



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 115/2025
van 11 september 2025
Rolnummer : 8487**

In zake : de vordering tot schorsing van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 21 maart 2025 « tot wijziging van de ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing teneinde bepaalde voertuigen toe te laten in de lage-emissiezone tot 31 december 2026 », ingesteld door de vzw « Ligue des droits humains » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Pierre Nihoul en Luc Lavrysen, en de rechters Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Katrin Jadin en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter Pierre Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de vordering en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 20 mei 2025 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 22 mei 2025, is een vordering tot schorsing van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 21 maart 2025 « tot wijziging van de ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing teneinde bepaalde voertuigen toe te laten in de lage-emissiezone tot 31 december 2026 » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 28 maart 2025) ingesteld door de vzw « Ligue des droits humains », de vzw « Bral, Stadsbeweging voor Brussel », de vzw « Les chercheurs d'air », de vzw « Fédération des maisons médicales et des collectifs de santé francophones », T.J., minderjarige, vertegenwoordigd door zijn moeder C.H., Thomas Claus en Tom Lootens, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Erim Açıkgoz en mr. Jacques Sambon, advocaten bij de balie te Brussel.

Bij hetzelfde verzoekschrift vorderen de verzoekende partijen eveneens de vernietiging van dezelfde ordonnantie.

Bij beschikking van 3 juni 2025 heeft het Hof, na de rechters-verslaggeefsters Emmanuelle Bribosia en Joséphine Moerman te hebben gehoord, de terechtzitting voor de debatten over de vordering tot schorsing bepaald op 2 juli 2025, na de in artikel 76, § 4, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bedoelde overheden te hebben uitgenodigd hun eventuele schriftelijke opmerkingen, in de vorm van een memorie, uiterlijk op 25 juni 2025 in te dienen en een afschrift ervan binnen dezelfde termijn aan de verzoekende partijen over te zenden, alsook, via mail, op het mailadres griffie@const-court.be.

De voorzitter van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Maxime Vanderstraeten en mr. Julia Simba, advocaten bij de balie te Brussel, heeft schriftelijke opmerkingen ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 2 juli 2025 :

- zijn verschenen :
 - . mr. Erim Açıkgöz, voor de verzoekende partijen;
 - . mr. Maxime Vanderstraeten en mr. Simon Heijmans, advocaat bij de balie te Brussel, voor de voorzitter van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement;
- hebben de rechters-verslaggeefsters Emmanuelle Bribosia en Joséphine Moerman verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van voormelde bijzondere wet van 6 januari 1989 met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten gronde

A.1. De verzoekende partijen vorderen de integrale schorsing van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 21 maart 2025 « tot wijziging van de ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing teneinde bepaalde voertuigen toe te laten in de lage-emissiezone tot 31 december 2026 » (hierna : de ordonnantie van 21 maart 2025).

Wat betreft het risico op een moeilijk te herstellen ernstig nadeel

A.2. De verzoekende partijen stellen dat de langetermijngevolgen van de blootstelling aan luchtverontreiniging niet meer moeten worden aangetoond. Naast dagelijkse hinder, kan zij immers ook leiden tot ziekten zoals kankers, ademhalingsziekten en schade aan het cardiovasculaire, immuun-, neurologisch, voortplantings- en ademhalingsstelsel. Fijn stof, stikstofdioxide en ozon zijn enkele van de meest gevaarlijke luchtverontreinigende stoffen, en motorvoertuigen zijn een van de voornaamste emissiebronnen ervan. De

verzoekende partijen zijn bijgevolg van mening dat het uitstel met twee jaar van de beperkingen die op 1 januari 2025 hadden moeten zijn ingevoerd, een moeilijk te herstellen ernstig nadeel met zich meebrengt. De schade voor de gezondheid is immers onomkeerbaar in de meeste gevallen.

Een van de verzoekende partijen, T.J., acht jaar oud, lijdt sinds zijn geboorte aan chronische astma en allergieën. Uit zijn medisch verslag blijkt dat hij gevoelig is voor bijzonder acute aanvallen tijdens vervuilingsspieken, waardoor hij in het ziekenhuis moet worden opgenomen en zware medicamenteuze behandelingen moet ondergaan. Het lijdt geen twijfel dat de bekritiseerde maatregel ernstig en onherstelbaar afbreuk doet aan zijn gezondheid en zijn levenskwaliteit. Die conclusies gelden ook voor Thomas Claus en Tom Lootens, die beiden in verschillende mate aan astma en allergieën lijden.

A.3. De voorzitter van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, tussenkomen partij, betwist dat er een risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel bestaat.

De tussenkomen partij voert ten eerste aan dat het aangevoerde nadeel niet persoonlijk is wat de verzoekende partijen-rechtspersonen betreft, zodat het niet dient te worden erkend, overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Hof.

De tussenkomen partij voert ten tweede aan dat het aangevoerde nadeel, wat Thomas Claus en Tom Lootens betreft, reeds werkelijkheid is geworden, aangezien zij niet over een toekomstig risico klagen, maar wel over een actueel nadeel. Zij lijden immers reeds aan ademhalingsproblemen, die te wijten zijn aan het feit dat de lucht van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest reeds vervuild is. De bestreden ordonnantie is op zich niet van dien aard dat zij dat nadeel veroorzaakt.

De tussenkomen partij is ten derde van mening dat er geen oorzakelijk verband bestaat tussen het aangevoerde risico van nadeel en de bestreden ordonnantie. Zoals zij inderdaad betoogt in haar weerlegging van het enige middel, voert de ordonnantie immers geen enkele achteruitgang in ten opzichte van de bestaande regeling en beperkt zij zich ertoe het thans geldende beschermingsniveau tijdelijk te behouden, zonder de voorwaarden voor de blootstelling aan luchtverontreiniging te verzwaren. Hoe dan ook, de door de verzoekende partijen aangevoerde medische klachten vinden niet hun oorsprong in de ordonnantie van 21 maart 2025, maar in een externe factor, namelijk de heersende luchtverontreiniging, zoals zij blijkt uit de huidige luchtkwaliteit in het Gewest en uit hun eigen medische voorgeschiedenis. De bestreden ordonnantie creëert niet het door de verzoekende partijen aangeklaagde probleem, maar probeert het daarentegen te verhelpen.

De tussenkomen partij voert ten slotte aan dat het aangevoerde nadeel niet de vereiste graad van ernst vertoont. Naast hetgeen reeds werd uiteengezet, doet zij gelden dat de bestreden ordonnantie wel degelijk een beschermingsmaatregel vastlegt en dat die maatregel het mogelijk heeft gemaakt de luchtkwaliteit te verbeteren in een mate die verder reikt dan de internationale verplichtingen waartoe het Gewest in termen van grenswaarden gehouden is. Zo ook blijven de latere termijnen van het tijdschema houdende de toegangsbeperkingen tot de lage-emissiezone en het einddoel om de luchtkwaliteit te verbeteren tegen 2030 onveranderd.

Wat betreft het enige middel

A.4.1. De verzoekende partijen leiden een enig middel, dat zij ernstig achten, af uit de schending, door de bestreden ordonnantie, van artikel 23 van de Grondwet, inzonderheid de erin vervatte *standstill*-verplichting. Zij voeren aan dat het uitstel van de fase 2025 van de lage-emissiezone in Brussel, in vergelijking met het beschermingsniveau dat bestond vóór de inwerkingtreding ervan, een aanzienlijke achteruitgang met zich meebrengt van het recht op bescherming van de gezondheid en van het recht op een gezond leefmilieu, in het bijzonder van het recht op een leefmilieu dat vrij is van schadelijke luchtverontreiniging.

A.4.2. De verzoekende partijen voeren aan dat het vóór de inwerkingtreding van de ordonnantie van 21 maart 2025 gewaarborgde beschermingsniveau was vastgelegd bij verschillende regelgevingen. In de eerste plaats op het niveau van het Brussels Hoofdstedelijke Gewest bij om titel 2 van boek 3 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing waarin grenswaarden, streefwaarden, langetermijndoelstellingen, kritieke niveaus en alarmdrempels worden vastgelegd voor verschillende verontreinigende stoffen, waaronder stikstofdioxide, ozon en fijn stof. De verzoekende partijen verwijzen eveneens naar het gewestelijk Lucht-Klimaat-Energieplan en het gewestelijk mobiliteitsplan. Vervolgens op Europees niveau bij de richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 « betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa » (hierna : de richtlijn van 21 mei 2008) en bij de richtlijn (EU) 2024/2881 van het Europees Parlement en

de Raad van 23 oktober 2024 « betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (herschikking) » (hierna : de richtlijn van 23 oktober 2024). Die richtlijnen strekken ertoe de nieuwste ontwikkelingen op het gebied van de volksgezondheid en de wetenschappelijke kennis in aanmerking te nemen. De verzoekende partijen stellen bijgevolg dat, voor het gewaarborgde beschermingsniveau, ook rekening moet worden gehouden met de aanbevelingen van de Wereldgezondheidsorganisatie (hierna : de WGO), die periodiek worden gepubliceerd onder de vorm van richtsnoeren, waarvan de laatste van 2021 dateren. Volgens de verzoekende partijen blijkt uitdrukkelijk uit het Brusselse Lucht-Klimaat-Energieplan van 2023 dat het wel degelijk die aanbevelingen zijn die de standaard vormen die moet worden nagestreefd om te waarborgen dat luchtverontreiniging niet schadelijk is voor de gezondheid.

De met de voormelde gewestelijke normatieve instrumenten nagestreefde strategie om de nagestreefde doelstellingen inzake luchtverontreiniging te bereiken, bestond erin de druk van het autoverkeer op het grondgebied van het Gewest te verminderen en de ecologische performantie van voertuigen te verbeteren, dankzij een toegangsbeperking die zich op de meest vervuilende voertuigen richt, met name door middel van de lage-emissiezone. De verzoekende partijen stellen dat uit wetenschappelijke rapporten en studies blijkt dat die maatregel thans de meest doeltreffende maatregel is om de doelstellingen te bereiken en dat daardoor de emissies en de concentratie van luchtverontreinigende stoffen aanzienlijk kon worden verminderd. Zij vermelden onder andere de bewezen daling met 30 % van de concentratie van verontreinigende stoffen langs de drukste wegen sinds 2018.

In dat verband moest de fase van nieuwe beperkingen, die door de ordonnantie van 21 maart 2025 is uitgesteld, het mogelijk maken om de emissies van luchtverontreinigende stoffen nog meer te verminderen, en met name fijn stof te halveren.

A.4.3. De verzoekende partijen voeren aan dat het uitstel van de fase 2025 van de lage-emissiezone door de bestreden ordonnantie een onbetwistbare aanzienlijke achteruitgang vormt van het voormelde beschermingsniveau, aangezien het belangrijke en onomkeerbare gevolgen heeft door het behoud van emissie- en concentratieniveaus van luchtverontreinigende stoffen die de aanbevelingen van de WGO en de in de richtlijn van 23 oktober 2024 omschreven waarden overschrijden. De verzoekende partijen verduidelijken dat de fase van 2025, die door de ordonnantie van 21 maart 2025 is uitgesteld, cruciaal was omdat zij sterk vervuilende voertuigen (met name voertuigen van categorie M1 of vrachtwagens van categorie N2 en N3) verhinderde toegang te hebben tot de lage-emissiezone. Die fase waarborgde bijgevolg een vermindering van de emissies en de concentratie van verontreinigende stoffen en zorgde voor een markante verbetering van de gezondheid van de burgers. De door het uitstel teweeggebrachte achteruitgang is overigens opgeworpen door de afdeling wetgeving van de Raad van State in haar advies over het voorstel van ordonnantie (advies nrs. 77.507/1 en 77.511/1 van 28 februari 2025). Het uitstel van die beperkingen heeft bijgevolg ernstige en onomkeerbare gevolgen op de gezondheid, die door de overheidsinstelling Sciensano werden erkend.

A.4.4. Volgens de verzoekende partijen bestaat er geen enkele redelijke verantwoording voor de door de ordonnantie van 21 maart 2025 teweeggebrachte aanzienlijke achteruitgang. De parlementaire voorbereiding van die ordonnantie bevat geen enkele verantwoording, hetgeen de Raad van State had opgeworpen in zijn voormelde adviezen. Hoe dan ook, zelfs indien rekening moet worden gehouden met de in een andere ordonnantie uiteengezette motieven, namelijk in de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 17 oktober 2024 « dat [lees : die] ertoe strekt de uitvoeringsdatum van de volgende fase van de lage-emissiezone (LEZ) vast te stellen op 1 januari 2027 », zijn de verantwoordingen niet redelijk, noch pertinent. De argumenten kunnen in vier categorieën worden onderverdeeld : het maatschappelijke argument, het economische argument, het verordenende argument en diverse algemene argumenten.

Ten eerste weerleggen de verzoekende partijen het argument volgens hetwelk het uitstel van de fase 2025 van de lage-emissiezone de personen die over weinig bestaansmiddelen beschikken ten goede zou komen. Zij beklemtonen allereerst dat een dergelijke bewering op geen enkel ogenblik wordt onderbouwd door de auteurs van het voorstel van ordonnantie. Er wordt niet aangetoond dat de kwetsbare sociaal-professionele categorieën grotendeels eigenaar zouden zijn van voertuigen die in de beginfase van 2025 geen toegang meer hebben tot de lage-emissiezone. Een dergelijk argument, volgens hetwelk de armste personen zich geen nieuw voertuig dat aan de normen voldoet, kunnen veroorloven, is vertekend aangezien die personen, in voorkomend geval, ook gewoonweg het voertuig kunnen vervangen. Een voertuig dat bijvoorbeeld voor het eerst in 2006 is ingeschreven, zou echter zijn toegelaten, en er wordt niet aangetoond dat de aankoop van een dergelijk voertuig systematisch onbetaalbaar is. De verzoekende partijen beklemtonen integendeel de samenhang tussen een hoge motoriseringsgraad en een hoog inkomen. Het maatschappelijke argument is overigens verkeerd en onvolledig volgens de verzoekende partijen, aangezien het geen rekening houdt met het feit dat het precies die kwetsbare

groepen zijn die het meest onder de luchtverontreiniging op het Brusselse grondgebied lijden, gelet op de wijken waarin zij meestal wonen, terwijl zij eveneens het minst vaak over een motorvoertuig beschikken. In tegenstelling tot wat uit de parlementaire voorbereiding blijkt, verwijzen de verzoekende partijen in hun beroep naar tal van rapporten en studies ter ondersteuning van de voormelde ontwikkelingen.

Ten tweede weerleggen de verzoekende partijen het argument volgens hetwelk de lage-emissiezones waarin oorspronkelijk was voorzien tegen 2025 de economische activiteit zou hebben afgeremd, met name voor de economische actoren die een eigen voertuig nodig hebben om hun beroep te kunnen uitoefenen. Zij doen eveneens gelden dat die beweringen door geen enkel bewijskrachtig element worden onderbouwd. De elementen die ten aanzien van het maatschappelijke argument zijn uiteengezet, gelden hier eveneens. De verzoekende partijen brengen bovendien het bestaan van de fiscale aftrekbaarheid in herinnering voor de aankoop van voertuigen die voldoen aan de normen, alsook de toekenning van premies bij de aankoop of leasing van een nieuw bedrijfsvoertuig.

Ten derde weerleggen de verzoekende partijen het argument volgens hetwelk het uitstel van de fase 2025 van de lage-emissiezone beantwoordt aan een bekommernis om samenhang, aangezien zowel het Waalse Gewest als het Vlaamse Gewest hetzelfde hebben gedaan. Naast het feit dat dat argument een paradoxaal karakter heeft in een federale Staat, beklemtonen de verzoekende partijen dat een lage-emissiezone noodzakelijkerwijs een maatregel is die wordt aangepast aan de geografische realiteit. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is echter wezenlijk verschillend van de andere gewesten door haar bevolkingsdichtheid en haar stedelijke concentratie.

Ten vierde weerleggen de verzoekende partijen alle andere door de Brusselse ordonnantiegever, soms incidenteel, opgeworpen argumenten. Ten eerste neemt het behoud van de langetermijndoelstellingen, vanaf 2028, geenszins de nadelige weerslag weg van het uitstel van de fase 2025 van de lage-emissiezone op de gezondheid van de burgers voor de huidige periode. Voorts maakt het bestaan van talrijke uitzonderingen op de oorspronkelijke regeling ze niet onnodig en verantwoordt het niet dat gewoonweg ervan wordt afgeweken. Het bestaan van andere maatregelen voldoet overigens niet om het voormelde uitstel te compenseren, temeer daar er is aangetoond dat de lage-emissiezone veruit de meest doeltreffende maatregel ter zake blijkt. Ten slotte heeft een monitoring van de luchtkwaliteit zelf geen enkel effect op de hiervoor omschreven gevolgen van luchtverontreiniging.

A.4.5. De verzoekende partijen merken ten slotte op dat de door de ordonnantie van 21 maart 2025 ingevoerde maatregel niet evenredig is. De Brusselse ordonnantiegever beschikte immers over alternatieve maatregelen om tegemoet te komen aan zijn bekommernis om een bepaalde sociaal-professionele categorie te beschermen, met name de aanpassing van de begeleidingsmaatregelen (bijvoorbeeld steun bij de aankoop of de huur van een voertuig dat voldoet aan de normen of een premie voor mobiliteitsalternatieven) of nog een uitstel dat strikt beperkt is tot de personen die zich in een economisch kwetsbare situatie bevinden. De verzoekende partijen merken overigens op dat een voorstel van ordonnantie in die zin werd ingediend, maar dat het Brusselse Parlement het heeft verworpen.

A.5.1. De tussenkomenende partij weerlegt in hoofddeorde het bestaan van enige achteruitgang.

Zij voert allereerst aan dat het beschermingsniveau dat de wetgever verkoos uit te stellen, niet als vertrekpunt voor de achteruitgang kan worden gebruikt. Volgens de tussenkomenende partij strekt de ordonnantie van 17 oktober 2024 immers ertoe de toepassing te verlengen van het beperkingsniveau dat oorspronkelijk gold van 1 januari 2022 tot 31 december 2024, ingevoerd bij artikel 5, 2^o, d), van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 januari 2018 « betreffende het instellen van een lage-emissiezone » (hierna : het besluit van 25 januari 2018). Zij leidt daaruit af dat het latere beperkingsniveau niet in werking is getreden en, hoe dan ook, nooit in de feiten werd toegepast.

Volgens de tussenkomenende partij dient het beschermingsniveau dat werd geboden door het in artikel 5, 2^o, d), van het besluit van 25 januari 2018 bedoelde beperkingsniveau, dat van toepassing is tot 31 december 2024, te worden gebruikt als vertrekpunt van de eventuele achteruitgang. Wanneer dat beschermingsniveau wordt vergeleken met datgene dat wordt geboden door de bestreden ordonnantie, dient te worden vastgesteld dat zij identiek zijn. Zij verbieden beide de toegang tot de lage-emissiezone, onder andere voor voertuigen van categorie M en N1 waarvan de dieselmotor niet ten minste voldoet aan de euronorm V of 5, 5a of 5b, en voor dezelfde voertuigen waarvan de benzine- of aardgasmotor niet ten minste voldoet aan de euronorm II of 2. Er bestaat bijgevolg geen achteruitgang. De tussenkomenende partij stelt bovendien dat het behoud van de *status quo* tot 31 december 2026 geen achteruitgang vormt.

Daarnaast, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen aanvoeren, is elke zinspelende zowel op de door de richtlijn van 23 oktober 2024 vastgelegde grenswaarden als op de aanbevelingen van de WGO niet pertinent, aangezien zij niet bindend zijn. De grenswaarden zullen immers pas in werking treden op 1 januari 2030. De tussenkomenende partij voegt eraan toe dat het feit dat het huidige beschermingsniveau het nog niet mogelijk maakt de toekomstige standaarden te bereiken, te dezen geen enkel rechtsgevolg kan hebben. Zij betwist overigens de redenering van de Raad van State in zijn advies, aangezien die laatste verkeerdelijk een vergelijking heeft gemaakt met een toekomstig beschermingsniveau dat nog niet van toepassing is.

Ten slotte voert de tussenkomenende partij aan dat men hoe dan ook niet redelijk kan oordelen dat de nieuwe verbodsbepalingen van toepassing waren tussen 1 januari 2025 en 21 maart 2025, gelet op de formulering van de ordonnantie van 17 oktober 2024. De ordonnantie van 21 maart 2025 voorziet immers erin dat de erin vervatte regel retroactief van toepassing is op 1 januari 2025. In de feiten werden de latere fasen van de toegangsbeperkingen tot de lage-emissiezone overigens nooit toegepast.

A.5.2. De tussenkomenende partij voert in ondergeschikte orde aan dat de eventuele achteruitgang niet aanzienlijk is. Ten eerste is de verlenging van het beschermingsniveau van korte duur. De door de vroegere niveaus van 2018, 2019, 2020 en 2022 bedoelde verbodsbepalingen worden bovendien behouden. Ten tweede is het huidige beschermingsniveau hoog. De waarden van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest liggen reeds veel lager dan de bij de richtlijn van 21 mei 2008 voorgeschreven maximale grens- en streefwaarden, en het Gewest is goed op weg om de strengere doelstellingen te bereiken die door de richtlijn van 23 oktober 2024 voor 2030 zijn vastgelegd. De verzoekende partij beklemtoont dat de verwezenlijking van de toekomstige doelstellingen inzake luchtkwaliteit niet in het gedrang wordt gebracht door de bestreden ordonnantie. Zij wijst dienaangaande op een studie van het Europees Milieuagentschap waarin wordt aangetoond dat Brussel met een 172^e plaats op 372 Europese steden geen achterstand heeft op Europees niveau. Ten derde hangt de verhoging van het beschermingsniveau niet enkel af van het wegvervoer. De tussenkomenende partij brengt echter in herinnering dat er ook normatieve en dwingende kaders werden ingevoerd in andere sectoren en dat die niet werden gewijzigd, hetgeen eveneens de luchtkwaliteit in Brussel heeft verbeterd.

A.5.3. Mocht een aanzienlijke achteruitgang worden vastgesteld, voert de tussenkomenende partij aan dat die achteruitgang redelijk verantwoord is. Zoals de ordonnantiegever en de Raad van State erom verzoeken, dient rekening te worden gehouden met de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 17 oktober 2024. Daarin worden verantwoordingen vermeld die verband houden met het behoud van de sociale rechtvaardigheid, met het in aanmerking nemen van de economische conjunctuur en met de bescherming van het lokale economische weefsel, met de interregionale harmonisatie en met een groter draagvlak bij de bevolking voor de ecologische overgang.

De tussenkomenende partij weerlegt allereerst het argument van de verzoekende partijen met betrekking tot het gebrek aan cijfermateriaal, omdat het volgens haar niet aan de wetgever toekomt de in eerste instantie aangevoerde motieven aan te tonen, noch om een beroep te doen op deskundigen of welbepaalde studies.

Ten eerste is de tussenkomenende partij van mening dat de aangevoerde maatschappelijke reden niet op vage overwegingen steunt, maar op de vaststellingen dat een deel van de bevolking afhankelijk blijft van de auto, dat er geen onmiddellijke alternatieven zijn voor bepaalde kwetsbare gebruikers en dat tal van gezinnen economisch sterk zijn verzwakt ingevolge de recente crises. Zij merkt op dat in de parlementaire voorbereiding wordt vermeld dat ongeveer 35 000 voertuigen worden beoogd. Bovendien, wat de door de verzoekende partijen geciteerde wetenschappelijke studies over sociaal-geografische ongelijkheden betreft, kunnen die studies volgens de tussenkomenende partij ook in die zin worden geïnterpreteerd dat de maatregelen ter bestrijding van de luchtverontreiniging de materiële onzekerheid van die bevolkingsgroepen niet doen toenemen. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen aanvoeren, is het overigens wel degelijk moeilijk om een voertuig te vervangen, zelfs op de tweehandsmarkt, rekening houdend met de bijkomende kosten en met het feit dat de voertuigen die voor het eerst zijn ingeschreven tussen 2001 en 2005, slechts 5,4 % van het wagenpark vertegenwoordigden in 2022. De tussenkomenende partij brengt overigens in herinnering dat het argument dat is afgeleid uit het feit dat het tijdschema reeds lang bekend was, niet kan overtuigen aangezien men met verschillende crises, waaronder de COVID-19-crisis, te maken heeft gehad. De impact is hoe dan ook gering aangezien de lage-emissiezone onverkort van kracht blijft voor de periode 2025-2026 wat betreft de reeds geldende beperkingen en de rest van het in 2022 vastgelegde tijdschema later zal worden toegepast. Zij brengt voorts in herinnering dat de geldende regeling reeds enige flexibiliteit toeliet voor de gebruikers die hun voertuig het meest nodig hebben. De ordonnantiegever is tot een belangenafweging overgegaan en heeft ervoor gekozen niet te opteren voor een opheffing zonder meer van de volgende fase, maar voor een louter uitstel. Inmiddels worden er bijkomende maatregelen en een monitoring van de luchtkwaliteit ingevoerd, die niet louter cosmetisch zijn, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen

aanvoeren. Integendeel, de tussenkomenende partij voert aan dat de door de verzoekende partijen voorgestelde alternatieve begeleidingsmaatregelen daarentegen niet doeltreffend zouden zijn geweest. Hoe dan ook, het komt de ordonnantiegever niet toe de absolute onmogelijkheid van een alternatief scenario aan te tonen, maar te beoordelen of de genomen maatregel op redelijke en evenredige wijze beantwoordt aan de nagestreefde doelstelling, in een welbepaalde politieke, economische en maatschappelijke context.

Ten tweede beklemtoont de tussenkomenende partij het bestaan van twee economische redenen, namelijk het feit dat de sociaal-economische impact van de fase die oorspronkelijk was vastgesteld op 1 januari 2025 bijzonder streng zou zijn geweest in een context die wordt gekenmerkt door de opeenvolging van gezondheids-, energie- en inflatiecrises, en het feit dat de werkende mensen die een eigen voertuig nodig hebben om hun beroep te kunnen uitoefenen, moesten worden beschermd.

Ten derde brengt de tussenkomenende partij in herinnering dat de interregionale reden ertoe strekte de samenhang binnen het Belgische grondgebied te waarborgen, aangezien het Vlaamse Gewest heeft besloten om de invoering van zijn eigen lage-emissiezone uit te stellen, terwijl het Waalse Gewest van zijn lage-emissiezone heeft afgezien. De bedoeling hiervan is voorkomen dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest economisch wordt afgezonderd. Die afzondering is echter niet hypothetisch, omdat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest wel degelijk een territoriale enclave is, waar dagelijks meer dan 400 000 pendelaars samenkomen en waarvan de economie sterk afhankelijk is van de bereikbaarheid met de wagen. De tussenkomenende partij stelt ten slotte dat het argument dat is afgeleid uit de stedelijke eigenheid van Brussel geenszins de relevantie van een harmonisatie tegenspreekt.

Ten vierde onderstreept de tussenkomenende partij de reden met betrekking tot het draagvlak bij de bevolking voor de ecologische overgang en stelt dat, door de toepassing van een fase die verdeeldheid kan zaaien te temperen, dankzij het uitstel een algemene verwerping van de maatregel kan worden voorkomen en een positieve dynamiek voor de luchtkwaliteit kan worden behouden.

- B -

Ten aanzien van de bestreden ordonnantie en de context ervan

B.1.1. Het beroep heeft betrekking op de lage-emissiezone in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (afgekort als « LEZ » voor *low emission zone*), die wordt omschreven als een zone waarin de toegang van bepaalde motorvoertuigen is beperkt of verboden teneinde de luchtverontreiniging te bestrijden en de luchtkwaliteit te verbeteren. De mogelijkheid om dergelijke zones in te voeren, werd in het leven geroepen door de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 2 mei 2013 « houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing », meer bepaald artikel 3.2.16 ervan. Dat artikel bepaalde aanvankelijk :

« § 1. Voor de lage-emissiezones die de Regering vastlegt, kan zij, op basis van een haalbaarheidsstudie, in overleg met de gemeenten, de uitoefening van sommige activiteiten op het vlak van vervoer en mobiliteit permanent, tijdelijk of recurrent aanmoedigen, beperken of verbieden om de luchtkwaliteit te verbeteren.

De Regering kan hiervoor inzonderheid specifieke maatregelen invoeren voor de voertuigen die in een lage-uitstootzone rijden, op basis van criteria in verband met motorisatie,

tijdstip of bestemming, en toelagen toekennen aan de gemeenten voor de instelling van lage-emissiezones.

§ 2. Het toegangsrecht van voertuigen tot lage-uitstootzones is onder meer gekoppeld aan de mate waarin het voertuig luchtverontreinigende stoffen uitstoot. De Regering definieert de uitzonderingen op de beperking van het toegangsrecht tot de lage-uitstootzone naargelang de aard, het type of het gebruik dat van het betrokken motorvoertuig wordt gemaakt en van het tijdstip van de dag.

§ 3. De Regering houdt ook rekening met sociaal-economische criteria en de bijzondere situatie van de gebruikers, met name de personen die in de lage-uitstootzone wonen ».

Die bepaling werd als volgt vervangen bij artikel 3 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 7 december 2017 « tot wijziging van de ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing » :

« § 1. De Regering bepaalt één of meerdere lage-emissiezones op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest die permanent van toepassing is (zijn) om de luchtkwaliteit te verbeteren.

§ 2. De beperking van het toegangsrecht van voertuigen tot de lage-emissiezone(s) wordt verbonden aan de emissies van luchtverontreinigende stoffen van het gemotoriseerde voertuig, zoals bepaald door de Regering.

De Regering kan voorts afwijkingen definiëren op de beperking van het toegangsrecht tot de lage-emissiezone(s) in functie van de aard, het type, het gebruik van het betreffende motorvoertuig, socio-economische criteria, evenals in geval van uitzonderlijke situaties welke beperkt zijn in de tijd.

De Regering bepaalt de procedure voor de toekenning van de afwijkingen en stelt de statutaire of contractuele ambtenaren aan die deze zullen toekennen.

Onverminderd de registratie zoals bedoeld in § 3, dienen bepaalde door de Regering te bepalen types van voertuigen geregistreerd te worden om toegang te krijgen tot de LEZ.

De Regering bepaalt de voorwaarden van de registratie.

§ 3. Elk voertuig dat niet is geregistreerd in het repertorium van de voertuigen zoals vermeld in de artikelen 6 tot en met 9 van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 betreffende de inschrijving van voertuigen, moet voorafgaandelijk geregistreerd worden om toegang te verkrijgen tot de lage-emissiezone(s).

De Regering bepaalt de voorwaarden van de registratie.

§ 4. Het plaatsen van verkeerstekens die de lage-emissiezone(s) aangeven, met name de verkeerstekens F117 en F118, bedoeld in artikel 71.2 van de Wegcode, gebeurt overeenkomstig de bepalingen van de ordonnantie van 3 april 2014 betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer en de plaatsing en bekostiging van de verkeerstekens.

§ 5. De Regering kan een systeem van tijdelijke toegang tot de lage-emissiezone(s) tegen betaling invoeren.

De Regering :

1° legt de modaliteiten van dit systeem vast en legt de procedure voor aanvraag, toekenning en betaling van deze tijdelijke toegang tegen betaling vast;

2° bepaalt desgevallend het bedrag van de retributie die voor deze toegang verschuldigd is ».

B.1.2. Bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 januari 2018 « betreffende het instellen van een lage-emissiezone » (hierna : het besluit van 25 januari 2018), maakte de Brusselse Hoofdstedelijke Regering gebruik van die mogelijkheid door een lijst te bepalen van de voertuigen die in de zone werden toegelaten (artikel 5), volgens een geleidelijk tijdschema in vijf fases (van 1 januari tot 31 december 2018, van 1 januari tot 31 december 2019, van 1 januari 2020 tot 31 december 2021, van 1 januari 2022 tot 31 december 2024, en vanaf 1 januari 2025).

Dat besluit nuanceerde ook het toegangsverbod van de niet-toegelaten voertuigen. Ten eerste konden die laatste, met toepassing van artikel 6, een « LEZ-dagpas » genieten, die maximaal acht keer kon worden aangekocht. Ten tweede voerde artikel 8 een systeem van individuele afwijkingsaanvragen in. Ten derde voerde artikel 19 een « gedoogperiode » van drie maanden in, die betrekking had op « de ononderbroken periode vanaf de overtreding waarvoor een boete werd opgelegd ».

B.1.3. Dat besluit werd vervolgens gewijzigd bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 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 » (hierna : het besluit van 30 juni 2022), waarin een preciezer tijdschema wordt bepaald, vastgesteld in een tabel voor de jaren 2025, 2028, 2030, 2035 en 2036.

B.1.4. Op 17 oktober 2024 werd de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest « dat [lees : die] ertoe strekt de uitvoeringsdatum van de volgende fase van de lage-emissiezone (LEZ) vast te stellen op 1 januari 2027 » (hierna : de ordonnantie van 17 oktober 2024) aangenomen. Die bepaalt :

« Art. 2. In artikel 3.2.16 van de ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing, ingevoegd bij de ordonnantie van 7 december 2017, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in paragraaf 2, eerste lid, worden de woorden ‘ , onder voorbehoud van de toepassing van paragraaf 6, ’ ingevoegd tussen het woord ‘ zoals ’ en de woorden ‘ bepaald door de Regering. ’;

2° het artikel wordt aangevuld met een paragraaf 6, luidende :

‘ § 6. Motorvoertuigen van de categorieën M1, M2 en M3 van Klasse I, Klasse II, Klasse III, Klasse A, Klasse B, en van categorieën N1-I, N1-II et N1-III, N2, N3, L1, L2, L3, L4, L5, L6 en L7 die beantwoorden aan de normen bedoeld in 5, § 1, 3°, derde kolom van het besluit van 25 januari 2018 betreffende het instellen van een lage-emissiezone of die beantwoorden aan hogere normen, zijn toegelaten tot de lage-emissiezone tot en met 31 december 2026.

Elke titularis van de nummerplaat van het motorvoertuig dat in de voormelde periode in de lage-emissiezone rijdt en door middel van nummer-plaatherkenning geïdentificeerd wordt, wordt in kennis gesteld van de datum waarop het motorvoertuig niet meer toegelaten is in de lage-emissiezone, de gevolgen van het rijden met een niet-toegelaten motorvoertuig na deze datum in de lage-emissiezone en de voorziene begeleidende maatregelen. De Regering kan de vorm en de inhoud van de kennisgeving nader bepalen. ’.

Art. 3. Deze ordonnantie treedt in werking op 1 januari 2025 ».

Niettegenstaande de bewoordingen van de voormelde ordonnantie, blijkt uit de lezing van artikel 3.2.16, § 6, zoals ingevoegd bij die ordonnantie, dat er geen enkele wijziging werd doorgevoerd voor de voertuigen die vanaf 2025 worden toegelaten en verboden in de lage-emissiezone.

B.1.5. Met toepassing van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing zijn de toegangsbeperkingen tot de lage-emissiezone bedoeld in het met het besluit van 30 juni 2022 ingevoerde tijdschema bijgevolg in werking getreden op 1 januari 2025.

B.1.6. De bestreden ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 21 maart 2025 « tot wijziging van de ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van

Lucht, Klimaat en Energiebeheersing teneinde bepaalde voertuigen toe te laten in de lage-emissiezone tot 31 december 2026 » (hierna : de ordonnantie van 21 maart 2025) bepaalt :

« Art. 2. In artikel 3.2.16 van de ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing wordt paragraaf 6, ingevoegd bij de ordonnantie van 17 oktober 2024, vervangen als volgt :

‘ § 6. Naast de motorvoertuigen waarvoor de toegang tot de lage-emissiezone na 1 januari 2025 reeds toegelaten is op grond van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 januari 2018 betreffende het instellen van een lage-emissiezone, zijn toegelaten om toegang te hebben tot de lage-emissiezone tot en met 31 december 2026 :

1° de motorvoertuigen van de categorieën M1, M2 en M3 van Klasse I, Klasse II, Klasse III, Klasse A, Klasse B, en van categorieën N1-I, N1-II en N1-III, indien ze een dieselmotor hebben die ten minste voldoet aan euronorm V of 5, 5a of 5b, of een benzine- of aardgasmotor hebben die ten minste voldoet aan euronorm II of 2;

2° de motorvoertuigen van de categorieën N2, N3, L1, L2, L3, L4, L5, L6 en L7. ’.

Art. 3. Deze ordonnantie heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2025 ».

B.2.1. De parlementaire voorbereiding van de bestreden ordonnantie vermeldt :

« Door de goedkeuring van de ordonnantie van 17 oktober 2024 die ertoe strekt de uitvoeringsdatum van de volgende fase van de lage-emissiezone (LEZ) vast te stellen op 1 januari 2027, heeft het parlement reeds de wens geuit om de inwerkingtreding van de nieuwe fase van de lage-emissiezone uit te stellen.

Deze ordonnantie voegde met name een zesde paragraaf toe aan artikel 3.2.16 van het BWLKE [Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing], die tot doel had om de inwerkingtreding van de volgende fase van de LEZ uit te stellen van 1 januari 2025 naar 1 januari 2027.

Het is evenwel gebleken dat deze nieuwe zesde paragraaf van artikel 3.2.16 van het BWLKE die intentie, vanuit juridisch oogpunt, niet duidelijk genoeg vertaalde.

Om alle twijfels of interpretaties met betrekking tot het uitstel van de volgende fase van de LEZ te voorkomen en om de in de pers aangekondigde gerechtelijke betwistingen hieromtrent te voorkomen, wordt artikel 3.2.16, § 6, van het BWLKE aangepast.

Deze aanpassing zal, met terugwerkende kracht, in werking treden op 1 januari 2025, de datum van de inwerkingtreding van de ordonnantie van 17 oktober 2024 die ertoe strekt de uitvoeringsdatum van de volgende fase van de lage-emissiezone (LEZ) vast te stellen op 1 januari 2027.

De wil van de wetgever om de volgende fase van de LEZ uit te stellen werd duidelijk uitgedrukt in de voorbereidende werkzaamheden en deze werd ook via de pers aangekondigd

op het moment van de goedkeuring van deze ordonnantie. Het is ook op deze manier dat de betrokken administraties de ordonnantie hebben geïnterpreteerd. Zij zijn overgegaan tot de aanpassing van hun communicatie, gedrag en planning. Ook de burgers werden in die zin geïnformeerd.

Dit voorstel van ordonnantie beoogt dan ook om de rechtszekerheid te garanderen vanaf 1 januari 2025 » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2024-2025, A-79/1, p. 2).

B.2.2. In haar advies nr. 77.511/1 van 28 februari 2025 heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State opgemerkt :

« Zelfs wanneer men zich op het standpunt zou stellen dat het relevante tijdstip voor het beoordelen van de *standstill*-verplichting zich zou situeren bij de aanneming van de ordonnantie van 17 oktober 2024, mag, anders dan lijkt te worden aangevoerd in de toelichting bij het voorstel dat daartoe leidde, uit het feit dat de uitgestelde beperkingen nog niet van toepassing waren, niet worden afgeleid dat er geen achteruitgang in het beschermingsniveau zou kunnen zijn. Teneinde de inachtneming van de in artikel 23 van de Grondwet vervatte *standstill*-verplichting te toetsen, dient rekening te worden gehouden met de eventuele achteruitgang die zou worden waargenomen tussen het waarborgniveau dat werd geboden door de regelgeving vóór de wijzigingen en het waarborgniveau dat wordt geboden na diezelfde wijzigingen. Het bestaande waarborgniveau dat moet worden afgezet tegenover het waarborgniveau dat het voorgelegde voorstel biedt, is bepaald in artikel 5, § 1, van het LEZ-besluit dat een ‘ zero-emissie transitie ’ invoert door het geleidelijk of gefaseerd verstrengen van de toegangscriteria voor de periode 2025-2035 om te komen tot een volledig verbod van diesel en benzine/CNG/LPG voor bepaalde categorieën van voertuigen. Door het uitstel van de inwerkingtreding van de volgende fase van de lage-emissiezone zorgt de ordonnantiegever voor een achteruitgang in de bescherming van het recht op bescherming van de gezondheid en het recht van de bescherming van een gezond leefmilieu.

Het strekt tot aanbeveling de toelichting van het voorstel aan te vullen met een beschrijving van de omvang van de achteruitgang die het voorstel bewerkstelligt, en, voor het geval er sprake is van een aanzienlijke achteruitgang ten opzichte van de bestaande wetgeving, met een redelijke verantwoording daarvoor.

6.2. Ook moet rekening gehouden worden met het feit dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in ieder geval gehouden blijft om te voldoen aan de supranationale verplichtingen op het vlak van de bescherming van de luchtkwaliteit en de strijd tegen klimaatverandering, zoals die onder meer voortvloeien uit richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 ‘ betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa ’ en verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 ‘ tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 (“ Europese klimaatwet ”) ’.

Het strekt dan ook tot aanbeveling niet alleen te verantwoorden waarom de geplande fase met ingang van 2025 wordt uitgesteld, maar ook toe te lichten op welke manier de daarmee beoogde vooruitgang in de luchtkwaliteit en reductie van broeikasemissies alsnog bereikt kan worden met andere maatregelen » (pp. 6-7).

Ten aanzien van de voorwaarden van de schorsing

B.3. Naar luid van artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof (hierna : de bijzondere wet van 6 januari 1989) dient aan twee voorwaarden te zijn voldaan opdat tot schorsing kan worden besloten :

- de middelen die worden aangevoerd moeten ernstig zijn;

- de onmiddellijke uitvoering van de bestreden maatregel moet een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kunnen berokkenen.

Daar de twee voorwaarden cumulatief zijn, leidt de vaststelling dat één van die voorwaarden niet is vervuld tot verwerping van de vordering tot schorsing.

Wat betreft het risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel

B.4.1. Wat het risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel betreft, moet een schorsing van een wetsbepaling door het Hof kunnen voorkomen dat voor de verzoekende partij door de onmiddellijke toepassing van de bestreden norm een ernstig nadeel zou ontstaan dat bij een eventuele vernietiging van die norm niet of nog moeilijk zou kunnen worden hersteld.

B.4.2. Uit artikel 22 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 blijkt dat, om te voldoen aan de tweede voorwaarde van artikel 20, 1°, van die wet, de persoon die een vordering tot schorsing instelt, in zijn verzoekschrift concrete en precieze feiten moet uiteenzetten waaruit voldoende blijkt dat de onmiddellijke toepassing van de bepaling waarvan hij de vernietiging vordert, hem een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

Die persoon moet met name het bestaan van het risico van een nadeel, de ernst en de moeilijk te herstellen aard ervan en het verband tussen dat risico en de toepassing van de bestreden bepaling aantonen.

B.5.1. Een van de verzoekende partijen, T.J., is een minderjarige die lijdt aan chronische astma en allergieën. Zij voert aan dat het uitstel met twee jaar van de fase 2025 van de lage-emissiezone haar ernstige gezondheidsproblemen kan verergeren en het aantal ziekenhuisopnames en zware medicamenteuze behandelingen die zij al ondergaat, kan doen toenemen, aangezien de pathologieën waaraan zij lijdt sterk verband houden met luchtverontreiniging.

B.5.2. Uit het bij het verzoekschrift gevoegde medisch verslag blijkt dat de door T.J. aangevoerde pathologieën zijn aangetoond. Tal van wetenschappelijke studies tonen aan dat kinderen een kwetsbare groep vormen die vatbaar is voor de effecten van luchtverontreiniging. (Sciensano, « Determinanten van Gezondheid: Luchtkwaliteit, Health Status Report », 25 Maart 2024, Brussel, België, <https://www.gezondbelgie.be/nl/gezondheidstoestand/determinanten-van-gezondheid/luchtkwaliteit>, die voor de internationale wetenschappelijke literatuur meer specifiek vermeldt : H. Khreis, C. Kelly, J. Tate, R. Parslow, K. Lucas, M. Nieuwenhuijsen, « Exposure to Traffic-Related Air Pollution and Risk of Development of Childhood Asthma: A Systematic Review and Meta-Analysis ». *Environment International*, vol. 100, maart 2017, pp. 1-31, <https://doi.org/10.1016/j.envint.2016.11.012>; H. Lim, H.-J. Kwon, J.-A. Lim, J. H. Choi, M. Ha, S.-S. Hwang, W.-J. Choi, « Short-Term Effect of Fine Particulate Matter on Children's Hospital Admissions and Emergency Department Visits for Asthma: A Systematic Review and Meta-Analysis », *Journal of Preventive Medicine and Public Health*, vol. 49 (4), juli 2016 <https://doi.org/10.3961/jpmp.16.037>). Terwijl een slechte luchtkwaliteit ernstige gevolgen heeft voor de gezondheid van eenieder, is dat nog meer het geval wanneer zij, zoals te dezen, kwetsbare personen raakt. Het uitstel van een maatregel tot verbetering van de luchtkwaliteit waarvan de doeltreffendheid is erkend, kan, zelfs indien het tot slechts twee jaar wordt beperkt, tot een aanzienlijke verslechtering leiden van de gezondheidstoestand van een kind dat ernstig lijdt onder de huidige luchtverontreiniging. Dergelijke gevolgen voor de gezondheid kunnen niet op retroactieve wijze worden verholpen, zodat de maatregel een onherstelbaar nadeel kan toebrengen.

B.6. Aangezien aan die voorwaarde is voldaan wat een van de verzoekende partijen betreft, is het niet noodzakelijk te onderzoeken of de andere partijen eveneens eraan voldoen.

Wat betreft het ernstige middel

B.7. De verzoekende partijen leiden een enig middel, dat zij ernstig achten, af uit de schending, door de bestreden ordonnantie, van artikel 23 van de Grondwet, in zoverre het uitstel van de fase 2025 van de lage-emissiezone in Brussel een onverantwoorde aanzienlijke achteruitgang met zich zou meebrengen van het beschermingsniveau van het recht op gezondheid en van het recht op een gezond leefmilieu, in het bijzonder van het recht op een leefmilieu dat vrij is van schadelijke luchtverontreiniging.

B.8.1. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid :

[...]

2° het recht op [...] bescherming van de gezondheid [...];

[...]

4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;

[...] ».

B.8.2. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft om een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de onderscheiden wetgevers, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt niet wat die rechten, waarvan enkel het beginsel wordt uitgedrukt, impliceren, waarbij elke wetgever ermee is belast die rechten te waarborgen, overeenkomstig het tweede lid van dat artikel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten.

B.8.3. Artikel 23, derde lid, 2° en 4°, van de Grondwet draagt de bevoegde wetgevers op om het recht op bescherming van de gezondheid en het recht op de bescherming van een gezond

leefmilieu te waarborgen. Ter bescherming van de menselijke gezondheid en het leefmilieu, is het van bijzonder belang dat de uitstoot van schadelijke luchtverontreinigende stoffen wordt vermeden, voorkomen of verminderd.

B.8.4. Artikel 23 van de Grondwet bevat een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording.

B.9.1. Zoals in B.1.5 is vermeld, is de toepasselijke versie van artikel 3.2.16 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing bij de aanneming van de bestreden ordonnantie, de versie die ten uitvoer was gelegd bij artikel 5 van het besluit van 25 januari 2018, zoals vervangen bij het besluit van 30 juni 2022, dat meer in het bijzonder het tijdschema omvat dat is vastgesteld in de tabel van artikel 5, § 1, 3°, die in werking is getreden op 1 januari 2025. Dat tijdschema voorziet erin dat enkel de volgende categorieën van voertuigen in de lage-emissiezone zijn toegelaten : M1, N1-I, N1-II, N1-III en M2 (Diesel minimum Euro 6, Benzine, LPG, CNG minimum Euro 3); M3 van klasse I, II, en A, M3 van klasse III en B, N2 en N3 (Diesel minimum Euro VI, Benzine, LPG, CNG minimum Euro III); L1, L2 (Benzine, LPG, CNG minimum Euro 5); L3, L4 en L5 (Benzine, LPG, CNG minimum Euro 3). De lage-emissiezone in het algemeen, en het voormelde tijdschema in het bijzonder, zijn gebaseerd op de positieve effecten ervan op de vermindering van de broeikasgasemissies, die bijdraagt tot een doeltreffende bescherming van het leefmilieu en van het klimaat en tot de verbetering van de luchtkwaliteit.

In tegenstelling tot wat de voorzitter van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement aanvoert, kan die inwerkingtreding niet worden betwist, niettegenstaande de bedoeling waarop de ordonnantie van 17 oktober 2024 steunt en het feit dat de administratie feitelijk de verkeerde wetgeving heeft toegepast. De zin van een wetsbepaling kan immers niet worden omgebogen door verklaringen die aan de aanneming ervan zijn voorafgegaan, te laten voorgaan op de duidelijke tekst van die bepaling.

B.9.2. Met de bestreden ordonnantie worden bepaalde voertuigen die niet in de lage-emissiezone mochten rondrijden op 1 januari 2025, opnieuw tot die zone toegelaten, met terugwerkende kracht tot die datum, tot 31 december 2026. Het gaat met name om Euro 5-dieselveertuigen (ingeschreven tussen 1 januari 2011 en 31 augustus 2015) en Euro 2-benzine-,

LPG- en CNG-voertuigen (ingeschreven tussen 1 januari 1997 en 31 december 2000). Zoals de Raad van State heeft opgemerkt, vermindert de Brusselse ordonnantiegever, door een dergelijk uitstel, het beschermingsniveau van het recht op gezondheid en van het recht op een gezond leefmilieu.

B.10.1. De bescherming van het leefmilieu en de gezondheid vormt een belangrijke maatschappelijke bekommernis. In dat opzicht passen de normen met betrekking tot de luchtkwaliteit in een internationale context. Op Europees niveau is de toepasselijke norm de richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 « betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa », gewijzigd en vervolgens herschikt bij de richtlijn (EU) 2024/2881 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2024 « betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (herschikking) » (hierna : de richtlijn van 23 oktober 2024). De aanhef van die richtlijn vermeldt dat « de Commissie zich ertoe [heeft] verbonden om de luchtkwaliteit verder te verbeteren en de luchtkwaliteitsnormen van de Unie beter op de aanbevelingen van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) af te stemmen ». De WHO publiceert immers regelmatig richtsnoeren met betrekking tot de luchtkwaliteit met als hoofddoel « luchtkwaliteitsniveaus voor te leggen die zijn vastgesteld op basis van gezondheid en uitgedrukt in korte- of langetermijnconcentraties [...] en die worden gegeven voor zes belangrijke luchtverontreinigende stoffen : PM_{2,5}-deeltjes, PM₁₀-deeltjes, ozon, stikstofdioxide, zwaveldioxide en koolmonoxide » (WGO, *Lignes directrices OMS relatives à la qualité de l'air, Résumé d'orientation*, 2021, eigen vertaling).

B.10.2. In het licht van de voormelde doelstellingen beoogt het door het besluit van 30 juni 2022 ingevoerde tijdschema een blijvende en geleidelijke inspanning op lange termijn. Overeenkomstig artikel 7bis van de Grondwet, dienen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden de doelstellingen van een duurzame ontwikkeling in haar sociale, economische en milieugebonden aspecten na te streven, rekening houdend met de solidariteit tussen de generaties. Tijdens de parlementaire voorbereiding van de herziening van de Grondwet tot invoeging van een titel Ibis en een artikel 7bis betreffende de duurzame ontwikkeling als algemene beleidsdoelstelling, werd erop gewezen dat onder de vrijwaring van de « milieugebonden aspecten » ook de « opwarming van het klimaat » moet worden verstaan, « waarvan anderen de gevolgen zullen moeten dragen » (*Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr. 3-1778/2, p. 54). Door geruime tijd op voorhand te voorzien in een dergelijk tijdschema, dat de inspanningen inzake luchtverontreiniging ononderbroken

spreidt, hebben de ordonnantiegever en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering rekening gehouden met de gevolgen van hun beleid voor de toekomstige generaties.

B.10.3. Uit het verslag 2023 met betrekking tot de evaluatie van de lage-emissiezone door de Brusselse overheid blijkt dat het tijdschema van die zone, in de periode van 2018 tot eind 2023, het mogelijk heeft gemaakt om de uitstoot van stikstofdioxiden (NO_x) met 36 %, de uitstoot van roet (*black carbon*) met 65 % en de NO₂-concentratie langs de drukste wegen met 30 % te verminderen. Het verslag vermeldt eveneens een prospectieve studie waarin was voorzien dat de impact, volgens hetzelfde tijdschema, van 2022 tot 2025, het grootst zou zijn op de wegen met hoge verkeersdichtheid.

B.10.4. Bijgevolg betekent het opnieuw toelaten in de lage-emissiezone, gedurende twee jaar, van voertuigen die tot 28 jaar geleden konden zijn ingeschreven, rekening houdend met het feit dat de oudere voertuigen eveneens de meest vervuilende voertuigen zijn, een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau van het recht op gezondheid en van het recht op een gezond leefmilieu.

B.11.1. Bij ontstentenis van een bijzondere verantwoording in de parlementaire voorbereiding van de bestreden ordonnantie, dient, zoals daarin wordt aangegeven, te worden verwezen naar de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 17 oktober 2024, die vermeldt :

« 2.1. Een inwerkingtreding op 1 januari 2025 is sociaal onrechtvaardig

De huidige regeling voorziet vanaf 1 januari 2025 immers niet in voldoende geschikte begeleidende maatregelen voor bepaalde gezinnen en mensen die om beroepsredenen hun wagen nodig blijven hebben.

De bestaande begeleidende maatregelen (Brussel'Airpremie, mobility coach) zijn erop gericht gezinnen en bedrijven te helpen afstand te doen van hun voertuig en in plaats daarvan te opteren voor een alternatief vervoermiddel (openbaar vervoer, fiets, deelauto, taxi).

Tot nu toe konden vooral mensen met voldoende middelen zich een auto van de nieuwe generatie aanschaffen. Het is echter van het allergrootste belang om aandacht te hebben voor wie niet zonder voertuig kan en het geld niet heeft om het te vervangen.

Bovendien is de aankoop van een voertuig dat voldoet aan de volgende maatstaven van de LEZ, een zware investering voor tal van gezinnen die door de hoge levensduurte in het gewest al krap bij kas zitten. De situatie is nog ingewikkelder voor gezinnen die hun wagen nodig

hebben om naar het werk te rijden, en dan in het bijzonder voor de inwoners van de stadsrand waar de verbindingen met het openbaar vervoer minder goed zijn.

Daardoor kan de volgende fase van de LEZ leiden tot sociale uitsluiting en mensen economisch kwetsbaar maken, omdat ze niet langer zelf vrij zullen kunnen kiezen hoe ze zich verplaatsen, maar ze ertoe genoopt zullen zijn hun keuze te laten hangen van externe en/of maatschappelijke factoren (voornamelijk sociaal-economisch profiel, leeftijd, handicap, zorgbehoefendheid en aanwezigheid van kinderen in het gezin, maar ook het algemene vervoersaanbod, ruimtelijke ordening, werkplek (bijvoorbeeld in de rand), werkuren, financiële middelen van het gezin, woonkosten en de mate waarin die samenhangen met de verplaatsingsafstand, gezondheid enzovoort).

Gezinnen met een laag inkomen beschikken doorgaans het minst vaak over een motorvoertuig, maar tegelijk worden net zij het meest getroffen door de inwerkingtreding van de nieuwe fase, aangezien zij meestal een oud voertuig bezitten en de grootste moeite ondervinden om het te vervangen.

Door de toegang voor die voertuigen te beperken, zullen bijgevolg op de eerste plaats gezinnen met een laag inkomen en eenoudergezinnen worden benadeeld die zich geen ander voertuig kunnen veroorloven.

Er dient op gewezen dat tal van Brusselse gezinnen economisch zwaar hebben geleden onder de opeenvolgende crisissen van de voorbije jaren (corona- en energiecrisis) en dat de huidige werkelijkheid er dus anders uitziet dan in 2018.

2.2. Een inwerkingtreding op 1 januari 2025 zal grote economische en maatschappelijke gevolgen hebben.

De hoge aankoopprijs van een nieuw voertuig zou wel eens negatief kunnen doorwegen voor allerlei werkende mensen die een eigen voertuig nodig hebben om hun beroep te kunnen uitoefenen. Zo maken de geplande veranderingen sommige beroepsbeoefenaars, zoals thuisverplegers en pakjesbezorgers, en aannemers en ambachtlieden in het algemeen bijzonder kwetsbaar. Deze mensen moeten zich vaak met grote regelmaat en op wisselende tijdstippen verplaatsen, wat het voor hen weinig praktisch of zelfs onmogelijk maakt om het openbaar vervoer te gebruiken. Niet al deze beroepsbeoefenaars hebben echter voldoende financiële middelen om hun voertuig te vervangen door een exemplaar dat voldoet aan de normen. Wanneer ze zich geen aangepast voertuig kunnen aanschaffen, dreigen ze terecht te komen in een situatie waarin ze niet in staat zijn hun beroep verder uit te oefenen, wat niet alleen een weerslag zou hebben op hun inkomen, maar ook op de kwaliteit van de dienstverlening aan de bevolking en op het economische weefsel van het gewest in het algemeen.

2.3 Door de inwerkingtreding uit te stellen, moet het mogelijk worden gemaakt samen te werken met de andere gewesten en te voorkomen dat het gewest economisch wordt afgezonderd

In de Belgische context is het essentieel om rekening te houden met de beslissingen van de andere gewesten in verband met lage-emissiezones (LEZ).

Vlaanderen heeft besloten om de volgende fase van de Vlaamse LEZ uit te stellen, terwijl Wallonië zijn plannen voor een LEZ heeft ingetrokken. Door vast te houden aan de

vooropgestelde deadline van 31 december 2024 en zo het tegenovergestelde te doen van de aanpassingen die Vlaanderen en Wallonië hebben doorgevoerd, dreigt de hoofdstad voortaan economisch geïsoleerd te raken, met alle nadelige gevolgen vandien voor haar economische weefsel en algemene aantrekkingskracht. De voorgestelde herziening moet het pad effenen om intenser overleg te plegen over de volgende fasen en beter samen te werken met de andere gewesten om de uitvoeringstermijnen zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, G.Z. 2024, A-10/1, pp. 3-4).

B.11.2. Uit de voormelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de ordonnantiegever het uitstel van fase 2025 van de lage-emissiezone die op 1 januari van hetzelfde jaar in werking is getreden, wil verantwoorden door te verwijzen naar de situatie van de gezinnen met een laag inkomen en van bepaalde beroepsbeoefenaars. De ordonnantiegever voert echter geen elementen aan die de bewering staven volgens welke de te beschermen bevolkingscategorie in werkelijkheid meestal de oudste voertuigen bezit. In dat verband geeft het door de tussenkomende partij aangevoerde cijfer van 35 000 mogelijk betrokken wagens geen antwoord op de vraag wie de eigenaars van die wagens zijn. Een dergelijke bewering lijkt daarentegen in strijd met de conclusies van een verslag van het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad (Vivalis Brussel, *Gezondheidsindicatoren van het Brussels Gewest*, 2024, p. 78). Er wordt ook niet verduidelijkt hoeveel het werkelijk kost om van een niet-toegelaten voertuig over te gaan naar een voertuig dat volgens het oorspronkelijke tijdschema in de lage-emissiezone is toegelaten. Uit niets blijkt dat de aankoop van een tweedehandsvoertuig dat enkele jaren nieuwer is dan het oudere voertuig, waarin reeds in 2018 en meer nog in 2022 kon worden voorzien, de door de ordonnantiegever aangevoerde belangrijke hindernis vormt. Die bewering geldt des te meer voor zelfstandigen, die fiscale stimuli ter zake genieten. Ten slotte, zoals de verzoekende partij opmerkt, liet de geldende regeling reeds een zekere flexibiliteit toe voor de gebruikers die het meest afhankelijk zijn van hun voertuig.

B.11.3. Zoals de verzoekende partijen opmerken en zoals uit tal van studies blijkt, met name uit een studie van het voormelde Observatorium, is de beoogde bevolkingscategorie overigens eveneens de categorie die het meest kwetsbaar is voor luchtverontreiniging en de eruit voortvloeiende gezondheidsproblemen. In dat verband is het door de bestreden maatregel ingevoerde uitstel algemeen en niet doelgericht. Een groot aantal personen kan bijgevolg verontreinigende stoffen blijven uitstoten die in de eerste plaats de personen zullen treffen die de maatregel evenwel beoogt te beschermen. In dat opzicht kan de opeenvolging van gezondheids-, energie- en inflatiecrises op zich die wanverhouding niet verantwoorden. Ook

het draagvlak bij de bevolking kan geen verantwoording bieden voor een maatregel die afbreuk doet aan de rechten van een bepaalde bevolkingscategorie.

B.11.4. Rekening houdend met die elementen, blijkt niet dat het argument dat is afgeleid uit de bescherming van de gezinnen met een laag inkomen de aanzienlijke achteruitgang kan verantwoorden van het beschermingsniveau van het recht op gezondheid en van het recht op een gezond leefmilieu die de bestreden veralgemeende maatregel met zich meebrengt.

B.12. Ten aanzien van de specifieke realiteit van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, met name van de context van het er bestaande drukke wegverkeer, en bij ontstentenis van een verplichting tot samenwerking ter zake, kan de omstandigheid dat de andere gewesten het tijdschema van hun eigen lage-emissiezones hebben uitgesteld, voorts een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau van het recht op gezondheid en van het recht op een gezond leefmilieu op zich niet verantwoorden. Het is overigens niet aangetoond dat het niet uitstellen van de inwerkingtreding van de fase 2025 van de lage-emissiezone tot een economische afzondering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest leidt. Het feit dat er tal van pendelaars zijn, van wie overigens niet is aangetoond dat hun voertuig door het uitstel wordt getroffen, doet daaraan geen afbreuk.

B.13. In het beperkte kader van het onderzoek waartoe het Hof vermag over te gaan bij de behandeling van de vordering tot schorsing, dient het middel dat is afgeleid uit de schending van artikel 23 van de Grondwet als ernstig te worden beschouwd in de zin van artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989.

B.14. Daar is voldaan aan de twee in artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 voorgeschreven grondvoorwaarden om tot de schorsing te kunnen besluiten, dient deze te worden bevolen.

Om die redenen,

het Hof

schorst de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 21 maart 2025 « tot wijziging van de ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing teneinde bepaalde voertuigen toe te laten in de lage-emissiezone tot 31 december 2026 ».

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 11 september 2025.

De griffier,

De voorzitter,

Nicolas Dupont

Pierre Nihoul