RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 66.485/1/V
van 29 augustus 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016 betreffende lage-emissiezones’

‡LW-CJITQAEAB-GGEIFMW‡

Op 25 juli 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege(*) verlengd tot 10 september 2019, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016 betreffende lage-emissiezones'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 20 augustus 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Helena KETS, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 augustus 2019.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

‡LW-CJITQAEAB-GGEIFMW‡

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.

*

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de verkiezingen van 26 mei 2019 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe diverse wijzigingen aan te brengen in het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016 ‘betreffende lage-emissiezones’.

Met het ontwerp worden een aantal definities aangepast en wordt de regeling inzake de voertuigen waarvoor de toegang tot een lage-emissiezone (of “LEZ”) is toegestaan en die welke van toepassing is wanneer de emissienorm van een voertuig niet bekend is, gewijzigd. Ook de regeling inzake de LEZ-databank wordt aangepast. De regeling met betrekking tot de registratie van voertuigen wordt vervangen, terwijl voor de term “LEZ-toezichthouder” wordt geopteerd in plaats van voor de term “vaststeller” teneinde, op die wijze beter aan te sluiten op de terminologie die voorkomt in het decreet van 27 november 2015 ‘betreffende lage-emissiezones’ (hierna: LEZ-decreet). De regeling inzake de wijze van betaling wordt aangepast en er wordt nadere invulling gegeven aan de consignatiemogelijkheid waarin wordt voorzien in het LEZ-decreet.

4. De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in de delegatiebepalingen die zijn vervat in de artikelen 4, § 1, en 8, en in het laatste lid van artikel 10, §§ 9 en 10, van het LEZ-decreet.

VORMVEREISTEN

5. Hierover om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde mee dat “aangezien de werkwijze voor de verwerking van persoonsgegevens niet wordt gewijzigd en we daartoe reeds over een machtiging beschikken” er met betrekking tot het ontworpen besluit geen

‡LW-CJITQAEAB-GGEIFMW‡

advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit werd ingewonnen. De gemachtigde voegde daaraan toe:

> "De in het voorliggende besluit opgenomen werkwijze voorziet er alleen in dat voor buitenlandse nummerplaten de bijhorende voertuiggegevens via het nationaal contactpunt kunnen worden opgevraagd. De nummerplaat wordt in het buitenland niet als een persoonsgegeven beschouwd aangezien de nummerplaat, in tegenstelling tot bij ons, het voertuig volgt en niet de eigenaar. Er worden bij de voorgestelde werkwijze dan ook geen persoonsgegevens verwerkt, alleen technische voertuigspecificaties. De voorgestelde wijzigingen voorzien geen wijzigingen m.b.t. de opvraging van de persoonsgegevens (naam en adres) van (buitenlandse) overtreders van de LEZ-regelgeving."

De door de gemachtigde verstrekte toelichting kan geen afbreuk doen aan de vaststelling dat de ontworpen regeling weliswaar niet op het verwerken van persoonsgegevens zelf betrekking heeft, maar dat het ontwerp niettemin diverse bepalingen bevat op basis waarvan personen kunnen worden geïdentificeerd en hun gegevens kunnen worden achterhaald. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de regeling waarin artikel 3 van het ontwerp ten aanzien van de registratie van bepaalde nieuwe categorieën voertuigen, voorziet. Het feit dat voor het registreren van de betrokken voertuigen van nummerplaten wordt uitgegaan, belet niet dat op basis daarvan desalniettemin de identiteit van de eigenaar zou kunnen worden afgeleid. Om die reden lijkt het ontwerp wel degelijk nog aan de Gegevensbeschermingsautoriteit te moeten worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Rekening houdend met hetgeen *sub* 4 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond, passe men de redactie van het eerste lid van de aanhef van het ontwerp aan als volgt:

"Gelet op het decreet van 27 november 2015 betreffende lage-emissiezones, artikel 4, § 1, artikel 8, vervangen bij het decreet van 3 mei 2019, artikel 10, § 9, gewijzigd bij het decreet van 3 mei 2019, en § 10, ingevoegd bij het decreet van 3 mei 2019;".[1]

7. In de aanhef van een wijzigend besluit volstaat het om het te wijzigen besluit te vermelden met zijn datum en opschrift. In het verleden aan dat besluit aangebrachte wijzigingen worden niet vermeld. Aan het einde van het tweede lid van de aanhef van het ontwerp dient de zinsnede ", gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse Regering van 24 februari 2017 en 31 maart 2017" derhalve te worden geschrapt.

[1] In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, wordt ook nog melding gemaakt van artikel 5 van het LEZ-decreet. Die bepaling heeft betrekking op de databank die moet worden beheerd door de door de Vlaamse Regering gemachtigde dienst, maar strekt de ontworpen regeling niet tot rechtsgrond.

‡LW-CJITQAEAB-GGEIFMW‡

Artikel 2

8. Luidens het ontworpen artikel 2, § 1, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016 (artikel 2, 7°, van het ontwerp), worden voor de toepassing van het besluit voertuigen die werken op lpg of bio-ethanol gelijkgesteld met een voertuig met een benzinemotor. Aan de gemachtigde werd gevraagd hoe deze gelijkstelling kan worden verantwoord in het licht van het grondwettelijk gewaarborgde gelijkheidsbeginsel. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

> "Een LEZ is een maatregel om de luchtverontreiniging aan te pakken. De criteria zijn hierbij gebaseerd op de combinatie van de categorie, het brandstoftype en de euronorm. De euronorm legt per categorie grenswaarden op aan de uitstoot van luchtverontreinigende polluenten, die verschillen volgens het ontstekingsmechanisme van het voertuig. Voor voertuigen met een elektrische ontsteking gelden dezelfde grenswaarden. Zowel LPG, benzine als voertuigen op bio-ethanol worden aangedreven door een elektrische ontsteking (in tegenstelling tot diesel die wordt aangedreven door een compressieontsteking). Omdat dus dezelfde emissiegrenswaarden gelden, is het gerechtvaardigd om deze voertuigen binnen een LEZ op dezelfde wijze te behandelen en zijn er geen redenen die een andere behandeling rechtvaardigen."

De Raad van State, afdeling Wetgeving, neemt kennis van de door de gemachtigde verstrekte toelichting. De Raad beschikt *in casu* evenwel niet over de nodige technische kennis om die toelichting te toetsen aan de vereisten die uit het gelijkheidsbeginsel voortvloeien.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Helena KETS Marnix VAN DAMME

‡LW-CJITQAEAB-GGEIFMW‡