RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 79.508/3
van 6 juli 2026

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de handhaving van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022’

‡LW-AGH[TADDJ-HJFAIVT‡

Op 4 juni 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de handhaving van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 30 juni 2026. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Steven LIERMAN, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 juli 2026.

*

‡LW-AGH[TADDJ-HJFAIVT‡

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. Bij het decreet van 5 juni 2026 ‘tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de tweede algemene implementatie van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023’ wordt het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023 met ingang van 8 september 2026 van toepassing gemaakt op de handhaving van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022 en de uitvoeringsbesluiten ervan.[1] Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe in uitvoering hiervan de handhaving van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022 en zijn uitvoeringsbesluiten nader te regelen (artikel 2 van het ontwerp).

Zo wordt de aanstelling van toezichthouders en officieren van gerechtelijke politie – hulpofficieren van de procureur des Konings, en hun hoedanigheden, geregeld (artikelen 3 en 4) en wordt bepaald aan welke opleidingsvereisten zij moeten voldoen (artikel 5). Voorts wordt de gedelegeerd bestuurder van De Vlaamse Waterweg nv gemachtigd om de personeelsleden aan te wijzen die optreden als beboetingsinstantie (artikel 6) en als herstelinstantie (artikel 7), wordt bepaald wie herstelschikkingen bekrachtigt (artikel 8) en worden bepaalde beveiligingsmaatregelen vrijgesteld van bekrachtiging (artikel 9). Er wordt ook in nadere regels voorzien voor de bewaring en teruggave van meegevoerde en opgeslagen zaken (artikel 10) en in een machtiging om algemene beleidslijnen vast te stellen die betrekking hebben op de gewenste toepassing of de voorgenomen interpretatie van de regels voor de handhaving van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022 (artikel 11).

Het besluit van de Vlaamse Regering van 6 mei 2022 ‘over de beroepscompetenties voor binnenvaartpersoneel’ en het besluit van de Vlaamse Regering van 15 november 2024 ‘tot toelating van specifieke detectiemiddelen en voorwaarden om misdrijven en inbreuken vast te stellen als vermeld in het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022, en de reglementen ter uitvoering van het voormelde decreet’ worden hieraan aangepast (artikelen 12 tot 14).

De ontworpen regeling komt in de plaats van het besluit van de Vlaamse Regering van 31 augustus 2023 ‘tot vastlegging van opleidings- en ervaringsvereisten en andere voorwaarden voor personeelsleden van bevoegde autoriteiten, waterwegbeheerders, havenbedrijven of het loodswezen die worden aangewezen als toezichthouder, bestuurlijk opsporingsagent of agent van gerechtelijke politie’ en het besluit van de Vlaamse Regering van 2 september 2022 ‘tot aanwijzing van de personeelsleden van De Vlaamse Waterweg nv die

[1] Zie artikel 110 van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022, zoals vervangen bij artikel 46 van het decreet van 5 juni 2026.

‡LW-AGH[TADDJ-HJFAIVT‡

bevoegd zijn om beslissingen over bestuurlijke vervolging te nemen en bestuurlijke sancties op te leggen', die worden opgeheven (artikel 15).

Het te nemen besluit treedt in werking op 8 september 2026 (artikel 16).

BEVOEGDHEID

3.1. Luidens artikel 3, derde lid, van het ontwerp kunnen de personen vermeld in artikel 8, § 2, eerste lid, 5°, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving worden aangesteld als toezichthouder die bevoegd is voor de handhaving van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022 zonder bijkomende voorwaarden. Hiermee worden de personeelsleden van de politiediensten vermeld in artikel 2 van de wet van 5 augustus 1992 'op het politieambt' bedoeld, die deze politiediensten daarvoor aanwijzen.

In advies 78.936/3 van 18 maart 2026 heeft de Raad van State het volgende opgemerkt omtrent wat met ingang van 8 september 2026 artikel 110 van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022 wordt, dat onder meer het voormelde artikel 8, § 2, eerste lid, 5°, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van toepassing verklaart op de handhaving van dat decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan:

> "3.2.2. Vermits de ontworpen regeling de artikelen 8, § 2, eerste lid, 5° en 7°, en 97, eerste lid,[2] van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van toepassing verklaart, moet derhalve 'op overtuigende wijze (…) kunnen worden aangetoond waarom het noodzakelijk is de politiediensten te belasten met het toezicht op de naleving van (specifieke) Vlaamse regelgeving en met de bestuurlijke opsporing van (specifieke) misdrijven en inbreuken, en waarom het toezicht en de opsporing door personeelsleden van overheden die tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest [behoren] daartoe niet volstaan'."[3]

De Raad van State voegde daar nog het volgende aan toe:

> "3.2.4. In zoverre volgens de aangehaalde parlementaire voorbereiding 'geen bijkomende motivering in het licht van de impliciete bevoegdheden vereist is' voor het van toepassing verklaren van artikel 8, § 2, eerste lid, 5° en 7°, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving, kan die stelling niet worden gevolgd. Het gegeven dat de federale wetgever in met name de wet van 5 augustus 1992 'op het politieambt' de politiediensten belast met opdrachten van bestuurlijke politie, verantwoordt het optreden van de decreetgever immers niet. Nog los van de vraag of de opdrachten van bestuurlijke politie vermeld in die wet zonder meer kunnen worden gelijkgesteld met 'het toezicht op Vlaamse regelgeving',[4] moet

[2] *Voetnoot 16 van het aangehaalde advies*: Zie het ontworpen artikel 20 van het decreet van 24 januari 2003 (artikel 4 van het voorontwerp), het ontworpen artikel 1.8, § 1, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 (artikel 20 van het voorontwerp) en het ontworpen artikel 110 van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022 (artikel 40 van het voorontwerp), die afdeling 8 van hoofdstuk 10 van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving, die artikel 97 bevat, van toepassing verklaren.

[3] Adv.RvS 78.936/3 van 18 maart 2026 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 5 juni 2026, *Parl.St.* Vl.Parl. 2025-26, nr. 801/1, 139.

[4] *Voetnoot 21 van het aangehaalde advies*: Uit de samenlezing van artikel 8, § 2, eerste lid, 5° en 7°, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving en artikel 8, § 1, eerste lid, van hetzelfde decreet vloeit voort dat de personeelsleden van de politiediensten en de bijzondere veldwachters die worden aangesteld als toezichthouders bevoegd zijn "voor

‡LW-AGH[TADDJ-HJFAIVT]‡

worden vastgesteld dat vermits de organisatie van de politie een bevoegdheid van de federale overheid is, de federale wetgever ook vermag te bepalen of en in welke mate de politiediensten worden belast met opdrachten van bestuurlijke politie. Het is overigens die vaststelling die de federale wetgever ertoe heeft gebracht om, bij de overdracht aan de gewesten van de bevoegdheid voor het bepalen van administratieve (en strafrechtelijke) sancties in geval van niet-naleving van de politieregels voor het wegverkeer die werden geregionaliseerd, artikel 15 van de wet van 5 augustus 1992 ook van toepassing te maken op de door de gewesten administratief bestrafte inbreuken.[5]

3.2.5. Er kan daarentegen wel rekening worden gehouden met het gegeven dat de federale wetgever de politiediensten belast met opdrachten van bestuurlijke politie, bij de beoordeling van de vraag of voor de ontworpen regeling is voldaan aan de voorwaarden om een beroep te kunnen doen op de impliciete bevoegdheden, en met name bij de beoordeling van de marginale weerslag op de bevoegdheid van de federale overheid: ook al zou het toezicht op de Vlaamse regelgeving niet zonder meer kunnen worden gelijkgesteld met de opdrachten van bestuurlijke politie vermeld in de wet van 5 augustus 1992, is het onmiskenbaar zo dat dat toezicht minstens aansluit bij die opdrachten en er ten dele mee overlapt.

Het voorgaande veronderstelt evenwel dat voor het van toepassing verklaren van artikel 8, § 2, eerste lid, 5° en 7°, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving ook kan worden aangetoond dat is voldaan aan de overige voorwaarden om een beroep te kunnen doen op de impliciete bevoegdheden, en inzonderheid aan het noodzakelijkheidsvereiste. De memorie van toelichting bij het voorontwerp bevat te dien aanzien thans geen enkele verantwoording. (…)”[6]

3.2. In antwoord hierop wordt in de memorie van toelichting bij wat het decreet van 5 juni 2026 is geworden, gesteld dat voor de toepassing van artikel 8, § 2, eerste lid, 5°, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving “geen bijkomende motivering in het licht van de impliciete bevoegdheden [is] vereist naar aanleiding van een concrete implementatie” vermits die bepaling “de politie (…) alleen de mogelijkheid geeft om bevoegde toezichthouders onder hun personeelsleden aan te duiden, zonder daartoe verplicht te zijn”.[7]

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 72.624/3 reeds vaststelde, vermindert het gegeven dat de personeelsleden van de politiediensten die overeenkomstig artikel 8, § 2, eerste lid, 5°, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving worden aangewezen als toezichthouder, niet van rechtswege bevoegd worden voor toezicht en bestuurlijke opsporing, maar enkel voor zover de politiediensten de personeelsleden in kwestie daarvoor aanwijzen, de weerslag op de bevoegdheden van de federale overheid.[8] Hetzelfde geldt trouwens voor het gegeven dat blijkens de ontworpen regeling de aanstelling van personeelsleden van de politiediensten als

het toezicht op Vlaamse regelgeving”. Over de ruime draagwijdte van die toezichtsbevoegdheid: zie adv.RvS 72.624/3 van 28 februari 2023, *Parl.St.* Vl.Parl. 2022-23, nr. 1724/1, 414, opmerking 6.3.

[5] *Voetnoot 22 van het aangehaalde advies*: Artikel 8 van de wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 78 van de Grondwet’. Zie Parl.St. Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 138-139 en nr. 5-2234/1, 3.

[6] Adv.RvS 78.936/3 van 18 maart 2026, *Parl.St.* Vl.Parl. 2025-26, nr. 801/1, 141-142.

[7] *Parl.St.* Vl.Parl. 2025-26, nr. 801/1, 17.

[8] Adv.RvS 72.624/3 van 28 februari 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving, *Parl.St.* Vl.Parl. 2022-23, nr. 1724/1, 414, opmerking 6.6.

‡LW-AGH[TADDJ-HJFAIVT‡

toezichthouder gebeurt "zonder bijkomende voorwaarden"[9] en dat de opleidings- en bijscholingsvereisten waarin de ontworpen regeling voorziet niet gelden voor de personeelsleden van het operationele kader van de politiediensten.[10] Hiermee kan rekening worden gehouden bij de beoordeling van de marginale weerslag van de ontworpen regeling op de bevoegdheid van de federale overheid.

Het voorgaande neemt niet weg dat, zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 72.624/3 evenzeer vaststelde, "in de mogelijkheid voor de politiediensten om personeelsleden te belasten met het toezicht en de bestuurlijke opsporing bij decreet", of in dit geval bij besluit, "wordt voorzien, en niet bij wet"[11] terwijl de organisatie van de politie een bevoegdheid van de federale overheid is.

Voor artikel 3, derde lid, van het ontwerp moet derhalve een beroep kunnen worden gedaan op de impliciete bevoegdheden. Inzonderheid zal de noodzakelijkheid van die regeling voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest moeten kunnen worden aangetoond.[12]

3.3.1. Daarbij komt nog dat uit artikel 4, § 2 en § 3, eerste lid, van het ontwerp voortvloeit dat de personeelsleden van de politiediensten die als toezichthouder zijn aangesteld, de hoedanigheid kunnen verkrijgen van toezichthouder als vermeld in, respectievelijk, artikel 22, § 1, eerste lid, en artikel 87, §1, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving. Dit betekent dat zij, mits machtiging van de politierechter, een visitatie kunnen uitvoeren (artikel 22, § 1, eerste lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving) en dat ze ter plaatse kunnen overgaan tot onmiddellijke inning van een bestuurlijke geldboete (artikel 87, § 1, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving).

Ook hiervoor moet een beroep worden gedaan op de impliciete bevoegdheden en moet met name de noodzakelijkheid van die regeling voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest kunnen worden aangetoond.

3.3.2. In zoverre in de memorie van toelichting bij wat het decreet van 5 juni 2026 is geworden de aanstelling van de politiediensten als toezichthouder wordt verantwoord aan de hand van de vaststelling dat "de politie, en meer in het bijzonder de scheepvaartpolitie, als gevolg van controles op andere regelgeving regelmatig in aanraking komt met handelingen die strijdig zijn met het Scheepvaartdecreet en de daarbij horende uitvoeringsbesluiten"[13] kan die verantwoording

[9] Artikel 3, derde lid, van het ontwerp.

[10] Artikel 5, § 7, tweede lid, en § 10, tweede lid, van het ontwerp.

[11] Adv.RvS 72.624/3 van 28 februari 2023, *Parl.St.* Vl.Parl. 2022-23, nr. 1724/1, 414-415, opmerking 6.6.

[12] Een aanzet hiertoe kan worden gevonden in de verantwoording die wordt gegeven in de memorie van toelichting bij wat het decreet van 5 juni 2026 is geworden voor het van toepassing verklaren van artikel 97 van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving: zie *Parl.St.* Vl.Parl. 2025-26, nr. 801/1, 28. In die verantwoording wordt overigens ook verwezen naar de "aanstelling op basis van artikel 8, §2, 5°, van het KVH (conform de voorwaarden bepaald bij besluit van de Vlaamse Regering" (*ibidem*).

[13] *Parl.St.* Vl.Parl. 2025-26, nr. 801/1, 27. Daar wordt in de memorie van toelichting nog het volgende aan toegevoegd: "De scheepvaartpolitie is van oudsher één van de belangrijkste vaststellers van schendingen van het Scheepvaartdecreet. Het is onmogelijk voor de toezichthouders van de Vlaamse administratie, de lokale besturen en de havenbedrijven alleen, om een voldoende hoge pakkans voor de misdrijven en inbreuken uit het Scheepvaartdecreet te garanderen, wat het afschrikwekkend karakter van deze strafbaarstellingen volledig zou ondermijnen. Enkel door

‡LW-AGH[TADDJ-HJFAIVT‡

moeilijk worden toegepast op het gegeven dat ze de hoedanigheid kunnen krijgen van toezichthouder als vermeld in artikel 22, § 1, eerste lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving. Met de visitatie wordt immers beoogd het bewijs te leveren van een misdrijf of inbreuk dat binnen de opsporingsbevoegdheid valt van de toezichthouder.[14] Het gaat om een specifieke opsporingshandeling die wordt gesteld in het kader van een lopend onderzoek naar een inbreuk of misdrijf, en derhalve niet om de vaststelling van een inbreuk in het kader van een controle die de politiediensten op grond van de wet van 5 augustus 1992 sowieso ondernemen.

De noodzaak om personeelsleden van de politiediensten de hoedanigheid van toezichthouder als vermeld in artikel 22, § 1, eerste lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving te kunnen verlenen valt nog moeilijker te verantwoorden gelet op het gegeven dat toezichthouders met die hoedanigheid de sterke arm van de politiediensten kunnen vorderen overeenkomstig artikel 44 van de wet van 5 augustus 1992.[15] Wanneer dus aan andere personen dan personeelsleden van de politiediensten de hoedanigheid van toezichthouder als vermeld in artikel 22, § 1, eerste lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving wordt verleend, kunnen zij een beroep doen op de politiediensten om de visitatie tot een goed einde te brengen. In het licht hiervan valt het moeilijk te begrijpen waarom ook personeelsleden van de politiediensten die hoedanigheid moeten kunnen krijgen.

3.3.3. De mogelijkheid dat personeelsleden van de politiediensten die als toezichthouder zijn aangesteld ter plaatse overgaan tot onmiddellijke inning van een bestuurlijke geldboete ligt daarentegen wel in het verlengde van de aangehaalde vaststelling dat “de politie, en meer in het bijzonder de scheepvaartpolitie, als gevolg van controles op andere regelgeving regelmatig in aanraking komt met handelingen die strijdig zijn met het Scheepvaartdecreet en de daarbij horende uitvoeringsbesluiten”. Er kan ook worden aangenomen dat bij de handhaving van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022 de kans groter is dat de overtreder, noch de onderneming die burgerrechtelijk aansprakelijk is, een woonplaats, vaste verblijfplaats of maatschappelijke zetel heeft in België en dat het derhalve aangewezen is om tot de onmiddellijke inning over te gaan om te vermijden dat de betrokkene zich alsnog aan zijn verplichtingen onttrekt. Het is overigens daarom dat artikel 88, § 1, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving in dat geval in de mogelijkheid voorziet dat het bedrag van de bestuurlijke geldboete in consignatie wordt gegeven als de overtreder en de burgerrechtelijk aansprakelijke onderneming niet instemmen met onmiddellijke inning.[16]

---

ook de scheepvaartpolitie als toezichthouder aan te stellen kan hieraan verholpen worden en kan de huidige status quo van handhaving behouden blijven. Daarbovenop komt het feit dat het Scheepvaartdecreet, naast een reeks misdrijven, ook een hele reeks inbreuken bevat. Het zou de handhaving van de inbreuken zeer sterk ondermijnen indien de scheepvaartpolitie bij controles louter de schendingen op het Scheepvaartdecreet die misdrijven uitmaken zouden kunnen vaststellen, en niet de inbreuken” (*ibid.* 27-28).

[14] Zie artikel 22, § 1, derde lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving.

[15] Zie artikel 22, § 1, eerste lid, laatste zin, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving.

[16] Of dat als de verplichte consignatie niet mogelijk is, zaken die gediend hebben of bestemd waren voor het plegen van het misdrijf of de inbreuk, er het voorwerp van hebben uitgemaakt of eruit voortkomen, op kosten en risico van de overtreder kunnen worden ingehouden: artikel 88, § 2, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving.

‡LW-AGH[TADDJ-HJFAIVT‡

Onverminderd opmerking 3.2 lijkt derhalve te kunnen worden aanvaard dat de mogelijkheid om personeelsleden van de politiediensten die als toezichthouder zijn aangesteld, de hoedanigheid van toezichthouder als vermeld in artikel 87, § 1, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving te geven, noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest. Er zal evenwel ook moeten worden kunnen aangetoond dat aan de overige voorwaarden is voldaan om een beroep te kunnen doen op de impliciete bevoegdheden.

RECHTSGROND

4.1. Blijkens de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in de artikelen 20 en 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, de artikelen 88, § 1, derde lid, en 111, § 1 en § 2, eerste lid, van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022 en de artikelen 8, § 1, tweede lid, § 2, eerste lid, 1°, 3°, 5°, en 6°, § 2, tweede lid, en § 3, eerste en tweede lid, 22, § 1, eerste lid, 62, § 1, eerste lid, 1°, 67, § 2, tweede lid, 71, § 1, tweede lid, en 76 van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving.

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

Voorontwerp BVR	Rechtsgrond
Art. 1	N.v.t.
Art. 2	N.v.t.
Art. 3	Artikel 8, § 2, eerste lid, 1°, 3°, 5°, en 6°, § 2, tweede lid, en § 3, tweede lid KVH
Art. 4	Artikel 8, § 1, tweede lid en 22, § 1, eerste lid KVH en artikel 88, § 1, derde lid Scheepvaartdecreet
Art. 5	Artikel 8, § 3, eerste lid KVH
Art. 6	Artikel 111, § 2, eerste lid Scheepvaartdecreet (zoals na wijziging door het tweede algemeen implementatiedecreet)
Art. 7	Artikel 111, § 1 Scheepvaartdecreet (zoals na wijziging door het tweede algemeen implementatiedecreet)
Art. 8	Artikel 62, § 1, tweede lid KVH
Art. 9	Artikel 67, § 2, vierde lid KVH
Art. 10	Artikel 71, § 1, tweede lid KVH
Art. 11	Artikel 76 KVH
Art. 12	N.v.t.

‡LW-AGH[TADDJ-HJFAIVT‡

Art. 13	N.v.t.
Art. 14	N.v.t.
Art. 15	N.v.t.
Art. 16	N.v.t.
Art. 17	N.v.t.

4.2. Met de in deze tabel aangevoerde rechtsgronden kan worden ingestemd onder voorbehoud van wat volgt.

4.3. De in de rechtsgrondentabel aangehaalde bepalingen van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving kunnen in het licht van artikel 3, eerste lid, daarvan slechts worden uitgevoerd met betrekking tot het Scheepvaart van 21 januari 2022 en zijn uitvoeringsbesluiten doordat artikel 110 van dat decreet – zoals dat met ingang van 8 september 2026,[17] datum waarop het te nemen besluit in werking treedt, wordt vervangen door artikel 46 van het decreet van 5 juni 2026 – het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van toepassing maakt op de handhaving van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022. Het ontwerp strekt dus in zijn geheel ook tot de uitvoering van artikel 110 van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022, op basis van de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering.

4.4. In de aangehaalde tabel wordt terecht gesteld dat artikel 9 van het ontwerp rechtsgrond vindt in artikel 67, § 2, vierde lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving, en niet in het tweede lid van die bepaling, dat in de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef wordt vermeld, maar dat geen machtiging aan de Vlaamse Regering bevat en derhalve geen rechtsgrond biedt aan het ontwerp.

4.5. De artikelen 12 en 13 van het ontwerp, die strekken tot wijziging van de artikelen 32, § 4, en 37 van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 mei 2022 vinden rechtsgrond in artikel 62, derde lid, van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022 en, in zoverre de betrokken toezichthouders personeelsleden zijn van De Vlaamse Waterweg nv, en in artikel 5, § 7, van het decreet van 2 april 2004 ‘betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap De Vlaamse Waterweg nv, naamloze vennootschap van publiek recht’, gelezen in samenhang met artikel 5, § 6, 4°, van hetzelfde decreet.[18]

4.6. Artikel 14 van het ontwerp, dat strekt tot wijziging van artikel 1 van het van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 november 2024, vindt rechtsgrond in artikel 114 van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022.[19]

[17] Overeenkomstig artikel 87 van het decreet van 5 juni 2026.

[18] Zie adv.RvS 70.951/3 van 11 maart 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 6 mei 2022 ‘over de beroepscompetenties voor binnenvaartpersoneel’, opmerking 3.2.

[19] Zie adv.RvS 76.222/3 van 21 mei 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 15 november 2024 ‘tot toelating van specifieke detectiemiddelen en voorwaarden om misdrijven en inbreuken vast te stellen als vermeld in het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022, en de reglementen ter uitvoering van het voormelde decreet’, opmerking 3.

‡LW-AGH[TADDJ-HJFAIVT‡

4.7. Voor artikel 15 van het ontwerp, dat strekt tot de opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 september 2022 en het besluit van de Vlaamse Regering van 31 augustus 2023, kan een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met de artikelen 48 en 63 van het decreet van 5 juni 2026.[20]

4.8. In de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef wordt ook verwezen naar artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 maar die bepaling, die niet wordt vermeld in de aangehaalde rechtsgrondentabel, biedt geen rechtsgrond voor het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5.1. De rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor over de rechtsgrond voor het ontwerp is opgemerkt.

5.2. Aangezien de Raad van State werd gevraagd advies te verlenen binnen een termijn van 30 dagen (en niet binnen een termijn van 60 dagen), moet in de rubriek ‘Vormvereisten’ in de aanhef worden verwezen naar artikel 84, § 1, eerste lid, *2°*, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (niet: “artikel 84, §1, eerste lid, 1°”).

Artikel 3

6. In artikel 3, vijfde lid, van het ontwerp wordt het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen gemachtigd om voor de zone van de Scheldekaaien in de stad Antwerpen personeelsleden van de stad Antwerpen aan te wijzen als toezichthouder.

De gemachtigde werd verzocht om de geografische draagwijdte van de “zone van de Scheldekaaien in de stad Antwerpen” nader te duiden. Uit zijn antwoord blijkt dat het gaat om de “Scheldekaaien Zone-Stad” bedoeld in artikel 43/1 van het koninklijk besluit van 23 september 1992 ‘houdende politiereglement van de Beneden-Zeeschelde’. Met het oog op de rechtszekerheid moet dit in de tekst van het ontwerp worden verduidelijkt.

Artikel 5

7.1. Uit artikel 5, §§ 3, 4 en 5, van het ontwerp vloeit voort dat de instellingen die de opleidingen geven die personen moeten volgen om te kunnen worden aangewezen als toezichthouder (desgevallend bekleed met de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie – hulpofficier van de procureur des Konings), erkend moeten zijn.

[20] Bij die bepalingen worden de artikelen 112 en 136 van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022, die rechtsgrond bieden voor de op te heffen besluiten, opgeheven.

‡LW-AGH[TADDJ-HJFAIVT‡

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 dienstenrichtlijn[21] 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 moeten de stellers 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 Vlaamse minister bevoegd voor justitie en handhaving (hierna: de minister) overeenkomstig artikel 5, § 5, tweede lid, van het ontwerp de andere voorwaarden van de dienstenrichtlijn worden nageleefd.

7.2. In artikel 5, § 5, tweede lid, van het ontwerp wordt de minister gemachtigd om de in het eerste lid van die paragraaf vermelde erkenningsvoorwaarden nader te bepalen.

Een delegatie aan een minister kan enkel betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden. In dit geval wordt de machtiging aan de minister weliswaar ingeperkt doordat uit het ontworpen eerste lid blijkt dat die erkenningsvoorwaarden betrekking hebben op de kwalificatie van de medewerkers, de lokalen en de materiële uitrusting en de leerplannen. In die bepaling wordt evenwel gebruik gemaakt van zeer algemeen omschreven begrippen, zoals “gekwalificeerde medewerkers” en “leerplannen die een *adequate* invulling geven aan de leerdoelen van de modules”, zodat de ontworpen bepaling aan de minister heel wat beleidsruimte geeft. De machtiging aan de minister zou dan ook verder moeten worden beperkt, bijvoorbeeld door te preciseren dat de kwalificatievereisten die aan medewerkers kunnen worden opgelegd betrekking hebben op hun diploma of ervaring (of de afwezigheid van een strafrechtelijke veroordeling).

7.3. Luidens artikel 5, § 7, eerste lid, van het ontwerp worden de opleidingsvereisten vermeld in paragraaf 2 en paragraaf 4 van toepassing “een jaar nadat een of meer instellingen zijn erkend conform paragraaf 3 en 4”.

Aldus wordt de toepasselijkheid van die bepalingen afhankelijk gemaakt van een gebeurtenis, namelijk de erkenning van een of meer instellingen, hetgeen af te raden valt nu deze werkwijze niet transparant genoeg is en ze het niet mogelijk maakt onmiddellijk en zonder moeite de datum te kennen waarop de ontworpen regeling van toepassing wordt. Weliswaar worden overeenkomstig artikel 5, § 5, vierde lid, van het ontwerp de besluiten van de minister over de erkenning (of over de opheffing van de erkenning) van de instellingen vermeld in de paragrafen 3 en 4, bekendgemaakt op de website van het Agentschap Justitie en Handhaving, maar er kan

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

‡LW-AGH[TADDJ-HJFAIVT‡

moeilijk van de betrokken personen worden verwacht dat ze met regelmaat op die website nagaan of er reeds een instelling[22] is erkend en de opleidingsvereisten van toepassing zijn.

Artikel 5, § 7, eerste lid, van het ontwerp moet dan ook worden vervangen door een meer rechtszekere regeling. Zo zou de minister kunnen worden gemachtigd om te bepalen wanneer de opleidingsvereisten in kwestie van toepassing worden, mits de beperking dat dit gebeurt ten laatste een jaar na de eerste erkenning van een instelling die de opleidingen verschaft.

7.4. In artikel 5, § 7, tweede tot negende lid, van het ontwerp worden een aantal personen uitgezonderd van de opleidingsvereisten waarin artikel 5, §§ 2 en 4, van het ontwerp voorziet. Het verschil in behandeling dat hieruit voortvloeit moet kunnen worden verantwoord in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt dienaangaande het volgende gesteld:

> "Een aantal categorieën toezichthouders worden omwille van hun specifieke takenpakket vrijgesteld van het verplicht volgen van bepaalde modules van de opleiding. De module met betrekking tot verhoren bijvoorbeeld is niet relevant voor een aantal categorieën van toezichthouders gezien deze de facto nooit verhoren kunnen afnemen (bijvoorbeeld omdat zij van op afstand werken in een bedieningscentrale). Dit is bijvoorbeeld het geval voor een deel van de toezichthouders van de DVW en de toezichthouders van MDK. Enkel de module met betrekking tot het proportionele gebruik van de bevoegdheden voor het toezicht en de opsporing, vermeld in hoofdstuk 2 van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023 en de module met betrekking tot het opstellen van processen verbaal en verslagen van vaststelling zijn principieel verplicht te volgen door alle categorieën toezichthouders. Wat betreft de opleiding met betrekking tot de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie – hulpofficier van de procureur des Konings worden eveneens een aantal categorieën uitgesloten gezien zij reeds deze hoedanigheid bezitten in het kader van andere regelgeving."

De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt niet over de vereiste technische kennis om voor elk van de in de artikel 5, § 7, tweede tot negende lid, van het ontwerp vermelde categorieën van personen die worden vrijgesteld van bepaalde opleidingsvereisten, te kunnen nagaan of de aard van hun functie en de handelingen die ze daarin stellen van die aard is dat ze die vrijstellingen kunnen verantwoorden. Hieromtrent moet dan ook een voorbehoud worden gemaakt.

7.5. Luidens artikel 5, § 9, van het ontwerp kunnen personen die over de nodige kennis en eigenschappen beschikken, maar de vereiste opleiding nog niet hebben gevolgd, worden aangesteld als toezichthouder voor een niet-verlengbare termijn van vijf jaar.

Hieromtrent om toelichting gevraagd verklaarde de gemachtigde:

> "In het BVR wordt vastgelegd dat de opleiding uit verschillende modules zal bestaan. Het is daarbij wenselijk om deze modules niet allemaal aansluitend te laten volgen, maar deze daarentegen te spreiden in de tijd. Om de betrokken diensten voldoende flexibiliteit te gunnen deze modules in te plannen voor hun personeelsleden, opdat de

[22] De vraag rijst overigens waarom er gewag wordt gemaakt van "een *of meer* instellingen", terwijl de erkenning van een instelling lijkt te volstaan opdat de opleidingsvereisten waarin de ontworpen regeling voorziet van toepassing worden.

‡LW-AGH[TADDJ-HJFAIVT‡

continuïteit van de openbare dienstverlening nooit in het gedrang kan komen, ook in het geval van dienstnoodwendigheden zoals plotse uitval van personeelsleden die geen module volgen en ‘back-up’ spelen, wordt ervoor gekozen om een ruime periode van 5 jaar te voorzien voor het volgen van de opleiding. Dit sluit niet uit dat entiteiten de keuze maken om hun personeelsleden de opleiding toch zo snel als mogelijk na hun aanstelling te volgen indien dit praktisch haalbaar is.”

Er kan worden aangenomen dat nadat de opleidingsvereisten van toepassing worden,[23] de personeelsleden van de betrokken diensten over de nodige tijd moeten kunnen beschikken om aan die vereisten te voldoen. Het lijkt ook verantwoord dat ze in tussentijd toch als toezichthouder kunnen worden aangewezen om de handhaving van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022 te waarborgen. Dit veronderstelt wel dat de termijn van vijf jaar min of meer aansluit bij de tijd die vereist is om alle modules en de opleiding vermeld in artikel 5, §§ 2 en 4, van het ontwerp te kunnen volgen, hetgeen de Raad van State niet kan nagaan.

Artikel 10

8.1. Artikel 10, § 3, van het ontwerp voorziet in de mogelijkheid om 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.

Een dergelijke regeling vormt 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. Volgens de vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en van het Grondwettelijk Hof is een dergelijke inmenging enkel verenigbaar met dat recht indien zij een redelijk verband van evenredigheid vertoont met het nagestreefde doel, dat wil zeggen indien zij het billijke evenwicht tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van dat recht niet verbreekt.[24]

8.2. Uit de ontworpen bepaling vloeit voort dat in beginsel enkel kan worden overgegaan tot de verkoop, eigendomsoverdracht om niet of vernietiging na een termijn van negentig dagen, als de rechthebbende de zaken in kwestie niet binnen die termijn opeist. Vermits de gerechtsdeurwaarder, de toezichthouder of de herstelinstantie meegevoerde en opgeslagen zaken niet ten eeuwigen dagen kan bewaren in de hoop dat een rechthebbende die alsnog komt opeisen, is het niet kennelijk onredelijk dat na een termijn van negentig dagen tot de verkoop, eigendomsoverdracht om niet of vernietiging wordt overgegaan. Die termijn laat de rechthebbende voldoende tijd om de meegevoerde en opgeslagen zaken alsnog op te eisen.

Het is echter wel van belang dat de betrokkene zich ervan bewust is dat hij over een termijn van negentig dagen beschikt om de meegevoerde en opgeslagen zaken op te eisen en dat na het verstrijken van die termijn kan worden overgegaan tot de verkoop, eigendomsoverdracht of

[23] Zie opmerking 7.3.

[24] Zie bv. GwH 30 april 2025, nr. 73/2025, B.6.4 (met verwijzing naar EHRM 2 juli 2013, *R.Sz. t. Hongarije*, ECLI:CE:ECHR:2013:0702JUD004183811, § 38) en GwH 15 mei 2025, nr. 80/2025, B.7 (met verwijzing naar EHRM (grote kamer) 13 december 2016, *Béláné Nagy t. Hongarije*, ECLI:CE:ECHR:2016:1213JUD005308013, § 115).

‡LW-AGH[TADDJ-HJFAIVT‡

vernietiging. Te dien aanzien wordt in artikel 10, § 3, derde lid, van het ontwerp bepaald dat "[i]n voorkomend geval" redelijke inspanningen worden geleverd om de rechthebbende te identificeren en tijdig op de hoogte te brengen van de voorgenomen eigendomsoverdracht of vernietiging. Ofschoon daarmee wordt beoogd tegemoet te komen aan een eerdere opmerking van de Raad van State over een gelijkaardige regeling,[25] heeft die regeling tot gevolg dat de betrokkene mogelijkerwijs slechts enkele dagen voor de verkoop, eigendomsoverdracht om niet of vernietiging hiervan op de hoogte wordt gebracht, wat ertoe zou kunnen leiden dat hij *de facto* in de onmogelijkheid verkeert om de betrokken zaak alsnog op te eisen.

Om dit te vermijden, en de inmenging in het eigendomsrecht derhalve evenrediger te maken met het nagestreefde doel, zou in het afschrift van het verslag van bewaring dat overeenkomstig artikel 10, § 1, van het ontwerp wordt verstrekt, moeten worden duidelijk gemaakt dat de zaak in kwestie wordt verkocht, overgedragen of vernietigd wanneer ze niet binnen negentig dagen wordt opgeëist. Dit zou in de ontworpen regeling moeten worden gepreciseerd.

Een dergelijke toevoeging aan het afschrift van het verslag van bewaring ontslaat de gerechtsdeurwaarder, de toezichthouder of de herstelinstantie er overigens niet van om, wanneer degene die de zaak in beheer had een ander persoon is dan de rechthebbende en wanneer het afschrift enkel wordt verstrekt aan degene die de zaak in beheer had, omdat de rechthebbende niet bekend is, redelijke inspanningen te leveren om de rechthebbende te identificeren en hem van de (nakende) verkoop, eigendomsoverdracht om niet of vernietiging te verwittigen.

8.3. Het voorgaande geldt des te meer wanneer overeenkomstig artikel 10, § 3, tweede lid, van het ontwerp vóór het verstrijken van de termijn van negentig dagen zou worden overgegaan tot de verkoop, de overdracht of de vernietiging omdat de kosten van bewaring, vermeerderd met de kosten die geraamd zijn voor de verkoop, de eigendomsoverdracht om niet of de vernietiging, in verhouding tot de waarde van de zaak onevenredig hoog worden.

Uit artikel 10, § 3, vierde lid, van het ontwerp blijkt dat de verkoop, eigendomsoverdracht om niet of vernietiging niet kan plaatsvinden binnen veertien dagen nadat het afschrift van het verslag van bewaring is verstrekt conform paragraaf 1, tenzij het gevaarlijke stoffen of eerder aan bederf onderhevige stoffen betreft. De rechthebbende beschikt derhalve over minimum veertien dagen om de zaak alsnog op te eisen. Die verkorte termijn kan worden verantwoord door de vaststelling dat de bewaringskosten niet in verhouding staan tot de waarde van de zaak, al zou in artikel 10, § 3, tweede lid, van het ontwerp het best worden bepaald dat die kosten *kennelijk* onevenredig hoog zijn, teneinde twijfelgevallen uit te sluiten. Bovendien moet, om te vermijden dat de betrokkene mogelijkerwijs slechts enkele dagen voor de verkoop, eigendomsoverdracht of vernietiging hiervan op de hoogte wordt gebracht, reeds in het afschrift van het verslag van bewaring worden gepreciseerd dat de zaak na veertien dagen kan worden

[25] Zie adv.RvS 77.080/16 van 25 november 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het Omgevingshandhavingsbesluit van 23 mei 2025, opmerking 4.7; adv.RvS 77.081/16 van 25 november 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2025 '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.

‡LW-AGH[TADDJ-HJFAIVT‡

verkocht, overgedragen om niet of vernietigd. Ook dit zou in de ontworpen regeling moeten worden gepreciseerd.

Artikel 11

9.1. Luidens artikel 11 van het ontwerp kunnen de Vlaamse minister bevoegd voor watergebonden mobiliteit en transport en de Vlaamse minister bevoegd voor justitie en handhaving, elk wat de eigen bevoegdheden betreft, de algemene beleidslijnen vermeld in artikel 76, eerste lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving, vaststellen bij ministerieel besluit als ze alleen betrekking hebben op de gewenste toepassing of de voorgenomen interpretatie betreffen van de regels voor de handhaving van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022.

9.2. Artikel 76, eerste lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving 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.

In de adviezen 77.080/16 en 77.081/16 van 25 november 2024 wees de Raad van State, afdeling Wetgeving, erop dat het vaststellen van de voormelde algemene beleidslijnen niet zonder enige beperking kan worden gedelegeerd aan individuele ministers. Er kan immers niet zonder meer worden aangenomen dat het zal gaan om regels van bijkomstige aard of van beperkt belang. Daar werd aan toegevoegd dat de “aanvulling” en “concretisering” van dergelijke, in beginsel dus door de Vlaamse Regering vast te stellen, algemene beleidslijnen in een handhavingsprogramma, wel aan individuele ministers kan 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).[26]

Dit laatste sluit aan bij artikel 76, tweede lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving, waarin wordt bepaald dat de Vlaamse Regering voor de Vlaamse regelgeving die ze aanwijst nadere regels kan bepalen voor het vaststellen van de in het eerste lid bedoelde algemene beleidslijnen, de verdere concretisering van beleidslijnen in handhavingsprogramma’s, de rapportering over de uitvoering van deze beleidslijnen en programma’s, en de organisatie van netwerk- en kennisfora.

9.3. In zoverre in artikel 11 van het ontwerp wordt bepaald dat de door de betrokken ministers vast te stellen beleidslijnen betrekking hebben op “de gewenste toepassing of de voorgenomen interpretatie” van de regels voor de handhaving van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022, lijkt de ontworpen regeling hieraan tegemoet te komen.

Doordat echter ook gesteld wordt dat in door de betrokken ministers te nemen besluiten de algemene beleidslijnen, vermeld in artikel 76, eerste lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving – die zoals gezegd betrekking kunnen hebben op het geheel van het toezicht, opsporing, vervolging, sanctionering, beveiliging en herstel – zullen worden vastgesteld, ontstaat

[26] Zie adv.RvS 77.080/16 van 25 november 2024, opmerkingen 20.1 tot 20.3.1; adv.RvS 77.081/16 van 25 november 2024, opmerkingen 16.1 tot 16.3.1.

‡LW-AGH[TADDJ-HJFAIVT]‡

hierover verwarring. De logica lijkt immers te moeten zijn dat het hier net niet over de algemene beleidslijnen in de zin van voornoemd artikel 76, eerste lid, gaat, die de Vlaamse Regering eerst zal moeten vaststellen, maar over sectorspecifieke concretiseringen daarvan in de zin van artikel 76, tweede lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving, dat ook als rechtsgrond wordt aangevoerd.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt dienaangaande het volgende gesteld:

> "In navolging van het advies van de Raad van State (advies nr. 77.949/1/V van 18 augustus 2025) wordt bepaald dat de Vlaamse minister, bevoegd voor watergebonden mobiliteit en transport, en de Vlaamse minister, bevoegd voor justitie en handhaving, elk wat diens bevoegdheden betreft, deze algemene beleidslijnen in een ministerieel besluit kunnen vaststellen."

9.4. In het aangehaalde advies 77.949/1/V heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, ten aanzien van een gelijkaardige regeling evenwel het volgende opgemerkt:

> "11.3. Bevraagd over de beoogde verhouding tussen de omzendbrief bedoeld in artikel 7 van het ontwerp en de algemene beleidslijnen bedoeld in artikel 76, eerste lid, van het KVH, gaf de gemachtigde de volgende toelichting:
>
> > 'Aan de adviezen 77.080/16 en 77.081/16 van 25 november 2024 werd tegemoet gekomen door de delegatie aan de individuele ministers te beperken tot het bepalen van de gewenste toepassing of de voorgenomen interpretatie van de toe te passen handhavingsregels.
> >
> > Dat de algemene beleidslijnen, vermeld in artikel 76, eerste lid KVH, geen dergelijke inhoud kunnen hebben, blijkt nergens uit de tekst van artikel 76 KVH. Het kenmerk van deze regels is dat zij a) algemeen zijn, d.i. niet toegespitst op een specifiek geval, b) beleidslijnen zijn, waarvan met motivering kan worden afweken, en c) bindend zijn voor de toezichthouders, de beboetingsinstanties en de herstelinstanties in de zin van het KVH, ongeacht het overheidsniveau waartoe zij behoren. Handhavingsprogramma's worden doorgaans opgesteld door en voor een bepaald overheidsniveau of organisatie, en kunnen daardoor concreter zijn.
> >
> > Zo valt niet in te zien waarom de minister van Justitie en Handhaving bv. geen algemene beleidsregels rond de interpretatie van artikel 22 KVH zou kunnen uitwerken in een omzendbrief, die geldt voor alle inhoudelijke decreten waarvoor een soortgelijke bepaling als artikel 7 van het ontwerp geldt.
> >
> > Dat het toepassingsgebied van artikel 7 beperkt is tot 'de regels voor de handhaving van het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuizen en de juridische eerstelijnsbijstand', vloeit voort uit de in het antwoord op vraag 1 en 4 beschreven techniek.'
>
> 11.4. Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt opnieuw de spanning die bestaat tussen het nemen van sectorspecifieke regelingen en algemene handhavingsrichtlijnen. Het nemen van een omzendbrief rond de interpretatie van artikel 22 KVH die geldt voor alle inhoudelijke decreten waarvoor een soortgelijke bepaling als artikel 7 van het ontwerp geldt, lijkt niet de bedoeling van een machtiging die alleen betrekking heeft op de gewenste toepassing of de voorgenomen interpretatie 'van de regels voor de handhaving van het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuizen en de juridische eerstelijnsbijstand', en doet veronderstellen dat door de minister op een hele reeks sectorspecifieke machtigingen samen beroep wordt gedaan om algemene handhavingsrichtlijnen vast te

‡LW-AGH[TADDJ-HJFAIVT‡

stellen, wat de kans vergroot dat in dit kader niet enkel regels van bijkomstige aard of van beperkt belang zouden worden aangenomen. Gelet op de verwijzingen die in verschillende artikelen van het KVH worden opgenomen naar ‘de algemene beleidslijnen vermeld in hoofdstuk 8’,[27] en het gewicht dat daaraan gegeven wordt in het KVH, strekt het bovendien tot aanbeveling om deze categorie duidelijk af te bakenen. De verwijzing naar de ‘algemene beleidslijnen, vermeld in artikel 76, eerste lid, van het [KVH]’ wordt dus beter weggelaten uit artikel 7 van het ontwerp. Veeleer gaat het om de in artikel 76, tweede lid, van het KVH bedoelde concretisering van die beleidslijnen in het handhavingsprogramma voor de handhaving van het decreet van 26 april 2019.

Bovendien moet – in navolging van de reeds aangehaalde adviezen 77.080/16 en 77.081/16 van 25 november 2024 – worden opgemerkt dat de door de minister aan te nemen concretiseringen van de beleidslijnen geacht moeten worden een verordenend karakter te hebben, zodat ze moeten worden genomen bij ministerieel besluit, en niet kunnen worden vastgesteld bij omzendbrief.”[28]

In artikel 11 van het ontwerp wordt weliswaar bepaald dat de betrokken ministers de algemene beleidslijnen vermeld in artikel 76, eerste lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving *bij ministerieel besluit* vaststellen. Voor het overige geldt de voormelde opmerking echter evenzeer voor de ontworpen regeling.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Jeroen VAN NIEUWENHOVE

[27] *Voetnoot 9 uit het aangehaalde advies:* Zie de artikelen 10, § 2, eerste lid, 36, tweede lid, en 87, § 1, van het KVH.

[28] Adv.RvS 77.949/1/V van 18 augustus 2025 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 26 september 2025 ‘over de nadere regeling van de handhaving van het verbod op de beschadiging of verduistering van elektronisch toezichtsmateriaal, vermeld in artikel 25/2 van het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuizen en de juridische eerstelijnsbijstand’.

‡LW-AGH[TADDJ-HJFAIVT]‡