RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.028/1
van 22 maart 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende wijziging van artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016 betreffende lage-emissiezones’

‡LW-CCDRKDACF-GBACIVT‡

Op 21 februari 2017 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 ‘houdende wijziging van artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016 betreffende lage-emissiezones’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 16 maart 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 maart 2017.

*

‡LW-CCDRKDACF-GBACIVT‡

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 strekt tot het vervangen van artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016 'betreffende lage-emissiezones'. Met de vervanging van de voornoemde bepaling wordt beoogd om erin een aantal technische onvolkomenheden weg te werken en om de erin opgenomen regeling inzake de emissienormen van voertuigen beter af te stemmen op de gewijzigde Europese voorschriften met betrekking tot de testprocedure.

3. De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in de artikelen 4 en 5 van het decreet van 27 november 2015 'betreffende lage-emissiezones', waarnaar wordt verwezen in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Men passe de redactie van het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State aan als volgt:

"Gelet op advies 61.028/1 van de Raad van State, gegeven op 22 maart 2017, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;".

Artikel 1

5. In het ontworpen artikel 2, § 6, 1°, 2°, en 3°, van het besluit van 26 februari 2016[1] wordt voor de omschrijving van de betrokken normen niet verwezen naar emissiestandaarden die worden vastgesteld in een specifieke bepaling van een Europese verordening of richtlijn, maar wordt telkens gerefereerd aan emissiestandaarden ", zoals bepaald in opeenvolgende Europese richtlijnen en verordeningen".

[1] Het ontworpen artikel 2 van het besluit van 26 februari 2016 is een omvangrijke bepaling die uit een zestal paragrafen bestaat. Het zou logischer zijn en bijdragen tot een beter begrip van de bepaling indien de lijst met definities niet pas in een paragraaf 6, maar in een nieuwe paragraaf 1 van de ontworpen bepaling zou worden opgenomen.

‡LW-CCDRKDACF-GBACIVT‡

Aan de gemachtigde werd gevraagd welke specifieke Europese verordeningen of richtlijnen precies worden bedoeld in de aangehaalde zinsnede.

De gemachtigde antwoordde:

> "De euronormregelgeving is zeer complex en een juridisch kluwen. Zo kan er bv. voor euronormen 1 en 2 (personenwagens en lichte bestelautos) niet meer naar een basisrichtlijn of verordening verwezen worden omdat die basisrichtlijn/verordening opnieuw gewijzigd is naar aanleiding van de invoering van euronorm 3. Daarom hebben we ervoor geopteerd om in de definitie, net zoals in de Vlaamse codex fiscaliteit (artikel 2.3.3.0.1.), te verwijzen naar opeenvolgende Europese richtlijnen en verordeningen en om een niet-reglementaire bijlage toe te voegen waarvan de inhoud overeenkomt met hetgeen in de onderscheiden Europese richtlijnen en verordeningen staat (met telkens de verwijzing naar de relevante opschriften). De bijlage zelf is niet dwingend maar de bepalingen van de Europese richtlijnen en verordeningen uiteraard wel. Omdat een overtreding van de regels inzake LEZ gesanctioneerd kan worden leek het ons – naar de rechtszekerheid van de burger toe – belangrijk om de (vindplaats van de) omschrijving van de toepasselijke euronormen te duiden in een niet-reglementaire bijlage."

Indien het de bedoeling is om aan het ontworpen besluit een niet-reglementaire bijlage toe te voegen,[2] zouden de stellers van het ontwerp die bedoeling op een meer duidelijke wijze moeten tot uitdrukking brengen vanuit legistiek oogpunt, temeer daar in de tekst van het ontwerp niet wordt verwezen naar de ontworpen bijlage. Nu blijkt noch uit de tekst van het ontwerp, noch uit het bijgevoegde overzicht van emissiestandaarden dat het de bedoeling is om dit laatste formeel als een "bijlage" bij het ontworpen besluit te voegen.

Voorts vereist het beginsel van de rechtszekerheid dat de bestemmelingen van de norm in de mogelijkheid verkeren om op een voldoende duidelijke en vaststaande wijze te weten te komen welke emissiestandaarden voor hen gelden. Dit is des te meer het geval wanneer, zoals *in casu*, de niet-naleving van de ontworpen regeling kan worden gesanctioneerd. Een algemene verwijzing naar emissiestandaarden ", zoals bepaald in opeenvolgende Europese richtlijnen en verordeningen", die bovendien moet worden gelezen in samenhang met een als niet-reglementair bedoeld overzicht van emissiestandaarden, volstaat niet met het oog op een voldoende rechtszekere omschrijving van de toepasselijke emissiestandaarden.

De stellers van het ontwerp doen er goed aan om na te gaan of de omschrijving van de beoogde emissiestandaarden niet kan gebeuren op een meer rechtszekere wijze.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

[2] Er blijkt niet expliciet uit de ontworpen bijlage dat het om een "niet-reglementair" overzicht van Europese emissiestandaarden gaat. Wat het gebruik van niet-reglementaire bijlagen betreft, zie Omzendbrief VR/2014/4 van 9 mei 2014 'betreffende de wetgevingstechniek', nr. 257.

‡LW-CCDRKDACF-GBACIVT‡