

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.724/3
VAN 27 DECEMBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 9 december 2011 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorstel van decreet ‘houdende de invoering van milieuzones en verkeersleefbare zones in gemeenten’ (*Parl.St.* Vl.Parl. 2010-11, nr. 1103/1), heeft het volgende advies gegeven:

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 beperkt tot 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 VOORSTEL

2. Het om advies voorgelegde voorstel van decreet strekt ertoe, enerzijds, de luchtvervuiling en de geluidsoverlast in gemeenten terug te dringen, en, anderzijds, beschermingsmaatregelen te nemen voor zwakke weggebruikers, teneinde de leefbaarheid van de gemeenten te verbeteren.

De gemeenten op wier grondgebied de “grenswaarden luchtkwaliteit”² worden overschreden, worden gemachtigd om een gemeentelijk actieplan ter verbetering van de luchtkwaliteit op te stellen, dat dient te worden geïntegreerd in het gemeentelijk milieubeleidsplan. Dat actieplan bevat maatregelen om op het grondgebied van de gemeenten verdere overschrijdingen van de grenswaarden luchtkwaliteit te voorkomen. In dat gemeentelijk actieplan kunnen onder meer milieuzones worden afgebakend waarin uitsluitend milieuvriendelijke voertuigen of bepaalde categorieën van milieuvriendelijke voertuigen zijn toegelaten.

De gemeenten worden ook gemachtigd om in het gemeentelijk mobiliteitsplan “verkeersleefbare zones” af te bakenen waarin uitsluitend “zwakkeweggebruikervriendelijke voertuigen” worden toegelaten.

De Vlaamse Regering bepaalt de criteria op basis waarvan voertuigen als milieuvriendelijk of zwakkeweggebruikervriendelijk worden beschouwd, het herkenningsteken

¹ Aangezien het gaat om een voorstel van decreet, wordt onder “rechtsgrond” verstaan, de overeenstemming met hogere rechtsnormen.

² In artikel 2, 5°, van het voorstel wordt het begrip “grenswaarden luchtkwaliteit” omschreven als “grenswaarden voor luchtkwaliteit, vastgesteld in het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en in richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa”.

dat op deze voertuigen moet worden aangebracht, alsook de nadere regels om dit herkenningsteken te bekomen. De zones waarin de voornoemde voertuigen zijn toegelaten, worden afgebakend met een verkeersbord.

In het voorstel worden de voertuigen bepaald die in de voornoemde zones zijn toegelaten en wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om nog andere types van voertuigen aan te wijzen waarvoor een uitzondering op het toegangsverbod kan worden toegestaan.

Ten slotte wordt in de bestraffing voorzien van automobilisten die zich in een milieuzone of verkeersleefbare zone begeven met een voertuig dat niet voldoet aan de criteria vastgesteld voor deze zone.

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

3.1. Bij artikel 3 van het voorstel worden de gemeenten op wier grondgebied de “grenswaarden luchtkwaliteit” worden overschreden, gemachtigd om een gemeentelijk actieplan ter verbetering van de luchtkwaliteit op te stellen.

Op grond van artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ zijn de gewesten bevoegd inzake “de bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder”.

In de voornoemde bepalingen vindt het Vlaamse Gewest de algemene bevoegdheid om met betrekking tot de verontreiniging en de aantasting van de lucht en de strijd tegen de geluidshinder, regelend op te treden. Het voorstel van decreet behoort dan ook in beginsel tot de bevoegdheid van de decreetgever.

3.2.1 Het voorstel doet evenwel de vraag rijzen naar de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest, voor wat betreft de machtiging die aan de gemeenten wordt verleend om verkeersleefbare zones en milieuzones in te stellen.

3.2.2. Luidens artikel 4 van het voorstel kunnen de gemeenten in het gemeentelijk mobiliteitsplan verkeersleefbare zones afbakenen, waarin uitsluitend zwakkeweggebruikervriendelijke voertuigen, dit zijn gemotoriseerde voertuigen die bij een

conflict met zwakke weggebruikers minder letsel toebrengen aan die zwakke weggebruikers dan een doorsnee gemotoriseerd voertuig, worden toegelaten.

In artikel 2, 2°, van het voorstel wordt het begrip “verkeersleefbare zone” omschreven als een “gebied in een gemeente waar veel mensen wonen en verblijven, die het risico lopen om in conflict te komen met gemotoriseerde voertuigen die een meer dan gemiddeld risico op letsel inhouden als ze in conflict komen met zwakke weggebruikers, zoals bijvoorbeeld kinderen, ouderen, fietsers”.

Met die bepalingen wordt blijkbaar een regeling van het wegverkeer beoogd. Aldus lijkt dat onderdeel van het voorstel te moeten worden ondergebracht bij de bevoegdheid die de federale overheid heeft inzake de algemene politie en de reglementering op het verkeer (artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980)³.

Die bevoegdheid omvat volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, onder meer “de regels (...) die de openbare wegen definiëren, die waarbij de categorieën van gebruikers worden gedefinieerd die al dan niet de openbare wegen mogen gebruiken, alsmede de regels die betrekking hebben op de verkeerstekens in verband met de voormelde onderwerpen”⁴ en die regels “zijn erop gericht [het] verkeer vlot en zonder gevaar voor anderen te organiseren, alsmede het ontstaan van gevaarlijke situaties te vermijden”⁵.

In zover het voorstel een regeling omvat waarbij verkeersleefbare zones kunnen worden afgebakend en waarbij de voertuigen zullen worden bepaald die al dan niet toegang hebben tot die zones, moet worden aangenomen dat die regeling tot de algemene politie over het wegverkeer behoort. De decreetgever is dan ook niet bevoegd om die regeling aan te nemen.

3.2.3. Luidens artikel 3, § 2, kunnen de gemeenten, in het kader van het gemeentelijk actieplan ter verbetering van de luchtkwaliteit, milieuzones afbakenen waarin tijdelijk of permanent uitsluitend milieuvriendelijke voertuigen of bepaalde categorieën van milieuvriendelijke voertuigen worden toegelaten.

³ In de praktijk worden de begrippen “algemene politie (van het verkeer)” en “reglementering van het verkeer” als één begrip gezien en wordt vaak gewag gemaakt van “de verkeersregels” (vgl. Grondwettelijk Hof, nr. 2/97, 16 januari 1997, B.4.3) of “de regels van politie over het wegverkeer” (vgl. Grondwettelijk Hof, nr. 68/96, 28 november 1996, B.10.2).

⁴ Grondwettelijk Hof, nr. 68/96, 28 november 1996, B.10.4.

⁵ Grondwettelijk Hof, nr. 2/97, 16 januari 1997, B.4.3.

Zoals in de toelichting wordt aangegeven, is “[d]e bedoeling van dit voorstel van decreet (...) om gemeenten effectief de mogelijkheid te bieden om de strijd aan te binden tegen de luchtvervuiling op hun grondgebied”⁶.

Gelet op die toelichting, heeft het voorstel, voor wat dit aspect van de voorgestelde regeling betreft, een aanknopingspunt met betrekking tot de gewestelijke bevoegdheid inzake de bescherming van het leefmilieu tegen luchtverontreiniging.

Het voorstel vertoont evenwel wat betreft de voorgestelde regeling, ook een sterk aanknopingspunt met betrekking tot de federale bevoegdheid inzake de algemene politie en de reglementering op het verkeer. Het instellen van milieuzones strekt er immers toe de toegang tot bepaalde zones te verbieden voor bepaalde voertuigen. Aldus wordt beoogd het verkeer in bepaalde zones te regelen.

Dat laatste in acht genomen, komt het de Raad van State voor dat het zwaartepunt van de voorgestelde regeling ligt bij de federale bevoegdheid inzake de algemene politie en de reglementering op het verkeer. Om die reden dient te worden besloten dat het instellen van milieuzones zoals opgevat door de indieners van het voorstel, lijkt te behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid.

⁶ *Parl. St.* Vl. Parl., 2010-11, nr. 1103/1, 3.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. BAERT,	staatsraad, voorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw A. SOMERS, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

J. BAERT