat de personen die overeenkomstig artikel 9, § 8, eerste lid, van het ontwerp niet onderworpen zijn aan de opleidingsvereisten, vermeld in de tweede tot vijfde paragraaf, ook niet onderworpen zijn aan de regeling inzake bijscholing vermeld in de elfde paragraaf.

Dit dient in de tekst te worden verduidelijkt.

Artikel 10

14.1. De gemachtigde bevestigde dat in artikel 10, § 1, eerste lid, van het ontwerp “namelijk” moet worden vervangen door “meer bepaald”.

14.2. In artikel 10, § 2, tweede lid, worden de “referentiemeetmethodes” bepaald die moeten worden toegepast bij technische controles. Hierbij wordt ook de volgorde bepaald waarin die moeten worden toegepast, ook in geval van onderlinge tegenstrijdigheid:

“§2. Technische controles worden uitgevoerd op basis van een referentiemeetmethode door toezichthouders of door daartoe erkende natuurlijke personen of rechtspersonen.

De volgende methoden worden beschouwd als referentiemeetmethode en worden toegepast in de volgende volgorde, die ook van toepassing is bij onderlinge tegenstrijdigheden:

a) de methoden, vermeld in de toepasselijke bepalingen in de wetten, decreten en besluiten die van toepassing zijn in het Vlaamse Gewest;

b) de methoden, vermeld in Belgische normen die worden uitgegeven door het NBN;

c) de methoden, vermeld in normen die worden uitgegeven door het Comité Européen de Normalisation (CEN);

d) de methoden, vermeld in normen die worden uitgegeven door de International Organization for Standardization (ISO);

e) de methoden die worden uitgegeven door de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO);

Als er voor een specifieke technische controle als vermeld in paragraaf 1, eerste lid, geen referentiemethode bestaat, wordt die technische controle uitgevoerd volgens een methode die de toezichthouder in kwestie aanvaardt.

Als er voor een specifieke technische controle als vermeld in paragraaf 1, eerste lid, geen natuurlijke persoon of rechtspersoon die daarvoor is erkend, bestaat, kan die technische controle ook uitgevoerd worden door een geaccrediteerd laboratorium of bij gebreke daaraan door een natuurlijke persoon of rechtspersoon die door de betrokken toezichthouder wordt aanvaard.”

De gemachtigde verduidelijkte dat met “uitgegeven” in het tweede lid eerder het “auteurschap” wordt bedoeld, en dat in het derde en vierde lid “aanvaardt”, respectievelijk “aanvaard” moet worden vervangen door “bepaalt”, respectievelijk “bepaald”. De tekst dient in die zin te worden aangepast.

De gemachtigde verduidelijkte verder dat met “geaccrediteerd laboratorium” in het vierde lid wordt bedoeld “een natuurlijke persoon of rechtspersoon die voor deze specifieke technische controle geaccrediteerd is door de Belgische Accreditatie-instelling (BELAC), bijvoorbeeld als test- en kalibratielaboratorium met toepassing van de norm NBN EN ISO/IEC 17025:2017”. Dit dient in de tekst te worden gepreciseerd, waarbij in het licht van het vrij verkeer naast BELAC ook gelijkwaardige accreditatiesystemen zullen moeten worden aanvaard.

Gevraagd naar een verantwoording voor de hiërarchische volgorde in het tweede lid, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

“Omwille van de rechtszekerheid is het noodzakelijk aan te geven welke hiërarchie er geldt op elk moment, ook bij onderlinge tegenstrijdigheden. De opgenomen volgorde is hiervoor de meest logische. Waar er betere referentiemethoden zouden ontstaan zullen deze doorwerking vinden via de regelgeving. Zo worden bijvoorbeeld op zeer regelmatige basis de compendia geactualiseerd die bepalen welke meetmethoden gebruikt moeten worden voor bepaalde technische controles in het Vlaamse Gewest, bv. het WAC of compendium voor de monsterneming, meting en analyse van water.”

Het auteurschap van een bepaalde norm geeft op zich geen garantie dat de daarin beschreven referentiemethode een meer aangewezen of pertinente methode zou zijn. Het enkel voorzien in een toepassing van de hiërarchie zoals voorzien in het ontworpen tweede lid, waarvan de pertinentie door de gemachtigde overigens niet inhoudelijk wordt verantwoord, kan niet worden aanvaard.

De stellers van het ontwerp dienen de hiërarchie inhoudelijk te verantwoorden in de nota aan de Vlaamse Regering en moeten voorzien in de mogelijkheid om hiervan op gemotiveerde wijze af te wijken wanneer zou blijken dat een andere methode meer aangewezen is.

Artikel 14

15.1. De gemachtigde bevestigde dat wat betreft artikel 14, § 1, eerste lid, 2°, van het ontwerp er een discrepantie bestaat tussen de tekst van het ontwerp en de nota aan de Vlaamse Regering “die naar aanleiding van de definitieve goedkeuring moet worden opgelost”.

Artikel 14, § 1, eerste lid, 2°, stelt dat het handhavingsverzoek wordt ingediend bij de bevoegde gewestelijke stedenbouwkundig inspecteur. Het derde lid voorziet dat de gewestelijke inspecteur het verzoek kan doorsturen naar de gemeentelijke stedenbouwkundige inspecteur of de burgemeester of de plaatsvervanger van de burgemeester als het verzoek niet inpasbaar is in de gewestelijke prioriteiten. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt vermeld “dat handhavingsverzoeken m.b.t. ruimtelijke ordening worden ingesteld bij het gemeentelijk niveau, dat het verzoek weliswaar kan doorsturen naar de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur wanneer het inpasbaar is in de gewestelijke prioriteiten”.

De tekst van het ontwerp en de tekst van de nota aan de Vlaamse Regering zullen op elkaar moeten worden afgestemd.

15.2. De gemachtigde bevestigde dat in artikel 14, § 1, vijfde lid, van het ontwerp, de vermelding “3^o” moet worden vervangen door “2^o”.

15.3. Artikel 14, § 2, van het ontwerp voegt aan de door decreetgever in artikel 96, tweede lid, van het KVH bepaalde ontvankelijkheidsvoorwaarden bijkomende vereisten toe. De ontvankelijkheidsvereisten in artikel 14, § 2, hebben enkel betrekking op de vorm van het verzoekschrift.

Artikel 96, vierde lid, van het KVH 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.³⁷

15.4. Artikel 14, § 3, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de verzoeker geen nieuw handhavingsverzoek voor dezelfde schade kan indienen zolang niet definitief is beslist over een eerder handhavingsverzoek voor dezelfde schade. Dit lijkt te kunnen worden aanvaard, in zoverre

³⁷ Vergelijk adv.RvS 71.965/1/V van 12 augustus 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 14 oktober 2022 ‘tot wijziging van artikel 3 en 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Wonen-Vlaanderen en boek 3 en boek 5 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021’, opm. 4.1.

de verzoeker de mogelijkheid heeft om bij gewijzigde feitelijke omstandigheden betreffende dezelfde schade, zijn eerder verzoek te wijzigen of uit te breiden.

Artikel 15

16.1. In artikel 15 van het ontwerp wordt het beroep geregeld van een overtreder tegen een bestuurlijke herstelbeslissing waarin hem een publieke herstelmaatregel of inperkende maatregel wordt opgelegd.

Gevraagd naar een verantwoording voor de invoering van een georganiseerd administratief beroep voor de overtreder, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

“Conform art. 55 KVVH is beroep mogelijk tegen de administratieve eindbeslissing. Zoals hoger gesteld heeft het administratief beroep ook geen schorsende werking. Het administratief beroep verhindert op zich dus niet dat de herstelbeslissing uitvoerbaar wordt.

De termijn voor vrijwillig herstel, verleend in de herstelbeslissing, begint echter pas te lopen na betekening van de titel die als uitvoerbaar is gewaarmerkt. (art. 70, §2 KVVH) Ook de dwangsom kan pas verbeuren na de betekening van een als uitvoerbaar gewaarmerkte titel. (art. 70, §4 KVVH) Deze betekening is dus te onderscheiden van de kennisgeving, vermeld in artikel 54 KVVH, die enkel de termijn voor administratief beroep doet lopen, behalve wanneer zij meteen in de vorm van de betekening van een als uitvoerbaar gewaarmerkte titel wordt gedaan.

Met de betekening van de als uitvoerbaar gewaarmerkte titel geeft de herstelinstantie (namens de overheid waartoe zij behoort) aan dat zij niettegenstaande het beroep de herstelbeslissing wenst uitgevoerd te zien, en bereid is het risico van hervorming te dragen. Dit is vergelijkbaar met een vonnis of arrest dat uitvoerbaar bij voorraad is (verklaard). Wanneer zou blijken dat de overtreder hierdoor (na hervorming) schade aan rechtmatige belangen zou hebben opgelopen, dient de betrokken overheid hem daarvoor te vergoeden.

Rekening houdend met het gegeven dat een herstelbeslissing beoogt publieke schade te herstellen, en bovendien ook inperkende maatregelen (d.z. maatregelen die moeten voorkomen dat publieke verliezen optreden of nog verder toenemen) kan omvatten, wordt daardoor een afdoende evenwicht bewaard tussen enerzijds de noodwendigheden van het algemeen belang, en anderzijds de belangen van de in een herstelprocedure vervolgde persoon. Die laatste kan zich overigens ook nog tot de gewone rechter (in kort geding) wenden om de betrokken overheid te doen verbieden tot uitvoering van de administratief bestreden herstelbeslissing over te gaan.”

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

“De rechten van derden worden afdoende afgedekt met het jurisdictioneel beroep (met volle rechtsmacht) in de zin van art. 74 KVVH.”

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.³⁸

De stellers van het ontwerp dienen bijgevolg in de nota aan de Vlaamse Regering te verantwoorden waarom op het vlak van de rechtsbescherming een onderscheid wordt gemaakt tussen overtreders en derden en dat onderscheid kan worden ingepast in de verplichting die België en de deelstaten op zich hebben genomen om leden van het publiek de toegang tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures te verzekeren ingeval zij met de bepalingen van het nationale milieurecht strijdig handelen en nalaten van privépersonen en overheidsinstanties willen betwisten, voor zover zij daartoe voldoen aan de in het nationale recht neergelegde criteria.³⁹ Die criteria mogen niet zodanig worden omschreven of uitgelegd dat zij de toegang van de leden van het publiek in dergelijk geval onmogelijk maken.⁴⁰ 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 het Handhavingscollege zich uitsprekt over het jurisdictioneel beroep.

16.3. Erop gewezen dat het al dan niet schorsend karakter van het beroep niet in artikel 15 van het ontwerp wordt bepaald, stelde de gemachtigde:

“Aangezien er niets wordt bepaald, heeft het administratief beroep géén schorsende werking.”

Vermits artikel 98, tweede lid, van het KVH bepaalt dat de Vlaamse Regering de regels van de bestuurlijke beroepsprocedure tegen bestuurlijke herstelbeslissingen vastlegt, “met inbegrip van het al dan niet schorsend karakter van het beroep”, moet in artikel 15 van het ontwerp uitdrukkelijk worden bepaald of het beroep een schorsend karakter heeft.

16.4. Gevraagd naar een verantwoording voor de in artikel 15, § 1, tweede lid, bepaalde vervaltermijn van 20 dagen voor de overtreder om een gemotiveerd beroepschrift in te dienen, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

“Dit moet dilatoire beroepen tegengaan. Aan de herstelbeslissing is bovendien een herstelprocedure voorafgegaan, zodat de overtreder in de gelegenheid is om te anticiperen op een negatieve beslissing en de noodzaak om hiertegen beroep in te stellen.”

16.5. Artikel 15, § 1, derde lid, van het ontwerp stelt formele vereisten aan het beroepschrift, die op straffe van onontvankelijkheid zijn voorgeschreven.

De sanctie van de onontvankelijkheid moet zich, rekening houdend met de doelmatigheid van de decretaal vastgelegde mogelijkheid tot bestuurlijk beroep, echter evenredig

³⁸ GwH 3 oktober 2024, nr. 104/2024, B.15-16.

³⁹ Artikelen 2, lid 4, en 9, lid 3, van het verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 ‘betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden’.

⁴⁰ Vergelijk RvS 7 oktober 2014, nr. 228.692; RvS 23 maart 2017, nr. 237.765; RvS 4 mei 2017, nr. 238.082; RvS 19 april 2023, nr. 256.299.

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.

16.6. De laatste zin van artikel 15, § 5, vierde lid, van het ontwerp (“De termijn van negentig dagen is geschorst...”) sluit inhoudelijk niet aan bij de eerste zin van het vierde lid, en lijkt betrekking te hebben op de initiële termijn van negentig dagen bedoeld in het eerste lid. Deze zin kan dan ook beter het voorwerp uitmaken van een zelfstandig nieuw (vijfde) lid.

16.7. Gevraagd om toelichting bij artikel 15, § 5, vijfde lid, van het ontwerp, dat erin voorziet dat het administratief beroep van de overtreder geacht wordt te zijn afgewezen en dat de met dat beroep bestreden herstelbeslissing als definitief wordt aanzien wanneer de bevoegde minister niet tijdig beslist over het beroep of als de kennisgeving van een termijnverlenging niet tijdig wordt gedaan, antwoordde de gemachtigde:

“Deze regeling is vergelijkbaar met de stilzwijgende weigering in de zin van art. 66 §3, 2de lid Omgevingsvergunningsdecreet. De minister wordt geacht de motieven van de bestreden herstelbeslissing tot de zijne/hare te hebben gemaakt. (zie ook RvS 5 mei 2022, 253.650)”.⁴¹

Artikel 17

18.1. De gemachtigde bevestigde dat in artikel 17, § 1, vierde lid, van het ontwerp moet verwezen worden naar de Vlaamse herstelraad vermeld in “paragraaf 3”. In artikel 17, § 4, eerste lid moet worden verwezen naar “paragraaf 3” in plaats van “paragraaf 2”.

18.2. Op de vraag wat in artikel 17, § 1, vierde lid, van het ontwerp moet worden verstaan onder “de betekening” van de adviesaanvraag, antwoordde gemachtigde:

“Zie ook huidig artikel 6.3.11 §2 VCRO. Het advies wordt gevraagd via het maatregelenregister of bij beveiligde zending. De beveiligde zending kent verschillende betekeningwijzen (cfr. art. 2, 9° KVH). De verwijzing naar de betekening gaat dus over de betekening per beveiligde zending of via het maatregelenregister van de adviesaanvraag. Indien de betekening met een aangetekende brief zou gebeuren wordt deze, behoudens tegenbewijs, geacht te zijn ontvangen op de derde werkdag na de afgifte ter post (art. art 7, tweede lid KVH - conform de eerdere rechtspraak van de RvS (RvS 19 oktober 2006, 163.785)”).

Doorgaans wordt het indienen van een aanvraag via een platform niet beschouwd als een “betekening”. Het past “de dag van de betekening van de adviesaanvraag” te vervangen door “de dag van de betekening per beveiligde zending of de dag van de aanvraag via het maatregelenregister”.⁴²

⁴¹ Zie tevens RvS 16 mei 2024, nr. 259.759.

⁴² Artikel 2, 9°, van het KVH bepaalt wat onder beveiligde zending wordt verstaan.

Artikel 19

19.1. Naar luid van artikel 19, § 1, eerste en tweede lid, van het ontwerp komt 60 % van de opbrengst van de daar vermelde bestuurlijke vervolgingen, die op jaarbasis wordt geïnd door de Vlaamse overheid, toe aan de gemeente waarin de vaststelling gebeurde, op voorwaarde dat gemeentelijke personeelsleden, personeelsleden van een intergemeentelijk samenwerkingsverband of personeelsleden van de lokale politie het proces-verbaal of het verslag van vaststelling waarop de vervolging is gebaseerd, hebben opgesteld.⁴³

Om nadere toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“Een bestuurlijke geldboete is een sanctie die niet het genereren van inkomsten maar het bestraffen en ontraden van illegaal gedrag tot doel heeft. De bestuurlijke geldboetes worden verdeeld ‘volgens de inspanningen die overheden leveren in het handhavingsproces dat de opbrengsten genereert’. Dit is op geen enkele wijze een verdienmodel, veeleer een (partieel) terugvloeiën van in het kader van handhaving ingezette middelen volgens de geleverde inspanningen.”

Onder opbrengst wordt naar luid van het derde lid van die bepaling verstaan “de geïnde gelden na aftrek van de uitvoeringskosten”. Gevraagd om het begrip uitvoeringskosten nader toe te lichten, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

“De kosten verbonden aan de gedwongen invordering van de verschuldigde bedragen, gemaakt door of namens de titularis van de titel, d.i. hier de beboetingsinstantie die de beslissing heeft genomen (art. 70 §6 KVVH). In artikel 70, §1, eerste lid KVVH is voorzien dat de gewaarmerkte beslissingen voor individueel geïdentificeerde adressanten in de beslissingen van onder meer de beboetingsentiteit, gelden als titel voor de inning van o.a. uitvoeringskosten.”

Er moet worden gepreciseerd wat wordt bedoeld met “uitvoeringskosten”.

19.2. Artikel 19, § 2, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat zolang het materieel onmogelijk is om “de geïnde opbrengst per proces-verbaal of verslag van vaststelling” te berekenen, 25 % van het totaal van de opbrengst van de bestuurlijke vervolgingen, die op jaarbasis wordt geïnd, *pro rata* wordt verdeeld onder de gemeenten volgens het aantal aanvankelijke processen-verbaal en verslagen van vaststelling voor het grondgebied van elke gemeente in datzelfde jaar. Naar luid van het tweede lid stelt de minister de datum vast waarop de materiële onmogelijkheid, vermeld in het eerste lid, ophoudt te bestaan.

Uit de nota aan de Vlaamse Regering blijkt dat die regeling beoogt forfaitair te zijn, in afwachting van de mogelijkheid om het verband tussen een proces-verbaal of een verslag van vaststelling en de opbrengsten uit de daarop gebaseerde vervolging te bepalen. In de nota wordt verder toegelicht:

⁴³ Artikel 16.1.5 van het DABM, zoals gewijzigd bij het Implementatiedecreet, regelt dat de opbrengsten die worden verkregen met de toepassing van titel XVI van het DABM en die conform artikel 73 van het KVVH worden toebedeeld aan de Vlaamse overheid toekomen aan het Minafonds of aan de OVAM. Artikel 36 van de wet van 1 juli 1954 ‘op de riviervisserij’ bepaalt dat het bedoelde (begrotings-)fonds gestijfd wordt door onder meer de opbrengst van administratieve geldboeten en alle andere bedragen, welke door de diensten van het Vlaamse Gewest en door de rechtbanken gevorderd worden lastens de overtreders van de wetgeving en reglementering inzake de riviervisserij.

“Voor het tellen van het aantal processen-verbaal en verslagen van vaststelling zal in principe de data uit het Vlaams Handhavingsplatform worden gebruikt. Vijfentwintig procent van de geïnde opbrengsten is het equivalent van 60 % van het aandeel van sancties van gemeentelijke oorsprong in het totaalbedrag aan opgelegde sancties voor het jaar 2022 (zijnde 42 %), waarbij wordt aangenomen dat de verhouding dezelfde is voor de effectief geïnde opbrengst.”

19.3. Op de vraag waarom in artikel 19, § 3, van het ontwerp wordt verwezen naar de wetgeving “zoals van kracht op 31 mei 2025” en hoe dit spoort met de inwerkingtreding van deze bepaling op “de dag die volgt op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad” (artikel 25, 3°, van het ontwerp), antwoordde de gemachtigde:

“De datum 31 mei 2025 verwijst naar de dag voor het opheffen van deze artikelen ingevolge artikel 25 Omgevingshandhavingsbesluit (OHB), die aanvankelijk was gesteld op 1 juni 2025 en later werd verschoven naar 1 april 2026.

Het niet aanpassen van de datum van 31 mei 2025 berust op een vergetelheid, en moet doorheen het besluit worden aangepast naar 31 maart 2026.

In artikel 25,3° OHB is inderdaad voorzien dat artikel 19 niet op 1 april 2026 in werking treedt, maar op de dag die volgt op de bekendmaking van het OHB in het B.S. In artikel 19 §3, 1° en 2° OHB moet bijgevolg verwezen worden naar de bepalingen van DABM en VCRO zoals van kracht op de datum van de inwerkingtreding van artikel 19 OHB.”

Men passe de datum aan.

19.4. Een vergelijkbare aanpassing dringt zich op in de artikelen 22, eerste en tweede lid, en 24, eerste en tweede lid, van het ontwerp.⁴⁴

Artikel 20

20.1. Artikel 76, eerste lid, van het KVVH bepaalt dat de Vlaamse Regering algemene beleidslijnen voor toezicht, opsporing, vervolging, sanctionering, beveiliging en herstel kan vastleggen. Die beleidslijnen zijn bindend voor de toezichthouders, de beboetingsinstanties en de herstelinstanties.

Artikel 20, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat de Vlaamse minister, bevoegd voor omgeving, en de Vlaamse minister, bevoegd voor justitie en handhaving, elk voor wat hen betreft, in een omzendbrief de algemene beleidslijnen vaststellen, vermeld in artikel 76, eerste lid, van het KVVH, die van toepassing zijn op de handhaving van de VCRO en de regelgeving, vermeld in artikel 16.1.1, § 1, van het DABM. Artikel 20, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat, met behoud van de toepassing van het eerste lid, de beleidslijnen, opgenomen in bijlage 6 van het ontwerp, algemene beleidslijnen zijn als vermeld in artikel 76, eerste lid, van het KVVH, die door de Vlaamse minister, bevoegd voor omgeving, kunnen worden aangevuld of gewijzigd.⁴⁵

⁴⁴ Hieromtrent bevraagd, verduidelijkte de gemachtigde dat in artikel 22, derde lid, *in fine*, de datum 31 maart 2026 moet zijn.

⁴⁵ De ontworpen bijlage 6 – hoofdstuk 1 – afdeling 1 stemt inhoudelijk overeen met de definitie van “controle” in artikel 1 en de artikelen 35/1 tot 35/7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 dat wordt

Artikel 20, derde lid, van het ontwerp bepaalt dat die algemene beleidslijnen kunnen worden aangevuld en geconcretiseerd in een omgevingshandhavingsprogramma. Dat wordt naar luid van het vierde lid van artikel 20 van het ontwerp opgesteld door het departement⁴⁶ en goedgekeurd door de Vlaamse minister, bevoegd voor omgeving. Artikel 20, vijfde lid, bepaalt dat over de ontwerpen van omzendbrieven, vermeld in het eerste lid, en het omgevingshandhavingsprogramma, vermeld in het tweede en derde lid (lees: derde en vierde lid), voor de definitieve goedkeuring⁴⁷ advies wordt gevraagd aan de bevoegde strategische adviesraden.

20.2. Het vaststellen en wijzigen van de voormelde algemene beleidslijnen – die zoals gezegd betrekking kunnen hebben op het geheel van het toezicht, opsporing, vervolging, sanctionering, beveiliging en herstel – kan niet zonder enige beperking worden gedelegeerd aan individuele ministers. Er kan immers niet zondermeer worden aangenomen dat het zal gaan om regels van bijkomstige aard of van beperkt belang.

20.3.1. De beoogde “aanvulling” en “concretisering” van dergelijke, in beginsel dus door de Vlaamse Regering vast te stellen, algemene beleidslijnen in een handhavingsprogramma, kan wel aan individuele ministers worden gedelegeerd, in zoverre het gaat om regels van bijkomstige aard of van beperkt belang (of in zoverre het slechts de gewenste toepassing of de voorgenomen interpretatie van de regels zou betreffen).

20.3.2. Naar luid van artikel 20, vierde en vijfde lid, van het ontwerp stelt het departement het omgevingshandhavingsprogramma op en wordt het ter goedkeuring voorgelegd aan de Vlaamse minister, bevoegd voor omgeving die voor de definitieve goedkeuring advies vraagt aan de bevoegde strategische adviesraden. Het is niet geheel duidelijk of met het gebruik van het woord “opstellen” wordt bedoeld dat het departement het handhavingsprogramma zal “aannemen”, waarbij in een goedkeuringstoezicht door de minister wordt voorzien, dan wel dat een ministerieel besluit wordt beoogd, dat tot stand zal komen op voorstel van het departement.

De Raad van State merkt, wat betreft de eerste hypothese, op dat het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling, zoals het departement, in beginsel niet in overeenstemming is met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig

opgeheven bij artikel 21, 2°, van het ontwerp. Deze bepalingen werden ingevoegd in dat laatste besluit bij besluit van de Vlaamse Regering van 7 juli 2013 ‘tot wijziging van diverse besluiten inzake leefmilieu houdende omzetting van Europese richtlijnen en andere diverse wijzigingen’. Daarvoor werd rechtsgrond ontleend aan artikel 16.3.9, § 3, van het DABM, op grond waarvan de Vlaamse Regering de nadere regels kan bepalen omtrent de wijze waarop de toezichthouders hun toezichtopdrachten, vermeld in paragraaf 2, uitoefenen. Deze bepaling wordt opgeheven vanaf 1 april 2026.

⁴⁶ Het departement, vermeld in artikel 1.1.2, 4°, van de VCRO (artikel 2, 2°, van het ontwerp).

⁴⁷ Het eerste en tweede lid van artikel 20 van het ontwerp bepalen dat de bevoegde minister de (algemene) beleidslijnen vaststelt, aanvult en wijzigt, terwijl het vijfde lid van dezelfde bepaling laat veronderstellen dat voor de ontwerpen van deze beleidslijnen in een goedkeuringstoezicht door de minister wordt voorzien. Deze onduidelijkheid in de tekst van artikel 20 van het ontwerp dient te worden weggewerkt (zie opmerking 20.3.2).

karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.⁴⁸

Vermits het *in casu* zal gaan om de aanvulling of concretisering van algemene beleidslijnen, valt moeilijk aan te nemen dat het een delegatie met een “niet-beleidsmatig” karakter zou betreffen. In zoverre het omgevingshandhavingsprogramma nieuwe regels zal bevatten, wordt in de tekst dus best verduidelijkt dat de minister het bij ministerieel besluit⁴⁹ vaststelt op voorstel van het departement en na advies van de bevoegde strategische adviesraden.

Artikel 21

21. Artikel 21, 2°, *in fine*, van het ontwerp dient te worden vervangen door: “laatst gewijzigd bij besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2024”.

Bijlage 2

22. Hieromtrent bevraagd, verduidelijkte de gemachtigde dat:

- de “geregistreerde monsternemer” in artikel 16, eerste lid, van bijlage 2 van het ontwerp “de geregistreeerde monsternemer als vermeld in Hoofdstuk 13/3 VLAREL voor monsternames in het kader van de steunregelingen voor landbouwers en in het kader van het Mestdecreet” is;
- het “erkende laboratorium” in artikel 17, derde lid, van bijlage 2 “het laboratorium in de verschillende disciplines en deeldomeinen als vermeld in artikel 6, 5°, van het VLAREL van 19 november 2010, dat erkend is voor de betreffende analyse” is;
- het “erkend” laboratorium en de “erkende” milieudeskundige in artikel 18, § 2, tweede lid, van bijlage 2 “het laboratorium of de milieudeskundige in de verschillende disciplines en

⁴⁸ Vergelijk met de toetsingscriteria die het Grondwettelijk Hof gebruikt om delegaties van verordenende bevoegdheid door de wetgever aan een autonome administratieve overheid of een gedecentraliseerde openbare instelling te beoordelen; zie GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4 en GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4: “De artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet om delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies.”; zie GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.8.4: “Artikel 33 van de Grondwet en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen] staan niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen.” Zie ook GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.41.2: “Een delegatie aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.”

⁴⁹ En dus niet slechts bij omzendbrief, die per hypothese evenmin aan de Raad van State ter advies zou worden voorgelegd.

deeldomeinen als vermeld in artikel 6 van het VLAREL van 19 november 2010 of eventueel in sectorale regelgeving zoals artikel 1.3.1.1 van titel II van het VLAREM, dat erkend is voor de betreffende meting of beproeving” zijn.

Dit wordt het best in de tekst zelf van het ontwerp gepreciseerd.

Bijlage 4

23.1. Artikel 1, § 1, eerste lid, van bijlage 4 van het ontwerp bevat een tabel met forfaitaire bedragen die de rechtbank of herstellinstantie moet toepassen bij de monetaire waardering van publieke schade aan belangen die door de VCRO worden beschermd, op basis van artikel 48, § 3, van het KVH. Conform artikel 1, § 1, tweede lid, gelden deze forfaits als “uitgangspunt” en kunnen ze met toepassing van artikel 48, § 3, van het KVH verminderd of vermeerderd worden.

23.2. Volgens de nota aan de Vlaamse Regering sluit deze bijlage aan bij de regeling waarin wordt voorzien in de artikelen 14 tot 18 van het Handhavingsbesluit Ruimtelijke Ordening van 9 februari 2018, die teruggaat op een traditie van monetaire waardering van ruimtelijke schade volgens vaste regels “van meer dan 50 jaar”.

23.3. Artikel 15, eerste lid, van het Handhavingsbesluit Ruimtelijke Ordening van 9 februari 2018 bevat thans een tabel waarin een “reguliere vergoeding” en een “maximumvergoeding” worden bepaald. Artikel 15, tweede lid, van het Handhavingsbesluit Ruimtelijke Ordening van 9 februari 2018 bepaalt dat het forfaitaire bedrag wordt berekend op basis van de reguliere vergoeding en dat dit bedrag maximaal verhoogd kan worden tot aan een bedrag op basis van de maximumvergoeding op voorwaarde dat uitdrukkelijk wordt gemotiveerd op welke elementen die verhoging gesteund is.

23.4. De Raad van State stelt vast dat de bedragen van de in het ontwerp bepaalde “reguliere waardering” overeenkomen met de “maximumvergoeding” uit de tabel van het Handhavingsbesluit Ruimtelijke Ordening van 9 februari 2018 en, met toepassing van artikel 48, § 3, van het KVH, nog worden vermeerderd wanneer dit “noodzakelijk is om een kennelijke wanverhouding met de concrete publieke schade te voorkomen”.

Gelet op het louter vergoedende karakter ervan, past het de nota aan de Vlaamse Regering aan te vullen met een verantwoording voor de aldus vastgestelde bedragen en de verhoging ervan ten opzichte van 2018.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC