



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 58.625/1
van 7 januari 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende
lage-emissiezones’

Op 8 december 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 ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende lage-emissiezones’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 28 december 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Koen MUYLLE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 januari 2016.

*

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe diverse bepalingen van het decreet van 27 november 2015 ‘betreffende lage-emissiezones’ uit te voeren.

Het merendeel van de bepalingen van het ontwerp vindt rechtsgrond in de artikelen 4 en 5 van het decreet van 27 november 2015 waarvan melding wordt gemaakt in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

Daarnaast kan artikel 6 van het ontwerp, waarin het dragen wordt geregeld van een legitimatiebewijs door de personeelsleden die bevoegd zijn om toezicht uit te oefenen op de reglementering betreffende de lage-emissiezones, worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 8, § 3, van het decreet van 27 november 2015. In deze laatste bepaling wordt aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid verleend om nadere voorwaarden vast te stellen betreffende de vereiste kwalificaties en eigenschappen waaraan de toezichthoudende personeelsleden moeten voldoen.

In artikel 7 van het ontwerp wordt de onmiddellijke inning van de administratieve geldboete geregeld wanneer de overtreding begaan werd door een persoon zonder een vaste woonplaats of vaste verblijfplaats in België. Rechtsgrond daarvoor kan worden gevonden in artikel 10, § 9, vijfde lid, van het decreet van 27 november 2015 naar luid waarvan de Vlaamse Regering nadere regels kan bepalen betreffende de toepassing van de onmiddellijke inning en de gemeente kan machtigen om de concrete uitvoering van de onmiddellijke inning nader te regelen.

Artikel 8 van het ontwerp strekt ertoe om de omschrijving van het begrip “lage emissiezone”, 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’ aan te vullen met de vermelding dat, voor het Vlaamse Gewest, het selectieve toelatingsbeleid wordt geregeld door het decreet van 27 november 2015. Artikel 8 van het ontwerp kan worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ dat aan de Vlaamse Regering de algemene bevoegdheid verleent om de decreten uit te voeren, gelezen in samenhang met het decreet van 27 november 2015.

In artikel 9 van het ontwerp wordt de datum van inwerkingtreding bepaald van zowel het decreet van 27 november 2015 als het ontworpen besluit. Wat specifiek het vaststellen van de datum van inwerkingtreding van het decreet betreft, geeft de Vlaamse Regering uitvoering aan de opdracht die voor haar is vervat in artikel 14 van het decreet van 27 november 2015.

VORMVEREISTEN

3. In het derde lid van de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting, gegeven op 16 december 2014.

De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee:

“Voor het ontwerpbesluit werd geen apart advies aan IF gevraagd omdat het Vlaamse kader voor lage-emissiezones, dat de inhoud van zowel het decreet als het besluit beschreef, deel uitmaakte van het dossier dat voor advies aan IF werd voorgelegd voorafgaand aan de goedkeuring van het ontwerp van decreet door de Vlaamse Regering. Zowel het Vlaamse kader, het ontwerpdecreet als het ontwerpbesluit werden gebundeld aan IF bezorgd.”

Er dient inderdaad te worden vastgesteld dat zowel het advies van de inspecteur van Financiën als het daarmee samenhangende akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting, waarnaar wordt verwezen in de aanhef van het ontwerp, formeel beperkt blijven tot het voorontwerp van decreet dat het decreet van 27 november 2015 is geworden. Daarenboven staat het aan de inspecteur van Financiën en aan de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting, om zich een oordeel te vormen over de eventuele budgettaire impact van de regeling die is vervat in het ontworpen besluit van de Vlaamse Regering, rekening houdend met het ondertussen tot stand gebrachte decreet van 27 november 2015.

Uit wat voorafgaat volgt dat het ontwerp van besluit alsnog om advies aan de inspecteur van Financiën zal moeten worden voorgelegd en dat ook de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting, specifiek met betrekking tot het ontwerp om een akkoord zal moeten worden verzocht. Indien de aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de betrokken vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan, zullen de aldus gewijzigde of toegevoegde bepalingen overeenkomstig het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State eveneens nog om advies aan de afdeling Wetgeving moeten worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Mede rekening houdend met hetgeen is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond voor de ontworpen regeling, kunnen de rechtsgrond biedende bepalingen worden gespecificeerd in de volgende twee leden van de aanhef die in de plaats komen van het eerste lid van de aanhef van het ontwerp zoals het om advies is voorgelegd:

“Gelet op de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 20;

Gelet op het decreet van 27 november 2015 betreffende lage-emissiezones, artikelen 4, 5, eerste lid, 8, § 3, 10, § 9, vijfde lid, en 14;”.

5. In verband met het derde lid van de aanhef van het ontwerp zoals het om advies is voorgelegd en waarin melding wordt gemaakt van het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting, gegeven op 16 december 2014, volstaat het te verwijzen naar de opmerking onder 3.

Artikel 2

6. In de inleidende zin van artikel 2, eerste lid, 2°, c), en d), en in artikel 2, eerste lid, 2°, d), 2), van het ontwerp, worden bepaalde bevoegdheden gedelegeerd aan de minister. Delegatie van verordenende bevoegdheid aan een minister kan enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre de door de minister te regelen aangelegenheid kan worden beschouwd als zijnde van bijkomstige of detailmatige aard. Aan de gemachtigde werd gevraagd of de voornoemde delegatiebepalingen hieraan beantwoorden. Hij antwoordde:

“De bepaling van de datum waarop de derde fase eindigt (artikel 2, lid 1, punt 2° c), de datum waarop de vierde fase ingaat (artikel 2, lid 1, punt 2° d) en de inschrijvingsdatum vermeld in artikel 2, lid 1, punt 2°, d) 2) wordt als een technische uitwerking beschouwd omdat deze data rechtstreeks gekoppeld zijn aan de aanpassing van de testcycli en meetmethodes op Europees niveau [zoals vermeld in artikel 2, lid 1, punt 2°, d) 2)]. Op het moment van de goedkeuring van het ontwerpbesluit was de timing voor deze aanpassing nog onzeker zodat de betreffende data nog niet werden bepaald in het ontwerpbesluit. Op dit moment is er wel al meer duidelijkheid over de timing maar deze timing kan nog wijzigen naar aanleiding van de bespreking van het voorstel van de Europese Commissie in het Europese Parlement.

Zodra er zekerheid is over de datum waarop de nieuwe Europese testprocedure in werking zal treden, worden de einddatum van de derde fase, de ingangsdatum van de vierde fase en de inschrijvingsdatum vermeld in artikel 2, lid 1, punt 2°, c en d vastgelegd. De inschrijvingsdatum vermeld in artikel 2, lid 1, punt 2°, d) 2) wordt dan gelijkgesteld aan de datum waarop de nieuwe Europese testprocedure in werking treedt en de derde, respectievelijk vierde, fase zal 8 jaar na die datum eindigen, respectievelijk ingaan.”

De delegatie van bevoegdheid aan de minister kan toelaatbaar worden geacht in het licht van de door de gemachtigde verstrekte precisering. Wel zouden de duidelijkheid en derhalve de rechtszekerheid ermee zijn gediend indien de betrokken precisering op een meer expliciete wijze in de tekst van het ontwerp tot uitdrukking zou worden gebracht.

Artikel 9

7. In artikel 9 van het ontwerp wordt aan het decreet van 27 november 2015 en aan het te nemen besluit uitwerking gegeven met ingang van 1 januari 2016. Naar het zeggen van de gemachtigde is het evenwel niet de bedoeling om aan de betrokken normatieve teksten terugwerkende kracht te verlenen en zal de betrokken datum worden vervangen door een in de toekomst gelegen datum. De redactie van artikel 9 zal in die zin moeten worden aangepast.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME