



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.459/1
van 28 mei 2015

over

een voorontwerp van decreet 'betreffende lage-emissiezones'

Op 28 april 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘betreffende lage-emissiezones’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 20 mei 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 mei 2015.

*

1. Overeenkomstig 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 voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET ONTWERP VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van decreet strekt ertoe een decretaal kader tot stand te brengen voor het invoeren van lage-emissiezones, hierna afgekort weergegeven als “LEZ”. In artikel 3, § 1, van het ontwerp wordt – zij het niet woordelijk – de omschrijving van het begrip “LEZ” overgenomen die voorkomt in artikel 2.63 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 ‘houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg’. Nog in artikel 3 van het ontwerp wordt bepaald dat de gemeenten door middel van een gemeentelijk reglement een LEZ kunnen invoeren op de gemeente- en de gewestwegen die zich op hun grondgebied bevinden, met uitzondering van de autosnelwegen (artikel 3, § 2) en wordt in een regeling voorzien met betrekking tot het plaatsen van de verkeersborden betreffende de LEZ (artikel 3, § 3).

In artikel 4, § 1, wordt de Vlaamse Regering opgedragen de gevallen te bepalen waarin de toegang tot een LEZ zonder meer toegelaten is en die waarin een eventuele registratie wordt verplicht. Artikel 4, § 2, belast de Vlaamse Regering met het bepalen van de nadere regels inzake de voorwaarden en het verbod dat aan voertuigen die milieuhinder veroorzaken, wordt opgelegd in een LEZ. De toegang tot een LEZ kan volgens artikel 6, eerste lid, afhankelijk worden gemaakt van het betalen van een geldsom. Artikel 5 voorziet in het instellen voor de gemeenten van een databank met de relevante voertuiggegevens. Artikel 6, tweede lid, regelt de mogelijkheden tot invordering en handhaving. Luidens artikel 7 gebeuren de toepassing van en het toezicht op de LEZ-reglementering, alsook de vaststelling van overtredingen van die reglementering, aan de hand van nummerplaatherkenning en al dan niet met automatisch werkende toestellen.

Artikel 8 regelt het toezicht op de naleving van de reglementering inzake een LEZ en het vaststellen van de overtreding ervan. In artikel 9 worden de personen opgesomd die de noodzakelijke gegevens voor de tenuitvoerlegging van en het toezicht op de LEZ-reglementering kunnen opvragen bij de desbetreffende instanties. In artikel 10 wordt de mogelijkheid geregeld voor de gemeenten om de overtreding van hun reglementering inzake LEZ te sanctioneren met een administratieve geldboete. In artikel 11 wordt bepaald dat de gemeenten zowel de concrete uitvoering van een LEZ, als het toezicht erop en de beboeting ervan kunnen toevertrouwen aan de in die bepaling genoemde overheden. Beroep tegen een beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete voor een inbreuk op de gemeentelijke reglementering inzake LEZ is mogelijk bij de politierechtbank (artikel 12).

In artikel 13 wordt bepaald dat het ontworpen decreet in werking treedt op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum.

BEVOEGDHEID

3.1. Het invoeren van lage-emissiezones is zowel zaak van de politie over het wegverkeer, als van de bestrijding van de luchtverontreiniging. De vraag welke instantie bevoegd is voor het invoeren van die lage-emissiezones is reeds onderzocht door de afdeling Wetgeving van de Raad van State in advies 52.007/VR/3/4 dat gegeven is op 16 oktober 2012 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 2 mei 2013 ‘houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing’¹. De verenigde kamers van de afdeling Wetgeving hebben in dat advies met betrekking tot artikel 3.2.17 van het voorontwerp, dat geleid heeft tot artikel 3.2.16 van de ordonnantie van 2 mei 2013, de volgende opmerking gemaakt:

“1.1. Luidens artikel 3.2.17, § 1, eerste lid, kan de Regering lage emissiezones vastleggen en op basis van een haalbaarheidsstudie en in overleg met de gemeenten, de uitoefening van sommige activiteiten op het vlak van vervoer en mobiliteit, permanent, tijdelijk of recurrent aanmoedigen, beperken of verbieden teneinde de luchtkwaliteit te verbeteren. Zij kan daarbij specifieke maatregelen nemen voor de voertuigen die in een lage emissiezone rijden en dit op basis van criteria in verband met motorisatie, tijdstip of bestemming (artikel 3.2.17, § 1, tweede lid). De Regering kan ook toelagen verlenen aan gemeenten voor het instellen van lage emissiezones (artikel 3.2.17, § 1, eerste lid).

Als de Regering tot een beperking van het toegangsrecht van voertuigen tot lage emissiezones overgaat, dient dit onder meer gekoppeld te zijn aan de mate waarin het voertuig luchtverontreinigende stoffen uitstoot (artikel 3.2.17, § 2, eerste zin). De Regering dient daarbij in uitzonderingen op de beperking van het toegangsrecht te voorzien en in het voorontwerp worden daartoe criteria bepaald (artikel 3.2.17, § 2, tweede zin, en § 3).

1.2.1. Volgens de memorie van toelichting bij artikel 3.2.17 is de invoering van lage emissiezones één van de meest effectieve maatregelen in de bestrijding van stadsvervuiling, vooral indien de vervuiling te wijten is aan fijn stof en stikstofdioxide. Eén van de belangrijkste maatregelen daarbij is de beperking van het toegangsrecht voor voertuigen op basis van de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen door deze voertuigen.

Met de ontworpen regeling wordt beoogd de luchtkwaliteit in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te verbeteren.

Op grond van artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ zijn de gewesten bevoegd inzake “de bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder”. Krachtens artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’ is die bepaling van toepassing op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. In de voornoemde bepalingen vindt het gewest dan ook de algemene bevoegdheid om met betrekking tot de verontreiniging en de aantasting van de lucht, regelend op te treden. De ontworpen regeling behoort dan ook in beginsel tot de bevoegdheid van de ordonnantiegever.

1.2.2. Hoewel het ontworpen artikel 3.2.17 aldus een duidelijk aanknopingspunt heeft met betrekking tot de gewestelijke bevoegdheid inzake de bescherming van het leefmilieu tegen luchtverontreiniging, doet het toch de vraag rijzen naar de bevoegdheid van het gewest om het toegangsrecht van voertuigen in lage emissiezones te beperken en zelfs te

¹ *Parl.St. Br.H.Parl.* 2012-13, nr. 1-353/1, 190-192.

verbieden. Meer bepaald rijst de vraag of hiermee niet het federale bevoegdheidsdomein inzake de algemene politie en de reglementering van het verkeer wordt betreden. De federale overheid is immers bevoegd voor “het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen” (6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

Volgens de parlementaire voorbereiding van artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft de “algemene politie (van het verkeer)” betrekking op de politiereglementen van toepassing op de verschillende vervoerswijzen. Wat de openbare wegen betreft, gaat het in het bijzonder om “de politie over het wegverkeer”.² Zo is de federale overheid bevoegd voor het vaststellen van regels die onder meer de openbare wegen definiëren en die de categorieën van gebruikers definiëren die al dan niet de openbare wegen mogen gebruiken.³

De “reglementering van het verkeer” heeft betrekking op het verloop van het verkeer in zijn geheel, en is erop gericht dat verkeer vlot en zonder gevaar voor anderen te organiseren, alsmede het ontstaan van gevaarlijke situaties te vermijden.⁴ De bevoegdheid inzake de algemene politie (van het verkeer) en de reglementering van het verkeer is dan de bevoegdheid om de ordening van het wegverkeer op zich te regelen.⁵

Hoewel de federale overheid aldus bevoegd is voor het algemeen reglement op de politie van het wegverkeer, en op grond hiervan kan bepalen welke categorieën van gebruikers al dan niet de openbare wegen mogen gebruiken, volgt uit de recente rechtspraak van het Grondwettelijk Hof dat de aanvullende verkeersreglementen tot de bevoegdheid van de gewesten behoren.⁶⁻⁷ Zij kunnen bijgevolg aanvullende verkeersreglementen aannemen die ertoe strekken de (algemene) verkeersreglementering aan te passen aan de plaatselijke of bijzondere omstandigheden,⁸⁻⁹ op voorwaarde dat deze reglementen betrekking hebben op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de

² Voetnoot 25 van het geciteerde advies: Memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 8 augustus 1988, *Parl.St.* Kamer B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 21. Zie GwH 18 januari 1996, nr. 5/96, B.1.2; GwH 16 januari 1997, nr. 2/97, B.4.2; GwH 13 juli 2000, nr. 91/2000, B.3.1; GwH 27 mei 2010, nr. 59/2010, B.5.3.

³ Voetnoot 26 van het geciteerde advies: GwH 28 november 1996, nr. 68/96, B.10.4.

⁴ Voetnoot 27 van het geciteerde advies: GwH 16 januari 1997, nr. 2/97, B.4.3.

⁵ Voetnoot 28 van het geciteerde advies: In de praktijk worden de begrippen “algemene politie (van het verkeer)” en “reglementering van het verkeer” als één begrip gezien en spreekt men vaak van “de verkeersregels” (vgl. GwH 16 januari 1997, nr. 2/97, B.4.3) of “de regels van politie over het wegverkeer” (vgl. GwH 28 november 1996, nr. 68/96, B.10.2).

⁶ Voetnoot 29 van het geciteerde advies: GwH 27 mei 2010, nr. 59/2010, B.7.4; GwH 11 januari 2012, nr. 2/2012, B.8.

⁷ Voetnoot 30 van het geciteerde advies: Niettegenstaande het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 174/2004 van 3 november 2004 reeds van oordeel was dat de gewesten voor de aangelegenheden waarvoor ze bevoegd zijn, aanvullende reglementen kunnen aannemen die ertoe strekken de verkeersreglementering aan te passen aan de plaatselijke of bijzondere omstandigheden, verschaftte het genoemde arrest geen volledige duidelijkheid omtrent de omvang van de erin omschreven gewestbevoegdheid.

⁸ Voetnoot 31 van het geciteerde advies: Volgens het Grondwettelijk Hof hebben aanvullende reglementen een bijzonder toepassingsgebied en strekken ze ertoe de verkeersreglementering aan te passen aan de plaatselijke of bijzondere omstandigheden. Uit hun aard zelf kunnen aanvullende verkeersreglementen geen regels van algemene politie bevatten: GwH 27 mei 2010, nr. 59/2010, B.7.2 en 9 juli 2010, nr. 89/2010, B.6.2.

⁹ Voetnoot 32 van het geciteerde advies: Op grond van artikel 2, eerste lid, van de wetten ‘betreffende de politie over het wegverkeer’, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 16 maart 1968, kunnen ook de gemeenteraden aanvullende verkeersreglementen vaststellen die enkel gelden voor de op het grondgebied van hun gemeente gelegen openbare wegen.

gewesten behoren.¹⁰ Zij moeten daarbij wel de bevoegdheden van de federale overheid in acht nemen.¹¹⁻¹²

Zoals hierboven is uiteengezet, behoort het tot de bevoegdheid van de gewesten om normerend op te treden tegen de verontreiniging en de aantasting van de lucht. De mogelijkheid voor de Regering om het toegangsrecht van voertuigen in bepaalde zones van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te beperken of te verbieden op basis van de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen door deze voertuigen, heeft ontegensprekelijk als doel de luchtvervuiling in deze zones terug te dringen. Deze machtiging aan de Regering dient aldus te worden beschouwd als een machtiging om aanvullende verkeersreglementen aan te nemen met het oog op de bescherming van het leefmilieu.

Aangezien deze bevoegdheid van de Regering is beperkt tot plaatselijke en bijzondere omstandigheden, kan de ontworpen regeling worden ingepast binnen de grenzen die het Grondwettelijk Hof in dit verband heeft aangegeven.

1.2.3. Uit wat voorafgaat volgt dat de ordonnantiegever bevoegd is om de ontworpen regeling aan te nemen¹³.

In advies 52.007/VR/3/4 werd de daar uitgewerkte regeling om het toegangsrecht van voertuigen in bepaalde zones van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te beperken of te verbieden op grond van de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen door die voertuigen, beschouwd als een regeling om aanvullende verkeersreglementen aan te nemen met het oog op de bescherming van het leefmilieu¹⁴.

Rekening houdend met de omschrijving die in artikel 3, § 1, van het ontwerp van een LEZ wordt gegeven en met het bepaalde in artikel 4, § 2, van het ontwerp naar luid waarvan het toegangsrecht tot een LEZ kan worden verboden of beperkt voor voertuigen die milieuhinder veroorzaken dient, naar analogie van het voornoemde advies 52.007/VR/3/4, het hier ontworpen decretale kader eveneens te worden beschouwd als betrekking hebbende op een regeling om

¹⁰ Voetnoot 33 van het geciteerde advies: GwH 3 november 2004, nr. 174/2004, B.5.3; GwH 27 mei 2010, nr. 59/2010; GwH 29 juli 2010, nr. 89/2010; Adv.RvS 43.437/AV, 18 september 2007, *Parl.St.* Vl.Parl. 2007-08, nr. 1596/1 en adv.RvS 43.518/AV, 18 september 2007, *Parl.St.* W.Parl. 2007-08, nr. 680/1; A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 455, nr. 407; J. VANPRAET, *De latente staatshervorming. De bevoegdheidsverdeling in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State*, Brugge, die Keure, 2011, p. 142-145, nr. 167.

¹¹ Voetnoot 34 van het geciteerde advies: GwH 11 januari 2012, nr. 2/2012, B.8.

¹² Voetnoot 35 van het geciteerde advies: Zo zal bijvoorbeeld een gewest bij het aannemen van een aanvullend verkeersreglement dat het toegangsrecht voor voertuigen beperkt op basis van de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen door deze voertuigen, geen technische eisen kunnen stellen die behoren tot het federale bevoegdheidsdomein van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoersmiddelen. Ook zal een gewest bij het uitoefenen van zijn bevoegdheid, het evenredigheidsbeginsel in acht dienen te nemen en zich ervoor moeten hoeden dat het voor de federale overheid onmogelijk of overdreven moeilijk wordt gemaakt om het beleid dat haar is toevertrouwd doelmatig te voeren.

¹³ In verband met de bevoegdheid van de gewesten inzake aanvullende verkeersreglementen, zie eveneens advies 54.650/VR, gegeven op 27 januari 2014 over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot oprichting van het luchthavengebied in de verkeersreglementering en de reglementering betreffende de voertuigen en hun inschrijving', alsook advies 54.872/VR, gegeven op 29 januari 2014 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 28 maart 2014 'betreffende het verkeer van havenvoertuigen tussen de laad- en loskaaien, de opslagplaatsen, de hangars en de magazijnen die binnen het havengebied liggen' (*Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2425/1, 31-46).

¹⁴ I.v.m. de bevoegdheid voor het aannemen van aanvullende verkeersreglementen zie ook D. VAN EECKHOUTTE, "De bevoegdheidsoverdrachten inzake openbare werken, vervoer en verkeersveiligheid" in A. ALEN e.a. (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, (457), 475, nr. 34.

aanvullende verkeersreglementen aan te nemen met het oog op de bescherming van het leefmilieu.

3.2. In het arrest 2/2012 van 11 januari 2012 oordeelde het Grondwettelijk Hof dat de aanvullende verkeersreglementen behoren tot de bevoegdheid van de gewesten, zij het dat zij moeten worden aangenomen met inachtneming van de bevoegdheden van de federale overheid op het vlak van, met name, de wetgeving en de reglementen op de politie van het wegverkeer¹⁵. In het arrest 44/2015 van 23 april 2015 bevestigde het Grondwettelijk Hof, met verwijzing naar arrest 59/2010 van 27 mei 2010, dat de aanvullende verkeersreglementen behoren tot de bevoegdheid van de gewesten¹⁶.

3.3. Ermee rekening houdend dat het blijkens de ontworpen regeling de gemeenten zijn die door middel van een gemeentelijk reglement een LEZ kunnen invoeren en dat de gemeenten bij diverse andere aspecten van het decretaal uitgetekende kader worden betrokken, dient de *sub* 3.1 en 3.2 beschreven gewestbevoegdheid voor het aannemen van aanvullende verkeersreglementen met het oog op de bescherming van het leefmilieu te worden gelezen in samenhang met de gewestbevoegdheid die inzake ondergeschikte besturen voortvloeit uit artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

4. In artikel 3, § 1, van het ontwerp wordt het begrip “lage-emissiezone” omschreven. In de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet wordt verduidelijkt dat “[d]eze definitie strookt met de definitie opgenomen in artikel 2.63 van het KB van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg”. Er moet evenwel worden vastgesteld dat, de in de memorie van toelichting gegeven verduidelijking ten spijt, de in artikel 3, § 1, van het ontwerp weergegeven omschrijving niet geheel in overeenstemming is met die van artikel 2.63 van het voornoemde koninklijk besluit van 1 december 1975.¹⁷ Daarnaast moet worden opgemerkt dat de definitie in de laatstgenoemde bepaling is opgenomen op grond van de bevoegdheid van de federale regelgever inzake de algemene politie en de reglementering van het verkeer.

Er moet worden vermeden om in de regelgeving van een gewest een door de federale overheid vastgestelde definitie geheel of gedeeltelijk te hernemen. Ter wille van de duidelijkheid en de toegankelijkheid van de ontworpen regeling kan er daarom het best voor

¹⁵ GwH 11 januari 2012, nr. 2/2012, B.8 en B.9.1.

¹⁶ GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, B.11.7.

¹⁷ De zinsnede “[H]et begin ervan is aangeduid met het verkeersbord F117 en het einde met het verkeersbord F118”, die voorkomt in de definitie in artikel 2.63 van het koninklijk besluit van 1 december 1975, is niet weergegeven in de omschrijving die wordt weergegeven in artikel 3, § 1, van het ontwerp.

worden geopteerd om artikel 3, § 1, van het ontwerp te schrappen¹⁸, maar in artikel 2 van het ontwerp te schrijven:

“Voor de toepassing van dit decreet wordt verstaan onder ‘lage-emissiezone’, hierna ‘LEZ’ genoemd, de zone bedoeld in artikel 2.63 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg”.

5. In artikel 3, § 2, van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, wordt bepaald dat een gemeente een LEZ kan invoeren “met een gemeentelijk reglement”. Anders dan wat uit de door de gemachtigde verstrekte uitleg lijkt te moeten worden afgeleid, kan dergelijk reglement uitsluitend een aanvullend verkeersreglement zijn en niet een gemeentelijke politieverordening die door de gemeenteraad wordt vastgesteld met toepassing van artikel 119 van de Nieuwe Gemeentewet.

In het reeds aangehaalde advies 52.007/VR/3/4 van 16 oktober 2012 werd er reeds op gewezen dat de mogelijkheid om het toegangsrecht van voertuigen in bepaalde zones te beperken of te verbieden op basis van de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen, het voorwerp uitmaakt van een regeling betreffende de aanvullende verkeersreglementen.

Daarnaast moet worden gewezen op artikel 10 van de wet ‘betreffende de politie over het wegverkeer’, gecoördineerd op 16 maart 1968, dat bepaalt dat, voor zover de politie over het wegverkeer betrekking heeft op blijvende of periodieke toestanden, zij niet valt onder de bepalingen van de Nieuwe Gemeentewet. In het verlengde hiervan heeft de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, al geoordeeld dat de gemeenten op grond van artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet, geen regels kunnen aannemen voor zover de politie over het wegverkeer betrekking heeft op blijvende of periodieke toestanden.¹⁹ Uit de voornoemde bepalingen volgt dat de gemeenteraad evenmin op grond van artikel 119 van de Nieuwe Gemeentewet een politieverordening kan aannemen die op blijvende wijze de toegang van motorvoertuigen tot een LEZ kan beperken.

Ter wille van de rechtszekerheid zou in artikel 3, § 2, van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, het best worden geëxpliciteerd dat een LEZ door een gemeente kan worden ingevoerd “met een gemeentelijk aanvullend verkeersreglement”.

Artikel 4

6. Gelet op hetgeen blijkt uit de memorie van toelichting de bedoeling is die aan artikel 4, § 1, eerste lid, van het ontwerp ten grondslag ligt en op de door de gemachtigde in dat verband verstrekte uitleg, vervange men in het betrokken lid de woorden “de gevallen waarin” door de woorden “de motorvoertuigen waarvoor”.

¹⁸ In dat geval dienen uiteraard de nummering van de paragraafsgewijze indeling van artikel 3 van het ontwerp en sommige interne verwijzingen te worden aangepast.

¹⁹ RvS nr. 159.613 van 6 juni 2006, inzake NV Carmeuse; nr. 217.843 van 9 februari 2012, inzake De Backer.

Artikelen 8 tot 10

7. Bij de regeling die inzake het sanctioneren van een overtreding van de reglementering betreffende een LEZ is vervat in de artikelen 8 tot 10 van het ontwerp wordt ervan uitgegaan dat dergelijke overtredingen tevens een strafrechtelijk gesanctioneerde inbreuk uitmaken.²⁰ Het is de Raad van State, afdeling Wetgeving, evenwel niet duidelijk op grond van welke wets- of decreetsbepaling de betrokken inbreuken strafrechtelijk kunnen worden vervolgd. Hierover ondervraagd, verklaarde de gemachtigde:

“De strafbaarstelling is opgenomen in artikel 29, § 2 van de wet van 16 maart 1968 betreffende de politie op het wegverkeer. Het gaat immers over een overtreding van een verkeersregel die in de Wegcode is opgenomen en die bijgevolg strafrechtelijk kan gesanctioneerd worden. Het overtreden van de reglementering verbonden aan de verkeersborden F117 en F118 is niet uit het strafrecht gehaald.

De strafbaarstelling in artikel 29, § 2 Wegverkeerswet geldt wel voor alle overtredingen van de Wegcode. Aangezien de verkeersborden betreffende een LEZ en hun bindende kracht wanneer ze op wettige wijze (al dan niet op grond van het decreet van 16 mei 2008) geplaatst zijn ook zijn opgenomen in de Wegcode (zie artikel 2.63 en artikel 5 van de Wegcode) is de strafbaarstelling uit artikel 29, § 2 Wegverkeerswet van toepassing. Er anders over oordelen zou tot gevolg hebben dat geen enkele negatie van een verkeersbord nog strafrechtelijk zou beteugeld zijn in het Vlaamse Gewest aangezien het decreet van 16 mei 2008 zelf geen strafbaarstelling voorziet. In artikel 12 van de Wegverkeerswet wordt uitdrukkelijk verwezen naar het decreet van 16 mei 2008.”

Het door de gemachtigde aangehaalde artikel 29, § 2, van de wet ‘betreffende de politie over het wegverkeer’, gecoördineerd op 16 maart 1968, regelt inderdaad de strafbaarstelling van overtredingen van de reglementen die worden uitgevaardigd op grond van de betrokken gecoördineerde wetten.

Wat dat betreft, moet evenwel worden opgemerkt dat de artikelen 2, *2bis* en 3, van die gecoördineerde wetten, die betrekking hebben op de totstandkoming van aanvullende verkeersreglementen, wat het Vlaamse Gewest betreft, werden opgeheven bij artikel 13 van het decreet van 16 mei 2008 ‘betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer en de plaatsing en bekostiging van de verkeerstekens’. Als gevolg daarvan kunnen, wat het Vlaamse Gewest betreft, geen aanvullende reglementen meer worden vastgesteld met toepassing van de artikelen 2, *2bis* en 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten en geldt derhalve evenmin nog de strafbaarstelling bedoeld in artikel 29, § 2, van dezelfde wetten. In de plaats ervan wordt het vaststellen van aanvullende verkeersreglementen in het Vlaamse Gewest nu geregeld in de artikelen 3 tot 6 en 10/1 tot 10/3 van het voornoemde decreet van 16 mei 2008. Het betrokken decreet voorziet evenwel niet in een specifieke bestraffing van overtredingen van een LEZ-reglement.

Daarenboven maakt de ontworpen regeling betreffende lage-emissiezones een bijzondere regeling uit waarop niet zonder meer de regels van toepassing zijn die op het vlak van aanvullende verkeersreglementen zijn opgenomen in het decreet van 16 mei 2008.

²⁰ Zie inzonderheid het bepaalde in artikel 10, § 3, van het ontwerp.

Uit wat voorafgaat volgt dat, in zoverre in de ontworpen regeling wordt voorzien in een administratieve sanctionering die ondergeschikt is aan een strafrechtelijke bestraffing, die regeling enkel kan worden gehandhaafd indien deze laatste bestraffing effectief mogelijk is. Dit is in de huidige stand van de wetgeving evenwel niet het geval. Teneinde dat te verhelpen zal de decreetgever op dat vlak zelf in een regeling moeten voorzien en dient hij daartoe de tekst van het ontworpen decreet in die zin aan te vullen.

8. In artikel 8, § 4, 3°, van het ontwerp wordt bepaald dat de betrokken personeelsleden voor het uitvoeren van hun opdracht onder meer bevoegd zijn “vaststellingen te doen met audiovisuele middelen”.

Het inschakelen van die middelen roept een aantal vragen op.

Enerzijds wordt het gebruik van foto's, films en video's als bewijsmateriaal in het strafprocesrecht zelf, behoudens in het raam van de bijzondere opsporingsmethodes, niet door de wetgever geregeld. Dat leidt tot onzekerheid omtrent de bewijswaarde die aan die middelen zal worden toegekend, zelfs als ze onder bepaalde voorwaarden in sommige gerechtelijke beslissingen worden aanvaard, in naam van de vrijheid van het bewijs in het strafrecht.²¹

Anderzijds valt het verzamelen van beeldmateriaal niet alleen onder de werkingssfeer van de wet van 8 december 1992 ‘tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens’,²² waarnaar men zich bij gebrek aan afwijkende bepalingen moet gedragen,²³ maar dient ook rekening te worden gehouden met de artikelen 12, tweede lid, en 22, eerste lid, van de Grondwet.²⁴

Vraag is derhalve of het aanwenden van de genoemde middelen geen nadere regeling behoeft.

9. In artikel 8, § 4, 6°, van het ontwerp wordt bepaald dat de betrokken personeelsleden voor het uitvoeren van hun opdracht onder meer bevoegd zijn “over te gaan tot onmiddellijke inning bij overtredingen begaan door een persoon zonder een vaste woonplaats of vaste verblijfplaats in België”.

²¹ Zie bijvoorbeeld: Corr. Brussel 18 december 1990, *JT* 1991, 819; Gent 6 februari 1992, *RW* 1992-93, 570. In burgerrechtelijke zaken, zie Rb. Namen (kortgeding) 31 oktober 1995, *JT* 1996, 192.

²² M.-H. BOULANGER, C. DE TERWANGNE en TH. LÉONARD, « La protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. La loi du 8 décembre 1992 », *JT* 1993, 371; O. DE SCHUTTER, « La vidéosurveillance et le droit au respect de la vie privée », *Journ. proc.* 1996, afl. 296, 14; P. DE HERT, O. DE SCHUTTER en S. GUTWIRTH, « Pour une réglementation de la vidéosurveillance », *JT* 1996, 569-570. Zie ook nr. 25.093/9-25.094/9 van 6 mei 1996 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende de erkenning en het gebruik van bemande en onbemande automatisch werkende toestellen in het wegverkeer’, *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 577/1, 12-14.

²³ Zie in die zin Adv.RvS nr. 25.969/2 van 26 mei 1997 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de decreten van het Waalse Gewest van 5 februari 1998 ‘relatif à la surveillance et au contrôle des législations relatives à la politique de l'emploi’ en ‘relatif à la surveillance et au contrôle des législations relatives à la reconversion et au recyclage professionnels’, *Parl.St.* W.Parl. 1997-98, nrs. 319/1 en 320/1.

²⁴ Zie GwH 21 december 2004, nr. 202/2004.

Aan de gemachtigde werd gevraagd waarom in artikel 8, § 4, 6°, van het ontwerp wordt bepaald dat een onmiddellijke inning enkel mogelijk is ten aanzien van een welbepaalde categorie van personen, namelijk zij die “zonder een vaste woonplaats of vaste verblijfplaats [zijn] in België”. De gemachtigde antwoordde:

“De mogelijkheid tot onmiddellijke inning voor buitenlandse voertuigen is toegevoegd als antwoord op de vraag van de MORA om, in functie van de draagvlakvorming, in een goede handhaving te voorzien voor alle voertuigen (zowel binnen- als buitenlandse voertuigen). De MORA vreest namelijk dat de handhaving van buitenlandse voertuigen moeilijk zal zijn omdat de handhaving voornamelijk automatisch zal verlopen (via controle van de nummerplaat) en automatische handhaving dus vereist dat de gegevens gekend zijn in een databank. Voor titularissen van een nummerplaat, die een vaste woon- of verblijfplaats in België hebben, is dit het geval. De persoons- en voertuiggegevens zijn via de dienst Inschrijvingen Voertuigen (rijksregisternummer die bij de nummerplaat hoort) en het Rijksregister (identiteit en woonplaats die bij het rijksregisternummer hoort) bekend. Indien een buitenlands voertuig zich niet heeft ingeschreven, is automatische controle en sanctionering echter niet mogelijk omdat er geen gegevens bekend zijn over het voertuig en de titularis van de nummerplaat. Het opvragen van identiteitsgegevens van buitenlandse overtreiders en het innen van de boetes of heffingen in het buitenland is niet evident. Er is een Europees Kaderbesluit Geldelijke Sancties, waarin o.a. afspraken zijn opgenomen rond de wederzijdse erkenning van geldelijke sancties, maar dit kaderbesluit kan in deze reglementering niet worden toegepast omdat er in de procedure van administratieve aard geen beroep openstaat op strafrechtelijk vlak.

Bij het toevoegen van de bepaling m.b.t. de onmiddellijke inning is echter niet de nodige aandacht gegeven aan de samenhang van het gehele systeem. De bedoeling is om de mogelijkheid tot onmiddellijke inning te behouden waarbij de strafvordering vervalt bij onmiddellijke inning en waarbij voorzien wordt dat wanneer de overtreder in het buitenland gevestigd is én wanneer deze niet akkoord gaat met een onmiddellijke inning, de overtreder een som in consignatie moet geven in afwachting van een beslissing over de geldboete.”

Dat personen die “zonder een vaste woonplaats of vaste verblijfplaats [zijn] in België” op het vlak van de onmiddellijke inning anders worden behandeld dan andere categorieën van personen, dient uiteraard te kunnen worden verantwoord in het licht van de grondwettelijke beginselen inzake gelijkheid en niet-discriminatie. De door de gemachtigde gegeven verduidelijking kan wat dat betreft een aanzet bieden tot dergelijke verantwoording en wordt om die reden het best opgenomen in de memorie van toelichting.

Daarnaast moet worden opgemerkt dat er bij het uitwerken van een regeling inzake onmiddellijke inning rekening moet mee worden gehouden dat er op dat vlak al een regeling bestaat. Meer bepaald heeft de federale overheid op grond van haar bevoegdheid inzake algemene politie en de reglementering van het verkeer het koninklijk besluit van 19 april 2014 ‘betreffende de inning en de consignatie van een som bij de vaststelling van overtredingen inzake het wegverkeer’ tot stand gebracht. De regeling die is vervat in de artikelen 8 tot 10 van het ontwerp dient derhalve aan een bijkomend onderzoek te worden onderworpen²⁵, rekening houdend met

²⁵ Dat bijkomend onderzoek moet niet enkel artikel 8, § 4, 6°, van het ontwerp omvatten, maar ook andere bepalingen van het ontwerp waarin blijkbaar geen rekening is gehouden met de mogelijkheid om tot onmiddellijke inning over te gaan, zoals in artikel 10, § 3, eerste lid, het geval is.

het op dat punt al bestaande regelgevende kader, waarbij er uiteraard dient op toegezien te worden dat de federale bevoegdheden ter zake worden geëerbiedigd.

10. In artikel 10, § 6, van het ontwerp wordt voor de overtreder in de mogelijkheid voorzien van het instellen van een beroep bij de politierechtbank tegen de beslissing waarbij een administratieve geldboete wordt opgelegd. Vraag is of niet tevens in een beroepsmogelijkheid voor de gemeente moet worden voorzien en of artikel 10, § 6, van het ontwerp, maar ook het ontworpen artikel 601*ter*, 6°, van het Gerechtelijk Wetboek (artikel 12 van het ontwerp), op dat punt niet moeten worden aangevuld.²⁶

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Marleen VERSCHRAEGHEN

Marnix VAN DAMME

²⁶ Vergelijk wat dat betreft met de artikelen 31 en 49 van de wet van 24 juni 2013 ‘betreffende de gemeentelijke administratieve sancties’.