



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.285/3
van 15 december 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken ‘over de emissienormen voor ceremonieel vervoer en het vervoer van personen met verminderde mobiliteit’

Op 13 november 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘over de emissienormen voor ceremonieel vervoer en het vervoer van personen met verminderde mobiliteit’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 1 december 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 december 2020.

*

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. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken strekt ertoe bepaalde voertuigen voor ceremonieel vervoer en bepaalde voertuigen met meer dan vijf zitplaatsen die uitsluitend ingezet worden voor het vervoer van personen met verminderde mobiliteit, vrij te stellen van de verplichting te voldoen aan de emissienormen bedoeld in artikel 29, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019 ‘betreffende de exploitatievoorwaarden voor het individueel bezoldigd personenvervoer’.

RECHTSGROND

3. De directe rechtsgrond voor het ontworpen besluit is te vinden in de artikelen 46, tweede lid, en 50, tweede lid, van het besluit van 8 november 2019 en de indirecte rechtsgrond in artikel 21, § 2, van het decreet van 29 maart 2019 ‘betreffende het individueel bezoldigd personenvervoer’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat artikel 29, derde lid, van het besluit van 8 november 2019 niet van toepassing is op:

“1° voertuigen die uitsluitend ingezet worden voor ceremonieel vervoer en die al meer dan veertig jaar in gebruik zijn;

2° voertuigen met meer dan vijf zitplaatsen die een minibus zijn als vermeld in artikel 1, § 2, 48, van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto’s, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen, en die uitsluitend ingezet worden voor het vervoer van personen met verminderde mobiliteit.”

Op de vraag waarom voor deze categorieën wordt afgeweken van de emissienormen, waarom niet eerder in aangepaste emissienormen werd voorzien en hoe deze afwijkingen verantwoord kunnen worden, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De emissienormen zijn opgemaakt om de taxisector in zijn geheel als voorbeeldfunctie sneller te vergroenen dan de autonome evolutie op de voertuigmarkt. Gelet op de belangrijke maatschappelijke functie die het ceremonieel vervoer en het

vervoer van minder mobiele personen hebben in onze samenleving, is het noodzakelijk dat dit aanbod zo groot en divers mogelijk blijft. Zoals hieronder verder zal blijken, zijn de uitzonderingen met betrekking tot de emissienormen voor deze categorieën noodzakelijk om dit aanbod te kunnen garanderen.

Wat betreft ceremonieel vervoer gaat dit om voertuigen die slechts weinig op de weg komen en die vooral dienen om bepaalde plechtige/feestelijke momenten extra kleur te geven. Daarvoor is een bepaald wagenpark in gebruik dat deels bestaat uit oude en/of exclusieve voertuigen. Die zijn niet geschikt voor dagelijkse inzet voor taxidiensten, maar worden wel mee vergund als individueel bezoldigd personenvervoer. Indien deze voertuigen zouden moeten voldoen aan de emissienormen, zou een groot deel van het huidige aanbod wegvallen. Dit zou een verarming zijn van het culturele leven van de burger, die de doelstelling van de vergroening van de taxisector zou voorbij schieten.

Omwillen van het specifieke karakter van de voertuigen en de beperkte inzet, wordt bijgevolg voorzien in een vrijstelling van de emissienormen voor de voertuigen ouder dan 40 jaar die ingezet worden in ceremonieel vervoer.

Voor minder oude voertuigen die enkel voor ceremonieel vervoer ingezet worden, moet een afwijking aangevraagd worden. Voor minder oude voertuigen geldt wel het principe van de vergroening. Enkel in de gevallen waar het niet mogelijk zou zijn om deze voertuigen aan te passen en waarbij zij wegens hun exclusiviteit dan wel hun historische of culturele betekenis een waardevolle toevoeging zijn aan het aanbod van ceremonieel vervoer, kan in een specifieke uitzondering worden voorzien.

Voertuigen die minder mobiele personen vervoeren moeten vele aanpassingen doen aan het voertuig om dit vervoer mogelijk te maken (liften, oprijplaat, speciale verankeringen, ...). Deze aanpassingen [leiden] er toe dat het voertuig te veel extra gewicht heeft. Dit zorgt bijgevolg voor extra verbruik en/of zwaardere motorisatie, waardoor het behalen van de emissienormen niet voor alle types van voertuigen en aanpassingen mogelijk is. Gelet op de belangrijke maatschappelijke functie die dit vervoer heeft, is het noodzakelijk dat er zoveel mogelijk aanbod voorhanden is. Wanneer deze voertuigen verplicht zouden worden om te voldoen aan de emissienormen, zou men een te grote meerkost lijden die ten nadele zal zijn van de minder mobiele personen.

De grote diversiteit en kleine aantallen in deze categorieën maken het niet haalbaar om specifieke normen op te stellen.

De motivatie om de mogelijkheid te creëren om voor voertuigen voor aangepast vervoer af te wijken van de milieueisen van de duurzaamheidsdoelstelling, is de overtuiging dat het menswaardig leven van de te vervoeren personen beter gediend is met de voldoende beschikbaarheid van voldoende aangepaste voertuigen, dan met een moeilijk haalbare milieu-eis. Met deze uitzondering willen wij het basisrecht van iedere burger om zich vrij te kunnen verplaatsen garanderen voor iedere persoon, ongeacht zijn fysieke capaciteiten.

De uitzondering voor ceremonieel voertuigen is dan weer de afweging tussen een beter leefmilieu en de cultuur-historische verrijking die deze voertuigen hebben in onze samenleving. Deze voertuigen beelden niet alleen belangrijke culturele en technologische tendensen doorheen de geschiedenis uit waardoor zij zo goed als cultureel erfgoed zijn geworden, zij verrijken ook voor velen enkele sleutelmomenten van hun leven zoals trouwerijen, begrafenissen en andere plechtigheden en feesten.

Gebruik maken van de uitzondering betekent in ieder geval dat het voertuig erg beperkt wordt in verhuurmogelijkheden en dat er voor de klant vaak ook een overeenstemmend prijskaartje aan vast hangt. Hierbij moet ook nog vermeld worden dat

een voertuig waarvoor een emissie-uitzondering wordt ingeroepen, niet kan ingezet worden voor de andere mogelijkheden die de vergunning individueel bezoldigd personenvervoer biedt, namelijk als straattaxi, standplaatstaxi of OV-taxi. Exploitanten die hun voertuig ruim willen inzetten, hebben daardoor nog steeds de incentive om op zoek te gaan naar voertuigen die wel aan de normen beantwoorden. Bijgevolg is de impact van deze uitzondering op het verzekeren van een beter leefmilieu zeer beperkt.”

5. Sedert 1 januari 2020 zijn nieuw in te schrijven minibussen die uitsluitend worden ingezet voor het vervoer van personen met verminderde mobiliteit onderworpen aan de ecoscore 56.

Vanaf de inwerkingtreding van de voorliggende regeling zullen dergelijke nieuw in te schrijven minibussen niet meer aan emissienormen onderworpen zijn. Gevraagd waarom die vrijstelling wordt verleend, alhoewel met nieuw in te schrijven voertuigen het gemakkelijkst vooruitgang kan worden geboekt op het vlak van de beperking van emissies, antwoordde de gemachtigde:

“De aangepaste minibussen die tot nu toe zijn ingeschreven, maken gebruik van de overgangsregeling die geldt voor voertuigen die voor 1 januari 2020 vergund waren. De emissienorm van 56 geldt enkel voor de voertuigen die nieuw worden ingeschreven. Daarvoor komen nu de eerste aanvragen binnen, en daarbij blijkt dat de emissienorm van 56 te hoog ligt, gelet op de aanpassingen die het voertuig moet hebben (zoals hoger reeds toegelicht). De uitzondering is ook nodig voor een rechtszekere inkanteling van de voertuigen die nu als DAV (diensten aangepast vervoer) en niet als taxi's vergund zijn, maar op termijn wel zullen ingeschakeld worden als OV-taxi's. Deze voertuigen waren tot op heden niet vergund als taxivoertuigen en kunnen bijgevolg geen gebruik maken van de overgangsregeling die daarvoor is opgesteld.”

6. In verband met de voorwaarde in artikel 2, 1°, van het ontwerp dat het moet gaan om voertuigen “die al meer dan veertig jaar in gebruik zijn” heeft de gemachtigde verduidelijkt dat de gebruiksduur moet worden berekend uitgaande van het bouwjaar van de voertuigen. Dit is te verduidelijken in de tekst van de ontworpen bepaling.

Artikel 3

7. In artikel 3, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat het hoofd van het departement Mobiliteit en Openbare Werken delegatie heeft om bepaalde voertuigen die uitsluitend voor ceremonieel vervoer worden ingezet, uit te zonderen van de toepassing van artikel 29, derde lid, van het besluit van 8 november 2019. Zoals die bepaling is geformuleerd, kan ze niet worden aanvaard.

De toekenning van regelgevende bevoegdheid aan een ambtenaar die geen politieke verantwoordelijkheid draagt ten opzichte van een democratisch verkozen vergadering is immers in principe ontoelaatbaar, omdat afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van de eenheid van verordenende macht en aan het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers. Enkel wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben, kan een dergelijke delegatie worden aanvaard.

De gemachtigde ontkende echter dat het om een delegatie van verordenende bevoegdheid zou gaan:

“Het gaat hier om een individuele beslissingsbevoegdheid. Deze uitzondering kan enkel gegeven worden aan een voertuig dat exclusief wordt ingezet voor ceremonieel vervoer. De aanvrager moet kunnen aantonen dat het niet mogelijk is om dit voertuig aan te passen aan de geldende emissienormen zonder zijn cultuurhistorische waarde te schaden.”

In het betrokken lid zal derhalve moeten worden gepreciseerd dat de delegatie louter een individuele beslissingsbevoegdheid betreft en wat de criteria zijn waardoor de ambtenaar zich bij het uitoefenen van de gedelegeerde bevoegdheid zal moeten laten leiden. Daartoe zou men in het tweede lid de woorden “bepaalde voertuigen die uitsluitend voor ceremonieel vervoer worden ingezet” kunnen vervangen door “een voertuig dat uitsluitend voor ceremonieel vervoer wordt ingezet” en aan dat lid nog de volgende zin toevoegen:

“De uitzondering kan slechts worden verleend als de aanvrager aantoont dat het voertuig wegens zijn exclusiviteit dan wel wegens zijn historische of culturele betekenis een waardevolle toevoeging is aan het aanbod van ceremonieel vervoer en dat het niet mogelijk is om dit voertuig aan te passen aan de geldende emissienormen zonder zijn exclusiviteit of zijn cultuurhistorische waarde te schaden.”

8. De gemachtigde erkende dat artikel 3, derde lid, van het ontwerp een loutere parafrase is van artikel 20 van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 oktober 2015 ‘tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van de departementen en van de intern verzelfstandigde agentschappen’, en bijgevolg beter achterwege wordt gelaten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jo BAERT