



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 79.511/3

van 6 juli 2026

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de
handhaving van het decreet van 24 januari 2003 houdende
bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk
belang’

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 decreet van 24 januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang’.

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 Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

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

*

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

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. 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 1 januari 2028 van toepassing gemaakt op de handhaving van het decreet van 24 januari 2003 ‘houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang’.¹ Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe in uitvoering hiervan de handhaving van het decreet van 24 januari 2003 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 leidend ambtenaar van de administratie van de diensten van de Vlaamse Regering bevoegd voor het roerend cultureel erfgoed gemachtigd om de personeelsleden aan te wijzen die optreden als beboetingsinstantie (artikel 6) en als herstellinstantie (artikel 7), en wordt bepaald wie herstelschikkingen bekrachtigt (artikel 8), hoe de melding van uitvoering van publieke herstel- en beveiligingsmaatregelen moet gebeuren (artikel 9) en op wie de kosten van de controle kunnen worden verhaald (artikel 10). Er wordt ook in nadere regels voorzien voor de bewaring en teruggave van meegevoerde en opgeslagen zaken (artikel 11) 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 decreet van 24 januari 2003 (artikel 13). Het beheer van de handhavingsopbrengsten wordt aan het Topstukkenfonds toevertrouwd (artikel 12).

Het besluit van de Vlaamse Regering van 5 december 2003 ‘ter uitvoering van het decreet van 24 januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang’ wordt hieraan aangepast (artikel 14).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2028 (artikel 15).

BEVOEGDHEID

3.1. Luidens artikel 3, tweede lid, van het ontwerp kunnen de personen vermeld in artikel 8, § 2, eerste lid, 5°, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023 worden aangesteld als toezichthouder die bevoegd is voor de handhaving van het decreet van

¹ Zie artikel 20 van het decreet van 24 januari 2003, zoals vervangen bij artikel 4 van het decreet van 5 juni 2026.

24 januari 2003 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.²

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 20 van het decreet van 24 januari 2003 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,³ 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’.”⁴

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’,⁵ moet 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

² De gemachtigde gaf hieromtrent de volgende toelichting: “Artikel 3, tweede lid van het besluit betreft een constitutieve bepaling. Cf. de adviespraktijk van de RvS (zie RvS 77.949/1/V, opm. 6.2, RvS 77.950/1/V, opm. 6.2 en RvS 77.952/1/V, opm. 10) dienen besluiten ter uitvoering van artikel 8, §2 KVH een positieve lijst van potentiële toezichthouders te bevatten. Deze bepaling laat aldus toe dat de politiediensten toezichthouders onder zichzelf aanduiden. Deze bepaling heeft een andere draagwijdte dan de activering van hoofdstuk 10, afdeling 8 KVH door het decreet van 5 juni 2026. Hoofdstuk 10, afdeling 8 KVH stelt louter het operationeel kader van de politiediensten aan als toezichthouders. Artikel 3, tweede lid van het besluit laat toe dat de politiediensten ook leden van het logistieke en administratieve kader aanduiden als toezichthouder en heeft dus geen directe relatie met de activering van hoofdstuk 10, afdeling 8 KVH.”

³ *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.

⁴ Adv.RvS 78.936/3 van 18 maart 2026 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 5 juni 2026, *Parl.St.* VI.Parl. 2025-26, nr. 801/1, 139.

⁵ *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 het toezicht op Vlaamse regelgeving”. Over de ruime draagwijdte van die toezichtsbevoegdheid: zie adv.RvS 72.624/3 van 28 februari 2023, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1724/1, 414, opmerking 6.3.

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 bestraft inbreuken.⁶

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. (...)”⁷

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”.⁸

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.⁹ Hetzelfde geldt trouwens voor het gegeven dat blijkens de ontworpen regeling de aanstelling van personeelsleden van de politiediensten als toezichthouder gebeurt “zonder bijkomende voorwaarden”¹⁰ en dat de opleidings- en bijscholingsvereisten waarin de ontworpen regeling voorziet niet gelden voor de personeelsleden

⁶ 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.

⁷ Adv.RvS 78.936/3 van 18 maart 2026, *Parl.St.* VI.Parl. 2025-26, nr. 801/1, 141-142.

⁸ *Parl.St.* VI.Parl. 2025-26, nr. 801/1, 17.

⁹ Adv.RvS 72.624/3 van 28 februari 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1724/1, 414, opmerking 6.6.

¹⁰ Artikel 3, tweede lid, van het ontwerp.

van het operationele kader van de politiediensten.¹¹ 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”¹² terwijl de organisatie van de politie een bevoegdheid van de federale overheid is.

Voor artikel 3, tweede 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 de Vlaamse Gemeenschap moeten kunnen worden aangetoond.¹³

3.3.1. Daarbij komt nog dat uit artikel 4, tweede 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 artikel 22, § 1, eerste lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving.¹⁴ Dit betekent dat zij, mits machtiging van de politierechter een visitatie kunnen uitvoeren.

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 de Vlaamse Gemeenschap 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 naar aanleiding van controles op andere regelgeving in aanraking komt met handelingen die strijdig zijn met het Topstukkendecreet”¹⁵ kan die verantwoording

¹¹ Artikel 5, § 7, tweede lid, en § 10, tweede lid, van het ontwerp.

¹² Adv.RvS 72.624/3 van 28 februari 2023, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1724/1, 414-415, opmerking 6.6.

¹³ 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.* VI.Parl. 2025-26, nr. 801/1, 19-20. 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*).

¹⁴ Volgens de ontworpen bepaling gebeurt dit “op voordracht van de administratie”. De gemachtigde verklaarde dienaangaande echter het volgende: “Artikel 4, tweede lid bepaalt dat alle toezichthouders bevoegd voor de handhaving van dit decreet voorgedragen kunnen worden voor het verkrijgen van de bevoegdheid om bestuurlijke visitaties uit te oefenen. Deze voordracht dient te gebeuren door de entiteit die hen heeft aangesteld als toezichthouder, zoals dit tevens geregeld is in de andere uitvoeringsbesluiten. Het tweede lid zal in die zin aangepast worden om in overeenstemming te zijn met het achterliggende gedachtengoed en de andere besluiten. Zo kunnen personeelsleden van politiediensten deze hoedanigheid louter verkrijgen op voordracht van hun eigen organisatie.”

¹⁵ *Parl.St.* VI.Parl. 2025-26, nr. 801/1, 19. Daar wordt in de memorie van toelichting nog het volgende aan toegevoegd: “Deze rol van de politie als vaststeller van de inbreuken in het Topstukkendecreet is onontbeerlijk gelet op het feit dat het volstrekt onmogelijk is voor de toezichthouders van de Vlaamse administratie alleen om een voldoende hoge pakkans voor deze inbreuken te garanderen. De bevoegde dienst is weliswaar zeer gespecialiseerd maar hier staat tegenover dat zij numeriek ook zeer klein is. Enkel door de opsporing van de inbreuken in het Topstukkendecreet te organiseren als een stelsel waarin de toezichthouders van de Vlaamse administratie enerzijds en politie anderzijds

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.¹⁶ 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 1992.¹⁷ 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.

RECHTSGROND

4.1. Blijkens de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, de artikelen 20 en 21, eerste en tweede lid, van het decreet van 24 januari 2003, en de artikelen 2, 3° en 15°, 8, § 1, tweede lid, § 2, eerste lid, 1° en 5°, en tweede lid, en § 3, 22, § 1, eerste lid, 62, § 1, eerste lid, 1°, 71, § 1, tweede lid, 72, eerste en derde lid, 73 en 76 van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving.

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

Ontwerp BVR	Rechtsgrond
Art. 1	N.v.t.
Art. 2	Art. 20 Topstukkendecreet
Art. 3	Art. 8, §2, eerste lid, 1° en 5°, en §2, tweede lid KVVH

samen bevoegd zijn, kan de gespecialiseerde kennis van de eersten aangevuld worden met het fijnmazig netwerk en de algemene handhavingsexpertise van de tweede, nodig voor een doelmatige handhaving. Zonder het fijnmazige netwerk van de politie wordt de pakkans zodanig laag dat het afschrikwekkende karakter van deze strafbaarstellingen volledig wordt ondergraven.” (*ibidem*)

¹⁶ Zie artikel 22, § 1, derde lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving.

¹⁷ Zie artikel 22, § 1, eerste lid, laatste zin, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving.

Art. 4	Art. 8, §1, tweede lid en art. 22, §1, eerste lid KVH
Art. 5	Art. 8, §3 KVH
Art. 6	Art. 2, 3° KVH en art. 21, tweede lid Topstukkendecreet
Art. 7	Art. 2, 15° KVH en art. 21, eerste lid Topstukkendecreet
Art. 8	Artikel 62, § 1, 1° KVH
Art. 9	Art. 72, eerste lid KVH
Art. 10	Art. 72, derde lid KVH
Art. 11	Art. 71, §1, tweede lid KVH
Art. 12	Art. 73 KVH
Art. 13	Art. 76 KVH
Art. 14	N.v.t.
Art. 15	N.v.t.
Art. 16	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 decreet van 24 januari 2003 doordat artikel 20 van dat decreet – zoals dat met ingang van 1 januari 2028,¹⁸ datum waarop het te nemen besluit in werking treedt, wordt vervangen door artikel 4 van het decreet van 5 juni 2026 – het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van toepassing maakt op de handhaving van het decreet van 24 januari 2003. Het ontwerp strekt dus in zijn geheel ook tot de uitvoering van artikel 20 van het decreet van 24 januari 2003, op basis van de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering.

4.4. Artikel 5 van het ontwerp vindt meer specifiek rechtsgrond in artikel 8, § 3, *eerste lid*, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving.

4.5. Artikel 12 van het ontwerp vindt meer specifiek rechtsgrond in artikel 73, *eerste lid*, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving.

4.6. Voor artikel 14 van het ontwerp kan een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de

¹⁸ Overeenkomstig artikel 87, 1°, van het decreet van 5 juni 2026.

bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 4 van het decreet van 5 juni 2026.¹⁹

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

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

Artikel 5

6.1. 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.

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 dienstenrichtlijn²⁰ 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.

6.2. 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 materiële uitrusting en de leerplannen. In die bepaling wordt evenwel gebruik gemaakt van zeer algemeen omschreven

¹⁹ Bij die bepaling wordt artikel 20 van het decreet van 24 januari 2003, dat rechtsgrond biedt voor het op te heffen artikel 56 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 december 2003, vervangen.

²⁰ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’.

begripen, zoals “gekwaliceerde 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).

6.3. 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 moeilijk van de betrokken personen worden verwacht dat ze met regelmaat op die website nagaan of er reeds een instelling²¹ 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.

6.4. Luidens artikel 5, § 7, derde lid, van het ontwerp volgen de aldaar vermelde personen de modules en de opleidingen vermeld in dat artikel, zodra ze daarvoor worden opgeroepen door het agentschap.

Volgens de gemachtigde moeten de betrokkenen niet noodzakelijk alle modules en opleidingen volgen, maar kan het ook gaan om sommige modules en opleidingen. Gelet hierop zou beter worden geschreven dat ze de modules en de opleidingen volgen *waarvoor* ze worden opgeroepen door het agentschap.

6.5. Gevraagd waarom in artikel 5, § 10, van het ontwerp wordt verwezen naar de toezichthouders vermeld in artikel 107, eerste lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving, terwijl in paragraaf 7, derde lid, ook artikel 107, tweede lid, van dat decreet wordt vermeld, antwoordde de gemachtigde:

“Toezichthouders die onder artikel 107, tweede lid, KVH vallen, zijn per definitie ook toezichthouders zoals vermeld in artikel 107, eerste lid KVH. Een officier van gerechtelijke politie is namelijk steeds ook agent van gerechtelijke politie en bevoegd om

²¹ 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.

processen-verbaal op te stellen zoals vermeld in het eerste lid. Door naar het eerste lid te verwijzen, worden alle toezichthouders dus reeds gevat.”

Artikel 10

7. Zoals de gemachtigde erkende kan in artikel 10 van het ontwerp beter worden geschreven “De kosten gemaakt door de herstelinstantie” (in plaats van “De kosten van de herstelinstantie”).

Artikel 11

8.1. Artikel 11, § 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.²²

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 eeuwigden 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 vernietiging. Te dien aanzien wordt in artikel 11, § 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,²³ heeft die regeling tot gevolg dat de betrokkene

²² 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, *Bélané Nagy t. Hongarije*, ECLI:CE:ECHR:2016:1213JUD005308013, § 115).

²³ 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

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 11, § 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 herstellinstantie 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 11, § 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 11, § 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 11, § 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 verkocht, overgedragen om niet of vernietigd. Ook dit zou in de ontworpen regeling moeten worden gepreciseerd.

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.

Artikel 13

9.1. Luidens artikel 13 van het ontwerp kunnen de Vlaamse minister bevoegd voor de cultuur 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 decreet van 24 januari 2003.

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).²⁴

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 13 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 de Vlaamse Codex Wonen van 2021, lijkt de ontworpen regeling hieraan tegemoet te komen. Ook de nota aan de Vlaamse Regering gaat in die zin vermits erin wordt gesteld dat “[v]oor regels van bijkomende aard of van beperkt belang, of in zoverre het slechts de gewenste toepassing of de voorgenomen interpretatie van de regels zou betreffen, (...) in een delegatie [wordt] voorzien aan de bevoegde ministers”.

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

²⁴ 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.

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 concretisering van daarvan in de zin van artikel 76, tweede lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving, dat ook als rechtsgrond wordt aangevoerd.

In het licht hiervan gevraagd hoe artikel 13 van het ontwerp spoort met artikel 76 van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving, antwoordde de gemachtigde:

“Het ontworpen artikel bevat een delegatieregeling van de Vlaamse Regering aan de twee betrokken individuele ministers, aangezien in een decreet geen rechtstreekse delegatie aan een individuele minister mogelijk is. Deze delegatie kan zowel dienen voor beleidslijnen die KVH-gerelateerd zijn maar specifiek zijn voor het Topstukkendecreet, als voor beleidslijnen die KVH-gerelateerd zijn maar over alle instappende decreten heen relevant zijn. Gelet op de zaken die geregeld kunnen worden in een ministerieel besluit, zullen de ministers zich beperken tot bijkomstige of detailmatige aangelegenheden.”

9.4. Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt opnieuw de spanning die bestaat tussen het nemen van sectorspecifieke regelingen en algemene handhavingsrichtlijnen. Het vaststellen van algemene beleidslijnen, die zouden gelden in alle aangelegenheden waarvoor een soortgelijke bepaling als artikel 13 van het ontwerp bestaat,²⁵ 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 24 januari 2003, en doet veronderstellen dat door de betrokken minister op een hele reeks sectorspecifieke machtigingen samen een beroep wordt gedaan om algemene handhavingsrichtlijnen vast te 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 Kaderdecreet Vlaamse Handhaving worden opgenomen naar “de algemene beleidslijnen vermeld in hoofdstuk 8”,²⁶ en het gewicht dat daaraan gegeven wordt in het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving, strekt het bovendien tot aanbeveling om deze categorie duidelijk af te bakenen.²⁷

²⁵ Zo wordt de Vlaamse minister bevoegd voor justitie en handhaving in het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de handhaving van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022’ en in het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Wonen in Vlaanderen en het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021’ waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, respectievelijk advies 79.508/3 en advies 79.509/3 geeft op dezelfde dag als dit advies, evenzeer gemachtigd om de algemene beleidslijnen vermeld in artikel 76, eerste lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving, vast te stellen bij ministerieel besluit als ze alleen betrekking hebben op de gewenste toepassing of de voorgenomen interpretatie van de regels voor de handhaving van, respectievelijk, het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022 en de Vlaamse Codex Wonen van 2021.

²⁶ Zie de artikelen 10, § 2, eerste lid, 36, tweede lid, en 87, § 1, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving.

²⁷ Zie eerder 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 justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand’, opmerkingen 11.1 tot 11.4; adv.RvS 77.950/1/V van 18 augustus 2025 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 26 september 2025 ‘over de handhaving van het decreet van 5 februari 2016 houdende het toeristische logies’, opmerkingen 16.1 tot 16.4.

In artikel 13 van het ontwerp moet dus veeleer worden bepaald dat de betrokken ministers overeenkomstig artikel 76, tweede lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving de door de Vlaamse Regering vastgestelde algemene beleidslijnen concretiseren in het handhavingsprogramma voor de handhaving van het decreet van 24 januari 2003.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE