RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 76.234/16
van 26 april 2024

over

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

‡LW-CGEYOFAAF-HGCDEVT‡

Op 23 april 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016 betreffende lage-emissiezones’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 25 april 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, en Eline YOSHIMI, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 april 2024.

*

‡LW-CGEYOFAAF-HGCDEVT‡

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In dit geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

> "Op 27 april 2024 treden de wijzigingen aan het LEZ-besluit in werking. Om te vermijden dat er boetes uitgeschreven worden aan eigenaars van oldtimers die vanaf 27 april 202412 keer per jaar tegen betaling de lage emissiezone kunnen binnenrijden, is een aanpassing van het besluit op korte termijn nodig."

De motivering van de spoedeisendheid die in de aanhef van het ontwerp is opgenomen, stemt niet helemaal daarmee overeen. Om te voldoen aan het voorschrift van artikel 84, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, luidens hetwelk "de motivering van het spoedeisend karakter, die in de aanvraag wordt opgegeven, in de aanhef van het besluit [wordt] overgenomen", dient dat te worden verholpen.

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot 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

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering wijzigt het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016 'betreffende lage-emissiezones', zoals laatst gewijzigd bij besluit van de Vlaamse Regering van 22 september 2023 'tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016 betreffende lage-emissiezones'. De bij dit laatste besluit gewijzigde bepalingen van het besluit van 26 februari 2016 treden in werking op 27 april 2024.

Artikel 2, § 1, eerste lid, 4°, van het besluit van 26 februari 2016 somt de categorieën van voertuigen op die altijd zijn toegelaten tot de lage-emissiezones (hierna: LEZ). Artikel 1 van het ontwerp voegt daar twee categorieën aan toe, namelijk:

- de voertuigen die niet in België ingeschreven zijn die sedert meer dan dertig jaar in gebruik zijn genomen. De toegang geldt voor vijf jaar;

- de voertuigen ingeschreven in België onder één van de kentekenplaten bedoeld in artikel 4, § 2, van het ministerieel besluit van 23 juli 2001 'betreffende de inschrijving van voertuigen' indien ze meer dan dertig jaar in gebruik zijn genomen.

‡LW-CGEYOFAAF-HGCDEVT‡

Artikel 4, § 1, eerste lid, van het besluit van 26 februari 2016 somt de categorieën van voertuigen op die verplicht dienen te worden geregistreerd om de lage-emissiezone te betreden. Artikel 2 van het ontwerp vervangt die bepaling en voegt er de twee nieuwe categorieën, bedoeld in artikel 1 van het ontwerp, aan toe.

Het te nemen besluit treedt in werking op de datum van de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad* (artikel 3).

RECHTSGROND

4. Als rechtsgrond voor het ontwerp volstaat artikel 4, § 1, van het decreet van 27 november 2015 'betreffende de lage-emissiezones'.

VORMVEREISTEN

5.1. Artikel 2 vervangt het bestaande artikel 4, § 1, eerste lid, van het besluit van 26 februari 2016. Nieuw in dat ontworpen eerste lid zijn de vermeldingen "categorie L" en "4°, m)" in punt 1° en punt 4°. Voor het overige is de tekst identiek aan de bestaande. Deze bepaling voert een verplichte registratie in voor de opgesomde voertuigen die de LEZ binnenrijden.

5.2. Overeenkomstig artikel 5, lid 1, van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 'betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij' dient elk ontwerp waarbij een technisch voorschrift wordt vastgesteld "onverwijld" aan de Europese Commissie te worden meegedeeld.

Artikel 1, lid 1, f), eerste alinea, van voornoemde richtlijn omschrijft een technisch voorschrift als "een technische specificatie of andere eis of een regel betreffende diensten, met inbegrip van de erop toepasselijke bestuursrechtelijke bepalingen die *de jure* of *de facto* moeten worden nageleefd voor de verhandeling, de dienstverrichting, de vestiging van een verrichter van diensten of het gebruik in een lidstaat of in een groot deel van een lidstaat (…)".

Een "andere eis" is naar luid van artikel 1, lid 1, d), van dezelfde richtlijn "een eis die, zonder een technische specificatie te zijn, ter bescherming van met name de consument of het milieu wordt opgelegd en betrekking heeft op de levenscyclus van het product nadat dit in de handel is gebracht, zoals voorwaarden voor gebruik, recycling, hergebruik of verwijdering van het product, wanneer deze voorwaarden op significante wijze de samenstelling, de aard of de verhandeling van het product kunnen beïnvloeden".

5.3. Vermits het ontwerp ter bescherming van het leefmilieu gebruiksbeperkingen oplegt aan voertuigen nadat ze in de handel werden gebracht is het aannemelijk dat de ontworpen

‡LW-CGEYOFAAF-HGCDEVT‡

bepalingen een andere eis, en dus een technisch voorschrift, bevatten in de zin van die richtlijn, en dient de aanmeldingsprocedure te worden gevolgd.[1]

ALGEMENE OPMERKING

6.1. De grondwettelijke regels met betrekking tot de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten een onderscheiden behandeling van bepaalde categorieën van personen niet uit, voor zover voor dat onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Die verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

6.2. Voor voertuigen die meer dan dertig jaar in gebruik zijn genomen wordt een verschillende behandeling ingevoerd van voertuigen die in België zijn ingeschreven en voertuigen die niet in België zijn ingeschreven. Om zonder meer toegelaten te zijn, moeten in België ingeschreven voertuigen zijn ingeschreven als oldtimer. Een dergelijke inschrijving brengt gebruiksbeperkingen[2] met zich mee die niet gelden voor voertuigen die niet zijn ingeschreven in België. De onbeperkte toegang tot de LEZ geldt onbeperkt voor in België ingeschreven voertuigen, maar slechts voor vijf jaar voor buiten België ingeschreven voertuigen.

6.3. Gevraagd naar een verantwoording in het licht van het gelijkheidsbeginsel voor deze verschillende behandeling, antwoordde de gemachtigde:

> "Buitenlandse oldtimers hebben geen geregistreerde O-plaat die aan de Belgische wetgeving voldoet. In het buitenland zijn er wel andere (of geen) gebruiksbeperkingen gekoppeld aan inschrijving als oldtimer. In Nederland bijvoorbeeld mogen deze voertuigen enkel privé gebruikt worden en mogen deze gedurende 3 maanden (december tem februari) niet gebruikt worden. Er kunnen ook andere niet gebruiksbeperkende voorwaarden gelden. In Nederland is dit bv dat de wagen minstens 40 jaar in gebruik genomen moet zijn – dit is dus niet gekoppeld aan inschrijvingsdatum zoals dit in België gebeurt. In Duitsland worden deze buitenlandse oldtimervoorwaarden meegenomen in de LEZ-regelgeving: daar wordt gesteld dat voor de LEZ oldtimers geregistreerd in andere landen van de EU binnen mogen die aan hun lokale regels voldoen. Het overnemen hiervan zou veel manueel werk vergen om de regels overal na te gaan en vereist handmatige opvolging en controle van registratie

[1] De Raad van State stelt in dat verband alleszins vast dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering mededeling heeft gedaan van het ontwerpbesluit dat geleid heeft tot de besluiten van:

- 14 maart 2024 'tot wijziging, met het oog op het instellen van meer flexibiliteit voor mantelzorgers en personen met beperkte mobiliteit, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 januari 2018 betreffende het instellen van een lage-emissiezone' (zie TRIS aanmelding 2023/0432/BE, beschikbaar op: https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/nl/notification/24086).

- 30 juni 2022 'tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 januari 2018 betreffende het instellen van een lage-emissiezone gericht op de invoering van de criteria voor 2025 – 2036' (zie TRIS aanmelding 2021/0551/BE, beschikbaar op: https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/nl/notification/18078).

[2] Zie artikel 2, § 2, tweede lid, 7°, van het koninklijk besluit 'houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto's, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen'.

‡LW-CGEYOFAAF-HGCDEVT‡

van de buitenlanders en garandeert geen uniforme behandeling. De vermeende ongelijke behandeling is derhalve objectief verantwoord en proportioneel.

In Brussel is dit overigens ook niet zo opgenomen en wij hebben letterlijk de Brusselse regelgeving overgenomen. Daarbij maakte de Raad van State geen opmerkingen".

Hij voegde daar nog het volgende aan toe:

"Voor oldtimers particulieren is de Brusselse regeling overgenomen (wel registratie via de steden). Commercieel vervoer met oldtimers valt in Vlaanderen onder ceremonieel vervoer dat nu reeds via individuele toelatingen geregeld is".

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat werd opgemerkt naar aanleiding van het onderzoek van de spoedeisendheid van de adviesaanvraag en van de bespreking van de rechtsgrond voor het te nemen besluit.

Artikel 1

8. In het licht van de rechtszekerheid en het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel is het aangewezen om de zinsnede "indien ze meer dan dertig jaar in gebruik zijn genomen" in het ontworpen artikel 2, § 1, 4°, n), van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016 duidelijker af te stemmen op de zinsnede "die sedert meer dan dertig jaar in gebruik zijn genomen" in dezelfde bepaling onder m), namelijk door de toevoeging "sedert" tussen de woorden "ze" en "meer" in de eerste zinsnede.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI Pierre LEFRANC

‡LW-CGEYOFAAF-HGCDEVT‡