



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 65.194/1
van 28 februari 2019

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot
wijziging van diverse bepalingen van het decreet van
27 november 2015 betreffende lage-emissiezones’

Op 15 januari 2019 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 van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 27 november 2015 betreffende lage-emissiezones’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 14 februari 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, 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 28 februari 2019.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe diverse wijzigingen aan te brengen in het decreet van 27 november 2015 ‘betreffende lage-emissiezones’ (hierna verkort “LEZ-decreet” genoemd). De ontworpen wijzigingen zijn, in essentie, van tweërlei aard.

Vooreerst vloeien sommige van de ontworpen wijzigingen voort uit de praktijkervaring die is opgedaan met de toepassing van de bestaande regelgeving inzake lage-emissiezones (hierna verkort “LEZ” genoemd) zoals die is vervat in het LEZ-decreet en in het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016 ‘betreffende lage-emissiezones’.

Daarnaast wordt het LEZ-decreet gewijzigd teneinde het gemeenten mogelijk te maken om het toezicht op de LEZ te organiseren met gebruikmaking van een combinatie van vaste en mobiele ANPR-camera’s.² Aangezien immers de wet van 21 maart 2007 ‘tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera’s’ niet van toepassing is op bewakingscamera’s waarvan de plaatsings- en gebruiksmodaliteiten door of krachtens een bijzondere wetgeving zijn geregeld,³ dienen in het LEZ-decreet de voornoemde “modaliteiten” te worden opgenomen om het gemeentelijk toezicht op de LEZ met behulp van mobiele ANPR-camera’s mogelijk te maken.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

3. In het ontworpen artikel 2, 2°, van het LEZ-decreet, wordt in de omschrijving van het begrip “LEZ-toezichthouder” melding gemaakt van “een bevoegde instantie”. De gemachtigde verduidelijkte de beoogde “instantie” als volgt:

“Dit zijn de instanties vermeld in artikel 8, § 1, dus het college van burgemeester en schepenen, het orgaan bevoegd voor de betrokken politiekezone of het orgaan respectievelijk bevoegd voor het betrokken intergemeentelijke samenwerkingsverband, gemeentelijke intern verzelfstandigd agentschap, autonome gemeentebedrijf of autonome

¹ Aangezien het gaat om een voorontwerp van decreet wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere normen verstaan.

² ANPR-camera’s worden ingezet met het oog op *Automatic Number Plate Recognition* of automatische nummerplaattherkenning.

³ Zie artikel 3, tweede lid, 1°, van de wet van 21 maart 2007.

havenbedrijf (cfr. artikel 11). Het zal telkens een ander specifiek orgaan zijn dat bevoegd is.”

Het zou de toegankelijkheid van de ontworpen decreetgeving ten goede komen indien in het ontworpen artikel 2, 2°, van het LEZ-decreet, wat de beoogde “bevoegde instantie” betreft, zou worden verwezen naar het ontworpen artikel 8, § 1, van het decreet.

Artikel 3

4. Aan het einde van het ontworpen artikel 7, § 3, eerste lid, 3°, van het LEZ-decreet, dient de verwijzing naar de “persoonsgegevens, vermeld in paragraaf 5” te worden aangepast.

Artikel 4

5. Het LEZ-decreet werd ook nog gewijzigd bij het Bestuursdecreet van 7 december 2018. Hiervan zal ook melding moeten worden gemaakt in de inleidende zin van artikel 4 van het voorontwerp. Dit dient ook te gebeuren in de inleidende zin van de artikelen 6, 7 en 10 van het voorontwerp.

6. Aan het einde van het ontworpen artikel 7/1, § 1, eerste lid, van het LEZ-decreet, moet worden geschreven “... door de personen, vermeld in artikel 9, eerste lid, 1° tot en met 7°, verwerkt”.

7. In het ontworpen artikel 7/1, § 2, derde lid, van het LEZ-decreet, wordt melding gemaakt van de gegevens “vermeld in paragraaf 1, 4°” en de gegevens “vermeld in paragraaf 1, 5°”. Indien het de bedoeling is om te verwijzen naar paragraaf 1, tweede lid, 4° of 5°, van het ontworpen artikel 7/1 van het LEZ-decreet, moet ermee rekening worden gehouden dat in die bepalingen doelstellingen worden geformuleerd en niet zozeer gegevens worden opgesomd. De desbetreffende verwijzingen in het ontworpen artikel 7/1, § 2, derde lid, van het LEZ-decreet, worden derhalve het best nog eens herbekeken.

Artikel 5

8. Uit het ontworpen artikel 8, § 1, eerste lid, 3°, van het LEZ-decreet, volgt dat ook personeelsleden van een politiezone als LEZ-toezichthouder kunnen optreden. In artikel 25/1, § 1, tweede lid, van de wet van 5 augustus 1992 ‘op het politieambt’ wordt bepaald dat de camera’s waarvan de modaliteiten (lees: nadere regels) voor plaatsing en gebruik door de politiediensten worden geregeld door of krachtens een bijzondere wetgeving niet worden beoogd door de betrokken afdeling van die wet. De gemachtigde deelde in dit verband ook nog het volgende mee:

“Het onderhavig besproken voorontwerp van decreet voorziet dat personeelsleden van een politiezone als LEZ-toezichthouder kunnen worden aangeduid en dat LEZ-toezichthouders vaststellingen mogen doen met audiovisuele middelen. Het gebruik

van camera's in functie van het toezicht op de LEZ door personeelsleden van de politie, die zijn aangesteld en beëdigd als LEZ-toezichthouder, is dus via bijzondere wetgeving geregeld en wordt niet beoogd door de wet op het politieambt.”

Uit de samenhang van de wet van 5 augustus 1992 en het ontworpen artikel 8 van het LEZ-decreet valt af te leiden dat het gebruik van de camera's en het toezicht op de LEZ-reglementering door personeelsleden van een politiezone uitsluitend zullen moeten gebeuren overeenkomstig de ontworpen regeling. Teneinde geen onduidelijkheid te laten bestaan omtrent de aan de betrokken personeelsleden van de politiezone toekomende bevoegdheden en de door hen na te leven toezichtsregels inzake de LEZ, kan worden overwogen om de commentaar die in de memorie van toelichting aan artikel 5 van het voorontwerp wordt gewijd aan te vullen met een verduidelijking op dat punt.

Artikel 8

9. Aan de gemachtigde werd gevraagd of in het ontworpen artikel 10, § 4, tweede lid, van het LEZ-decreet (artikel 8, 5°, van het voorontwerp), niet moet worden voorzien in een termijn binnen welke de beboetingsambtenaar de aangewezen overtreder de gegevens over de vastgestelde feiten en de begane inbreuk moet meedelen. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Hiervoor was een termijn van vijftien dagen bedoeld, maar aangezien die inderdaad ontbreekt in de tekst, stellen we voor om de ontwerp tekst als volgt aan te passen:

‘Als de titularis van de nummerplaat conform artikel 8/1, § 2, de identiteit van de bestuurder kenbaar heeft gemaakt, deelt de beboetingsambtenaar met een beveiligde zending, binnen vijftien dagen na de gegrondverklaring van de verweermiddelen vermeld in het eerste lid, aan de aangewezen overtreder de gegevens over de vastgestelde feiten en de begane inbreuk mee, alsook het bedrag van de administratieve geldboete. De administratieve geldboete wordt binnen dertig dagen na de kennisgeving ervan betaald, tenzij de aangewezen overtreder binnen die termijn schriftelijk met een beveiligde zending zijn verweermiddelen, in voorkomend geval met inbegrip van de bewijsstukken, heeft bezorgd aan de beboetingsambtenaar.’”

Het door de gemachtigde gedane tekstvoorstel kan worden bijgetreden.

10. In artikel 8, 7°, van het voorontwerp, dient te worden geschreven “... wordt het getal ‘4’ vervangen door het getal ‘5’”.

11. Het ontworpen artikel 10, § 10, van het LEZ-decreet (artikel 8, 11°, van het voorontwerp), heeft betrekking op de consignatie van een bedrag, de aanhaling van het voertuig en de eventuele lading. Doordat in het eerste lid van het ontworpen artikel 10, § 10, van het decreet, wordt gerefereerd aan “de onmiddellijke inning, vermeld in paragraaf 9” worden in de ontworpen bepaling blijkbaar enkel de overtreder “zonder een vaste woonplaats of vaste verblijfplaats in België” beoogd. De stellers van het voorontwerp zullen erop moeten toezien dat dergelijk verschil in behandeling tussen de voornoemde categorie overtreder en de overige

overtreders, niet neerkomt op een discriminatie op grond van nationaliteit zoals die wordt verboden door artikel 18 van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’. Dit houdt in dat voor dergelijke regeling een objectieve verantwoording zal moeten kunnen worden verstrekt en dat zal moeten kunnen worden aangetoond dat het gemaakte onderscheid evenredig is met het nagestreefde doel.⁴ Het verdient aanbeveling om de memorie van toelichting met dergelijke verantwoording aan te vullen.

12. Het ontworpen artikel 10, § 10, vierde lid, van het LEZ-decreet (artikel 8, 11°, van het voorontwerp), luidt:

“Van de aanhaling van het voertuig en in voorkomend geval de lading wordt door de LEZ-toezichthouder, in voorkomend geval door de politie, een verslag van vaststelling of proces-verbaal opgesteld, dat bewijskracht heeft tot bewijs van het tegendeel.”

Aan de gemachtigde werd gevraagd waarom in de ontworpen bepaling wordt geopteerd voor het geven van een bijzondere bewijswaarde aan het erin bedoelde verslag van vaststelling of proces-verbaal en op welke wijze dergelijke keuze kan worden verantwoord. De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee:

“De mogelijkheid tot aanhaling van het voertuig of de lading werd voorzien in het geval dat de overtreder niet akkoord gaat met een onmiddellijke inning en ook een consignatie van de geldboete – om welke reden dan ook – niet mogelijk blijkt. Ontworpen artikel 10, § 10, bepaalt in dat geval tevens dat de aanhaling geschiedt “op kosten en risico van de overtreder”. Tevens wordt de mogelijkheid van verkoop van bederfelijke lading voorzien.

De aanhaling van een voertuig en lading kan een groot financieel verlies voor de overtreder tot gevolg hebben zodat aansprakelijkheidsdiscussies achteraf niet uit te sluiten zijn. Bovendien zijn de omstandigheden van de aanhaling (Waarom was consignatie niet mogelijk? Wat werd daaromtrent verklaard door de overtreder?) en de aard en omvang van de lading ‘vluchtige elementen’ die achteraf ook moeilijk aan te tonen zijn. Een moeilijke bewijslast omwille van de mobiliteit van goederen werd door het Grondwettelijk Hof een voldoende verantwoording geacht tot invoering van een bijzondere bewijswaarde (zie arrest nr. 95/2000, overweging B.9.2). Om deze redenen lijkt het verantwoord om aan de vaststellingen ter zake een bijzondere bewijswaarde toe te kennen.”

Alhoewel het arrest van het Grondwettelijk Hof, waaraan de gemachtigde in zijn antwoord refereert, betrekking heeft op de bewijsregeling in strafzaken en zulks in de ontworpen LEZ-regeling niet het geval is, komt de gegeven verantwoording niet als kennelijk onredelijk voor. Er kan worden overwogen om deze verantwoording te integreren in de commentaar die in de memorie van toelichting wordt gegeven bij artikel 8 van het voorontwerp.

⁴ Zie onder meer HvJ 19 maart 2002, C-224/00, *Commissie v. Italiaanse Republiek*.

Artikel 9

13. De redactie van artikel 9 van het voorontwerp dient als volgt te worden aangepast:

“In artikel 11, eerste lid, van hetzelfde decreet, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in punt 2° worden ...;

2° in punt 5° worden ...;”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Helena KETS

Marnix VAN DAMME