

GRONDWETTELIJK HOF

[2021/201440]

Uittreksel uit arrest nr. 43/2021 van 11 maart 2021

Rolnummer 7244

In zake : het beroep tot gedeeltelijke vernietiging van het decreet van het Waalse Gewest van 17 januari 2019 « betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging gebonden aan het verkeer van de voertuigen », ingesteld door Dominique Ramaekers.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en L. Lavrysen, en de rechters J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques en Y. Kherbache, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 13 augustus 2019 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 19 augustus 2019, heeft Dominique Ramaekers beroep tot gehele of gedeeltelijke vernietiging ingesteld van de artikelen 1 tot 4, 7, 17 en 20 van het decreet van het Waalse Gewest van 17 januari 2019 « betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging gebonden aan het verkeer van de voertuigen » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 21 februari 2019).

(...)

II. *In rechte*

(...)

Ten aanzien van de bestreden bepalingen en de context ervan

B.1.1. Het decreet van het Waalse Gewest van 17 januari 2019 « betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging gebonden aan het verkeer van de voertuigen » (hierna : het decreet van 17 januari 2019) voert een geleidelijk rijverbod in voor bepaalde voertuigen op het grondgebied van het Waalse Gewest op basis van hun euronorm en van het type motor waarmee zij zijn uitgerust, en maakt het mogelijk lage-emissiezones in te voeren.

B.1.2. Artikel 2 van het decreet van 17 januari 2019 bevat een gefaseerd rijverbod voor bepaalde voertuigen.

Het bepaalt :

« § 1. [Alleen] wat de voertuigen van categorie M1 betreft, worden de volgende typen verkeer verboden :

1° vanaf 1 januari 2023, het verkeer van een voertuig dat voldoet aan geen enkele euronorm of dat aan euronorm 1 voldoet;

2° vanaf 1 januari 2024, het verkeer van een voertuig dat aan euronorm 2 voldoet;

3° vanaf 1 januari 2025, het verkeer van een voertuig dat aan euronorm 3 voldoet;

4° vanaf 1 januari 2026, het verkeer van een voertuig dat aan euronorm 4 voldoet;

5° vanaf 1 januari 2028, het verkeer van een voertuig uitgerust met een dieselmotor dat aan euronorm 5 voldoet;

6° vanaf 1 januari 2030, het verkeer van een voertuig dat aan euronorm 6 voldoet, met uitzondering van de voertuigen uitgerust met een dieselmotor die aan euronorm 6d-TEMP of aan euronorm 6d of aan een hogere euronorm voldoet.

§ 2. De Regering kan om sanitaire of milieugronden het verkeer van de voertuigen die niet in § 1 zijn bedoeld, verbieden. In dit geval bepaalt de Regering de lijst en de vervaltermijnen ervan.

§ 3. De Regering kan begeleidingsmaatregelen bepalen, die bestemd zijn voor de eigenaars van voertuigen waarvan het verkeer krachtens dit decreet is verboden ».

B.1.3. Artikel 3 van het decreet van 17 januari 2019 voorziet voor sommige voertuigen in machtigingen om te rijden na de in artikel 2, § 1, vastgestelde vervaldagen.

Het betreft met name de machtiging voor « de voertuigen die minstens aan euronorm 4 voldoen, en die vóór 1 januari 2019 verworven zijn, voor zover zij niet aan een derde afgestaan worden » voor een aanvullende duur bepaald door de Regering (artikel 3, § 1, 1°) en voor « de voertuigen die minder dan 3 000 km per jaar afleggen » (artikel 3, § 1, 2°).

De Waalse Regering kan andere uitzonderingen op het rijverbod vaststellen (artikel 3, § 2).

B.1.4.1. De « lage-emissiezone » wordt gedefinieerd als « de zone [waarin] de toegang [voor] de motorvoertuigen tijdelijk of voortdurend beperkt of verboden wordt naar gelang van de door die voertuigen veroorzaakte milieuhinder en de in artikel 4 bedoelde planning » (artikel 1, 1°, van het decreet van 17 januari 2019).

B.1.4.2. De lage-emissiezones kunnen worden ingevoerd op gewestelijk of gemeentelijk niveau.

Aldus kan de Waalse Regering een of meer lage-emissiezones permanent of tijdelijk invoeren op het grondgebied van het Waalse Gewest teneinde de luchtkwaliteit te verbeteren (artikel 7 van het decreet van 17 januari 2019).

Overigens, « voor bepaalde vaste tijdstippen van de dag of bepaalde perioden van het jaar kan een gemeente voortdurend en via een aanvullend gemeentelijk verkeersreglement de oprichting van een of meerdere lage-emissiezones op de gemeentelijke en gewestelijke wegen gelegen op haar grondgebied, met uitzondering van de autosnelwegen, aan de [Waalse] Regering voorstellen » (artikel 9, § 1, eerste lid, van het decreet van 17 januari 2019).

B.1.5. Artikel 4 van het decreet van 17 januari 2019, dat de toegang tot de lage-emissiezones regelt, bepaalt :

« § 1. De toegang tot een lage-emissiezone is alleen toegelaten voor :

1° de voertuigen die niet beantwoorden aan de categorieën M en N;

2° de elektrische voertuigen, de hybride voertuigen met een maximale CO₂-uitstoot van 50 gram per kilometer en de voertuigen die werken op waterstof;

3° de motorvoertuigen uit de categorieën M en N1 die in België of in het buitenland zijn ingeschreven en die voldoen aan de volgende voorwaarden :

a) vanaf 1 januari 2020, de voertuigen waarvan :

i. de dieselmotor ten minste voldoet aan de euronorm IV of 4;

ii. de benzinemotor, de LPG-motor of de CNG-motor ten minste voldoet aan de euronorm II of 2;

b) vanaf 1 januari 2022, de voertuigen waarvan :

i. de dieselmotor ten minste voldoet aan de euronorm V of 5;

ii. de benzinemotor, de LPG-motor of de CNG-motor ten minste voldoet aan de euronorm III of 3;

c) vanaf 1 januari 2025, de voertuigen waarvan :

- i. de dieselmotor ten minste voldoet aan de euronorm VI of 6;
 - ii. de benzinemotor, de LPG-motor of de CNG-motor ten minste voldoet aan de euronorm IV of 4;
- [...]

§ 3. De Regering kan de in paragraaf 1 bedoelde lijst van de voertuigen die gemachtigd zijn om toegang te hebben tot de lage-emissiezones, aanvullen op basis van :

- 1° de impact van de voertuigen op de luchtverontreiniging;
- 2° hun motorisatie;
- 3° hun leeftijd;
- 4° in voorkomend geval, hun onderhoudsniveau.

De Regering bepaalt de uitzonderingen op de in § 1 bedoelde beperking van het recht van toegang tot lage-emissiezones naar gelang van :

- 1° de aard, het type of het gebruik van het betrokken voertuig;
- 2° het tijdstip van de dag.

De Regering bepaalt de modaliteiten volgens welke tijdelijke of voortdurende individuele afwijkingen worden toegekend. Daartoe kan ze rekening houden met sociaal-economische criteria en met de bijzondere toestand van de gebruikers, met name van de personen die binnen de lage-emissiezones verblijven.

§ 4. De Regering kan om sanitaire of milieugronden het verkeer van de voertuigen uitgerust met door haar bepaalde motorisaties en volgens de door haar vastgestelde vervaltermijnen beperken of verbieden ».

B.1.6. De in de voormelde bepalingen vermelde categorieën van voertuigen zijn de categorieën die zijn vastgesteld bij het koninklijk besluit van 15 maart 1968 « houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto's, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen » (artikel 1, 7°, van het decreet van 17 januari 2019).

B.1.7.1. Artikel 1, § 1, van het voormelde koninklijk besluit van 15 maart 1968 stelt de volgende classificatie van de voertuigen per categorie vast :

- categorie M beoogt de « voor het vervoer van passagiers ontworpen en gebouwde motorvoertuigen met tenminste vier wielen »;
- categorie M1 beoogt de « voor het vervoer van passagiers ontworpen en gebouwde voertuigen met ten hoogste acht zitplaatsen, die van de bestuurder niet meegerekend »;
- categorie M2 beoogt de « voor het vervoer van passagiers ontworpen en gebouwde voertuigen met meer dan acht zitplaatsen, die van de bestuurder niet meegerekend, en met een maximale massa van ten hoogste 5 ton »;
- categorie M3 beoogt de « voor het vervoer van passagiers ontworpen en gebouwde voertuigen met meer dan acht zitplaatsen, die van de bestuurder niet meegerekend, en met een maximale massa van meer dan 5 ton »;
- categorie N beoogt de « voor het vervoer van goederen ontworpen en gebouwde motorvoertuigen met ten minste vier wielen »;
- categorie N1 beoogt de « voor het vervoer van goederen ontworpen en gebouwde voertuigen met een maximummassa van ten hoogste 3,5 ton »;
- categorie N2 beoogt de « voor het vervoer van goederen ontworpen en gebouwde voertuigen met een maximummassa van meer dan 3,5 ton, doch niet meer dan 12 ton »;
- categorie N3 beoogt de « voor het vervoer van goederen ontworpen en gebouwde voertuigen met een maximummassa van meer dan 12 ton ».

B.1.7.2. Overeenkomstig artikel 1, § 1, van het koninklijk besluit van 10 oktober 1974 « houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de bromfietsen, de motorfietsen en hun aanhangwagens moeten voldoen » groepeert categorie L de bromfietsen, de motorfietsen en de driewielige en vierwielige voertuigen met motor.

B.1.7.3. Artikel 17 van het decreet van 17 januari 2019 stelt de niet-naleving van het rijverbod voor sommige voertuigen op het hele grondgebied van het Gewest en van de gereguleerde toegang tot een lage-emissiezone strafbaar.

Het bepaalt :

« Er wordt een overtreding van tweede categorie in de zin van artikel D.151 van Boek I van het Milieuwetboek begaan door degene die :

- 1° artikel 2 overtreedt.
- [...]
- 3° toegang heeft tot een lage-emissiezone in overtreding van artikel 4;
- [...] ».

B.1.8. Artikel 20, 2°, van het decreet van 17 januari 2019 wijzigt artikel D.146 van het Waalse Milieuwetboek. Sindsdien zijn de personeelsleden bedoeld in artikel D.140 van dat Milieuwetboek ertoe gemachtigd « de nodige administratieve gegevens [te] raadplegen en een afschrift ervan [te] nemen, zoals de wettelijk voorgeschreven documenten die de bestuurder in zijn bezit moet hebben en in ruimere zin alle documenten die nuttig zijn voor de identificatie van het voertuig, de bestuurder of de persoon op wiens naam het voertuig staat ingeschreven ».

B.2. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever met het bestreden decreet van 17 januari 2019 heeft beoogd « een kader [te bieden] om de strijd aan te binden tegen luchtverontreinigende stoffen en fijn stof veroorzaakt door het verkeer van voertuigen en om zich minstens af te stemmen op de Europese voorschriften en die te bereiken » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2018-2019, nr. 1226/1, p. 4 en 24). De luchtverontreiniging blijft immers « de belangrijkste milieufactoor [...] in verband met ziekten en vroegtijdige overlijdens » (*ibid.*, p. 3) en « is grotendeels toe te schrijven aan de uitlaatgassen, die schade aan het milieu, waaronder eutrofiëring, ademhaling- en cardiovasculaire ziekten veroorzaken en bijdragen tot de opwarming van de planeet » (*ibid.*, p. 3-4).

Ten aanzien van de gedeeltelijke afstand met betrekking tot artikel 3 van het decreet van 17 januari 2019

B.3.1. In haar memorie van antwoord doet de verzoekende partij afstand van het beroep, in zoverre het gericht is tegen artikel 3, § 1, 1° en 2°, en § 2, van het bestreden decreet van 17 januari 2019.

B.3.2. Niets verzet zich te dezen ertegen dat het Hof die afstand toewijst.

Ten aanzien van de omvang en de ontvankelijkheid van het beroep

B.4. De Waalse Regering is van oordeel dat het beroep tot vernietiging, in het licht van de uiteenzetting van de middelen en het belang van de verzoekende partij, enkel ontvankelijk is in zoverre daarbij de vernietiging wordt gevorderd van artikel 2, § 1, 3°, artikel 4, § 1, 3), a), i, artikel 7, artikel 17 en artikel 20, 2°, van het decreet van 17 januari 2019.

B.5.1. Het Hof bepaalt de omvang van het beroep tot vernietiging aan de hand van de inhoud van het verzoekschrift en in het bijzonder op basis van de uiteenzetting van de middelen. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot de bepalingen waartegen daadwerkelijk grieven zijn aangewend.

B.5.2. Uit de uiteenzetting van de middelen, en rekening houdende met de voormelde afstand van het beroep in zoverre het is gericht tegen artikel 3, blijkt dat de kritiek van de verzoekende partij uitsluitend betrekking heeft op artikel 1, 1^o, artikel 2, § 1, artikel 4, artikel 7, artikel 17 en artikel 20, 2^o, van het decreet van 17 januari 2019. De verzoekende partij zet voldoende uiteen in welke zin die bepalingen de in de middelen aangevoerde referentienormen zouden schenden.

B.6.1. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.6.2. Als eigenaar van een dieselvoertuig van categorie M1 dat voldoet aan euronorm 3, kan de verzoekende partij enkel rechtstreeks en ongunstig worden geraakt, wat betreft artikel 2, § 1, door het 3^o van die bepaling, dat het verkeer van een dergelijk voertuig op het grondgebied van het Waalse Gewest verbiedt vanaf 1 januari 2025. In diezelfde hoedanigheid kan zij geraakt worden door de artikelen 1, 1^o, 4 en 7, die voorzien in de invoering van lage-emissiezones waarin het voertuig van de verzoekende partij niet toegelaten is, door artikel 17, dat de niet-naleving van de artikelen 2 en 4 strafbaar stelt, en door artikel 20, 2^o, dat de betrokken personeelsleden machtigt om de nodige administratieve gegevens te raadplegen.

Het Hof beperkt zijn onderzoek bijgevolg tot die bepalingen.

Ten gronde

Wat betreft het eerste middel

B.7. De verzoekende partij leidt een eerste middel af uit de schending, door artikel 1, 1^o, artikel 2, § 1, 3^o, artikel 4, § 1, 3^o, en artikel 7 van het decreet van 17 januari 2019, van de artikelen 35 en 39 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, met name artikel 6, § 4, 3^o, (eerste onderdeel) ervan, en uit de schending van de artikelen 10, 11 en 34 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna : het VWEU), met name titel I ervan, en inzonderheid de artikelen 2, 4 en 91 ervan, en met de richtlijn 2014/45/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 « betreffende de periodieke technische controle van motorvoertuigen en aanhangwagens en tot intrekking van Richtlijn 2009/40/EG » (hierna : de richtlijn 2014/45/EU) (tweede onderdeel).

B.8. Krachtens artikel 142, tweede lid, van de Grondwet en artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof is het Hof bevoegd om uitspraak te doen op de beroepen tot vernietiging van een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel, wegens schending van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten en wegens schending van de artikelen van titel II (« De Belgen en hun rechten ») en van de artikelen 143, § 1, 170, 172 en 191 van de Grondwet.

B.9.1. Artikel 35 van de Grondwet bepaalt :

« De federale overheid is slechts bevoegd voor de aangelegenheden die de Grondwet en de wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, haar uitdrukkelijk toekennen.

De gemeenschappen of de gewesten zijn, ieder wat hem betreft, bevoegd voor de overige aangelegenheden onder de voorwaarden en op de wijze bepaald door de wet. Deze wet moet worden aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid.

Overgangsbepaling

De wet bedoeld in het tweede lid bepaalt de dag waarop dit artikel in werking treedt. Deze dag kan niet voorafgaan aan de dag waarop het nieuw in titel III van de Grondwet in te voegen artikel in werking treedt dat de exclusieve bevoegdheden van de federale overheid bepaalt ».

De in het tweede lid van artikel 35 van de Grondwet bedoelde wet is nog niet aangenomen. Die grondwetsbepaling is dus nog niet in werking getreden, zodat het Hof niet bevoegd is om uitspraak te doen over de inachtneming ervan.

B.9.2. Artikel 34 van de Grondwet bepaalt :

« De uitoefening van bepaalde machten kan door een verdrag of door een wet worden opgedragen aan volkenrechtelijke instellingen ».

Die grondwetsbepaling strekt niet ertoe de onderscheiden bevoegdheid van de federale overheid en de deelentiteiten te bepalen. Het Hof is dus niet bevoegd om uitspraak te doen over de inachtneming van de regels die in die bepaling worden vermeld.

B.9.3. In zoverre het middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 34 en 35 van de Grondwet, is het niet ontvankelijk.

B.10.1. Vervolgens, in tegenstelling tot wat de Waalse Regering aanvoert, is het niet vereist dat alle bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 waarvan de schending wordt aangevoerd, in het middel worden geïdentificeerd indien, zoals te dezen, uit het verzoekschrift voldoende blijkt welke bevoegdheidsverdelende regels worden beoogd.

B.10.2. Het Hof is overigens bevoegd om na te gaan of de aan zijn toetsing voorgelegde bepalingen de normen van een Europese richtlijn schenden, in samenhang gelezen met de grondwetsbepalingen ten aanzien waarvan het Hof zijn toetsing kan uitoefenen krachtens artikel 142 van de Grondwet, zoals te dezen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. In tegenstelling tot wat de Waalse Regering aanvoert, is de verzoekende partij niet ertoe gehouden om vooraf aan te tonen dat de richtlijn niet of onvoldoende is omgezet in het intern recht.

B.10.3. De exceptie van niet-ontvankelijkheid wordt verworpen.

Eerste onderdeel

B.11. De verzoekende partij voert aan dat de decreetgever, door op permanente wijze het verkeer van sommige voertuigen op het hele grondgebied van het Waalse Gewest te verbieden (artikel 2 van het decreet van 17 januari 2019), alsook door de Waalse Regering toe te staan gewestelijke lage-emissiezones in te voeren waarvan de toegang is gereguleerd voor de motorvoertuigen (artikel 1, 1^o, artikel 4 en artikel 7 van het decreet van 17 januari 2019), inbreuk heeft gemaakt op, enerzijds, de bevoegdheid van de federale overheid inzake de algemene politie en de reglementering betreffende het verkeer en het vervoer, en, anderzijds, de bevoegdheid van de federale overheid om de technische voorschriften vast te stellen waaraan voertuigen moeten voldoen.

B.12.1. De gewesten zijn volgens artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat werd aangenomen ter uitvoering van artikel 39 van de Grondwet, 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 ».

B.12.2. Het Waalse Gewest is bijgevolg bevoegd voor de bescherming van het leefmilieu tegen luchtverontreiniging.

B.13. Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, moeten de Grondwetgever en de bijzondere wetgever worden geacht aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid te hebben toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de aan hen toegewezen aangelegenheden.

B.14.1. Met artikel 2 van het decreet van 17 januari 2019 verbiedt de decreetgever geleidelijk het verkeer van sommige voertuigen op het hele grondgebied van het Waalse Gewest op basis van hun euronorm en hun type motor. Artikel 7 van hetzelfde decreet laat toe om permanente of tijdelijke gewestelijke lage-emissiezones in te voeren waarvan de toegang voor de motorvoertuigen is gereguleerd door artikel 4 van hetzelfde decreet.

B.14.2. Die bepalingen bevatten maatregelen om de strijd aan te binden tegen luchtverontreiniging en vallen in die zin onder de bevoegdheid van de gewesten inzake leefmilieu bedoeld in artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

B.15. Het Hof moet voorts nagaan of de decreetgever, door het verkeer van sommige voertuigen op het hele grondgebied van het Waalse Gewest te verbieden, geen inbreuk heeft gemaakt op de bevoegdheden van de federale overheid, enerzijds, inzake de algemene politie en de reglementering betreffende het verkeer en het vervoer en, anderzijds, inzake de technische voorschriften die van toepassing zijn op de voertuigen met het oog op de inverteerstelling ervan of op de voertuigen die reeds in het verkeer zijn.

B.16.1. De federale overheid is bevoegd voor de algemene politie en de reglementering betreffende het verkeer en het vervoer en voor de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoersmiddelen, ook al moeten de gewestregelingen bij het ontwerpen van de regels ervan worden betrokken (artikel 6, § 4, 3^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

Volgens de parlementaire voorbereiding van die bepaling (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 21) betreft de « algemene politie » de politiereglementen van toepassing op de verschillende vervoerswijzen, zoals :

- « - de politie over het wegverkeer;
- het algemeen reglement van de scheepvaartwegen;
- het politiereglement op de spoorwegen;
- de politie van het personenvervoer per tram, pré-metro, metro, autobus en autocar;
- de politie op de zeevaart en de luchtvaart ».

B.16.2. De algemene reglementen die de Koning vermag vast te stellen op grond van artikel 1 van de wet van 16 maart 1968 « betreffende de politie over het wegverkeer » behoren tot de regels van de algemene politie en de reglementering betreffende het verkeer en het vervoer.

B.16.3. De bestreden bepalingen zijn maatregelen ter bestrijding van luchtverontreiniging gericht op de voertuigen waarvan de emissies in de atmosfeer aanzienlijk zijn. Hoewel zij noodzakelijkerwijs een impact hebben op het gebruik van de voertuigen waarop zij zijn gericht, wijzigen zij daarom nog niet de algemene politie over het wegverkeer.

B.17. Door het verkeer op het grondgebied van het Waalse Gewest te verbieden voor de voertuigen die voldoen aan een bepaalde euronorm en met een bepaald type motor zijn uitgerust, zelfs wanneer die voertuigen in goede staat zijn en geen technische gebreken vertonen, heeft de decreetgever zich overigens niet gemengd in de federale bevoegdheid inzake technische voorschriften waaraan de voertuigen in het verkeer moeten voldoen.

Zoals is vermeld in B.16.3 is het bestreden rijverbod een maatregel ter bestrijding van luchtverontreinigende stoffen. Hoewel het, door de aard ervan, impliceert dat sommige voertuigen niet meer mogen rijden op het grondgebied van het Gewest, stelt dat verbod niet de technische eisen vast waaraan de voertuigen moeten voldoen om de veiligheid op de weg en de bescherming van het leefmilieu in de zin van de richtlijn 2014/45/EU te waarborgen.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij aanvoert, kan de betwiste maatregel evenmin worden gelijkgesteld met de invoering van een geval van extra technisch gebrek bovenop de gevallen die kunnen worden vastgesteld tijdens de technische controle van de voertuigen.

B.18. Het eerste onderdeel van het eerste middel is niet gegrond.

Tweede onderdeel

B.19. De verzoekende partij voert aan dat de Waalse Regering niet bevoegd was om het decreet van 17 januari 2019 aan te nemen, daar de Europese Unie vooraf haar bevoegdheid inzake de technische controle van de voertuigen heeft uitgeoefend met de richtlijn 2014/45/EU. Die aangelegenheid zou vallen onder de gedeelde bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten, in de zin van artikel 2, lid 2, van het VWEU, dat bepaalt :

« In de gevallen waarin bij de Verdragen op een bepaald gebied een bevoegdheid aan de Unie wordt toegeëld die zij met de lidstaten deelt, kunnen de Unie en de lidstaten wetgevend optreden en juridisch bindende handelingen vaststellen. De lidstaten oefenen hun bevoegdheid uit voor zover de Unie haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend. De lidstaten oefenen hun bevoegdheid weer uit voor zover de Unie besloten heeft haar bevoegdheid niet meer uit te oefenen ».

B.20. Zoals in B.16.3 is vermeld, betreft het bestreden decreet maatregelen ter bestrijding van luchtverontreiniging en stelt het zodoende niet de technische voorschriften vast waaraan de voertuigen in het verkeer moeten voldoen teneinde de veiligheid van het wegverkeer te waarborgen. Evenmin betreft het bestreden decreet de technische controle van de voertuigen, die bij de richtlijn 2014/45/EU wordt geregeld.

Het tweede onderdeel van het eerste middel berust bijgevolg op een verkeerd uitgangspunt, en is niet gegrond om die reden. Het Hof moet bijgevolg evenmin de door de verzoekende partij voorgestelde prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie stellen.

B.21. Het tweede onderdeel van het eerste middel is niet gegrond.

Wat betreft het tweede middel

B.22. Het tweede middel is afgeleid uit de schending, door artikel 1, 1^o, artikel 2, § 1, 3^o, artikel 4, § 1, 3^o, a), i, artikel 7 en artikel 17 van het decreet van 17 januari 2019, van de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (eerste onderdeel), en van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (tweede onderdeel).

B.23. In tegenstelling tot wat de Waalse Regering aanvoert, blijkt uit het verzoekschrift voldoende in welke zin de aan de toetsing van het Hof voorgelegde bepalingen de in het middel beoogde referentienormen zouden schenden. Uit de memories van de Waalse Regering blijkt bovendien dat zij heeft kunnen antwoorden op de grieven van de verzoekende partij. Het middel voldoet derhalve aan de eisen van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989.

De exceptie van niet-ontvankelijkheid wordt verworpen.

Eerste onderdeel

B.24. De verzoekende partij voert aan dat het rijverbod voor bepaalde voertuigen op het hele grondgebied van het Waalse Gewest (artikel 2 van het decreet van 17 januari 2019) en de beperking van de toegang tot de gewestelijke lage-emissiezones (artikel 4 van hetzelfde decreet) afbreuk doet aan het eigendomsrecht, doordat het rijverbod niet evenredig is met het nagestreefde doel.

B.25.1. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling ».

Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom. Niemand zal van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht.

De voorgaande bepalingen zullen echter op geen enkele wijze het recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren ».

B.25.2. Aangezien artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens een draagwijdte heeft die analoog is met die van artikel 16 van de Grondwet vormen de erin vervatte waarborgen een onlosmakelijk geheel met die welke zijn ingeschreven in die grondwetsbepaling, zodat het Hof bij zijn toetsing van de bestreden bepalingen rekening houdt met de eerstgenoemde.

B.25.3. Artikel 1 van het voormelde Protocol biedt niet alleen bescherming tegen een onteigening of een eigendomsberoving (eerste alinea, tweede zin), maar ook tegen elke verstoring van het genot van de eigendom (eerste alinea, eerste zin) en elke regeling van het gebruik van de eigendom (tweede alinea).

B.26. Ongeacht of het rijverbod voor bepaalde voertuigen geldt voor het hele grondgebied van het Waalse Gewest of voor een lage-emissiezone, het heeft tot gevolg dat de eigenaars van de voertuigen die niet voldoen aan de in de artikelen 2 en 4 van het decreet van 17 januari 2019 vastgestelde normen, behoudens uitzondering, geen toegang meer hebben tot dat grondgebied of tot die zones met hun voertuig.

De betwiste maatregelen vormen derhalve een regeling van het gebruik van eigendom in de zin van de tweede alinea van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol en vallen onder het toepassingsgebied van die verdragsbepaling, in samenhang gelezen met artikel 16 van de Grondwet.

B.27. Elke inmenging in het eigendomsrecht moet een billijk evenwicht vertonen tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van het recht op het ongestoord genot van eigendom. Er moet een redelijk verband van evenredigheid bestaan tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel.

B.28. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat het bestreden decreet « een kader biedt om de strijd aan te binden tegen luchtverontreinigende stoffen en fijnstof veroorzaakt door het verkeer van voertuigen en om zich minstens af te stemmen op de Europese voorschriften en die te bereiken » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2018-2019, nr. 1226/1, p.4; *ibid.*, nr. 1226/4, p. 3). Immers, « de luchtverontreiniging is grotendeels toe te schrijven aan de uitlaatgassen die schade aan het milieu, waaronder eutrofiëring, ademhalings- en cardiovasculaire ziekten veroorzaken en bijdragen tot de opwarming van de planeet » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2018-2019, nr. 1226/1, pp. 3-4).

In de parlementaire voorbereiding wordt voorts vermeld :

« Het Europees programma ' Schone lucht voor Europa ' (2013) en het verslag van het Europees Milieuagentschap (2014) geven aan dat, statistisch gezien, de luchtkwaliteit in Europa de laatste jaren fors is verbeterd.

Zij stellen ook onbetwistbaar vast dat de luchtverontreiniging de voornaamste milieufactor blijft die te voorkomen ziekten en vroegtijdige overlijdens veroorzaakt. Het aantal overlijdens dat daaraan toe te schrijven is, zou tien keer hoger liggen dan dat van de overlijdens door een ongeval op de weg. De luchtverontreiniging veroorzaakt meer dan 400 000 vroegtijdige overlijdens in Europa, waaronder 9 300 in België, alsook een groot aantal ademhalingsziekten en -aandoeningen, alsook cardiovasculaire problemen.

De luchtverontreiniging heeft eveneens een impact op de ecosystemen. De rechtstreekse economische schade wordt geraamd op bijna 23 miljard euro per jaar.

Europa en de lidstaten hebben zich tot doel gesteld tegen 2030 de gevolgen van verontreinigende stoffen voor de gezondheid met 52 % te verminderen en, op het vlak van eutrofiëring, de oppervlakte van die ecosystemen met 35 % te verminderen waar de eutrofiëring de limieten overschrijdt, daarbij rekening houdend met een geheel van economische, technische en wetenschappelijke gegevens, zonder de sociale impact te vergeten. Het doel van de Europese strategie bestaat erin op termijn, geleidelijk, in de buurt te komen van de richtlijnen van de WHO, hetgeen tot gevolg zou hebben dat meer dan 1 600 000 levensjaren in de Europese Unie zouden worden gewonnen » (*ibid.*, p. 3).

B.29.1. De verbintenissen inzake vermindering van de antropogene emissie in de atmosfeer van zwaveldioxide (SO₂), stikstofoxyden (NO_x), vluchtige organische stoffen met uitzondering van methaan (NMVOS), ammoniak (NH₃) en fijnstof (PM_{2,5}) van elke lidstaat van de Europese Unie zijn vastgesteld in de Richtlijn (EU) 2016/2284 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 « betreffende vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, tot wijziging van Richtlijn 2003/35/EG en tot intrekking van Richtlijn 2001/81/EG » (hierna : de Richtlijn (EU) 2016/2284). Die richtlijn vereist overigens de opstelling, vaststelling en uitvoering van « nationale programma's ter beheersing van de luchtverontreiniging », alsook de monitoring en rapportering van de emissies in de atmosfeer en de effecten ervan.

In verband met die richtlijn wordt in de parlementaire voorbereiding aangegeven :

« De laatste Richtlijn 2284/2016/EG [lees : (EU) 2016/2284] betreffende nationale emissieplafonds legt hoge percentages op voor de vermindering van luchtvervuilende stoffen, met name tegen 2030 ten opzichte van 2005. Omgezet naar het Waalse Gewest gaat het om een vermindering van de emissies van NO_x met 59 % » (*ibid.*, p. 3).

B.29.2. 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 2008/50/EG) voorziet in de invoering van zones en agglomeraties over het hele grondgebied van de lidstaten om de luchtkwaliteit te beoordelen en te beheren. Voor de beoordeling van de luchtkwaliteit zijn beoordelingsdrempels van toepassing op sommige luchtverontreinigende stoffen, waaronder stikstofdioxide en stikstofoxyden en fijnstof.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft geoordeeld dat de lidstaten verplicht zijn alle nodige maatregelen te nemen om te voldoen aan de grenswaarden voor de luchtkwaliteit die zijn vastgesteld in de Richtlijn 2008/50/EG (HvJ, 19 november 2014, C-404/13, *ClientEarth*, punten 30-31).

B.30. Het verbod voor sommige voertuigen om op het grondgebied van het Waalse Gewest te rijden en de invoering van lage-emissiezones zijn maatregelen waarmee de decreetgever minstens wil tegemoetkomen aan de Europese vereisten inzake de strijd tegen luchtverontreinigende stoffen. Naar het voorbeeld van de Richtlijnen (EU) 2016/2284 en 2008/50/EG streven die maatregelen de bescherming van het leefmilieu en de bescherming van de volksgezondheid als doel van algemeen belang na.

B.31. Het Hof moet voorts nagaan of de betwiste maatregelen een billijk evenwicht tot stand brengen tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van het recht op het ongestoord genot van eigendom.

B.32.1. 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.32.2. Hoewel het Europees Verdrag voor de rechten van de mens niet uitdrukkelijk het recht op een gezond leefmilieu bevat, vormt de bescherming ervan een belangrijke maatschappelijke bekommernis (EHRM, 27 november 2007, *Hamer t. België*, § 79). Bovendien kan het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven in het gedrang komen, wanneer personen rechtstreeks en zeer ernstig worden getroffen door luchtvervuiling. De uitstoot van schadelijke luchtverontreinigende stoffen door voertuigen kan immers ernstige schadelijke gevolgen hebben voor de gezondheid, inzonderheid in dichtbevolkte gebieden met veel verkeer (EHRM, beslissing, 12 mei 2009, *Greenpeace e.V. en anderen t. Duitsland*, § 1). Economische imperatieven en zelfs sommige fundamentele rechten, zoals het eigendomsrecht, dienen niet noodzakelijk voorrang te krijgen op overwegingen inzake de bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid. Beperkingen van het eigendomsrecht kunnen aldus worden aanvaard, op voorwaarde weliswaar dat een billijk evenwicht tot stand wordt gebracht tussen de betrokken individuele belangen en die van de maatschappij in haar geheel (EHRM, 27 november 2007, *Hamer t. België*, § 79-80).

B.33. Hoewel, zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding, de Europese luchtkwaliteitsnormen sinds 2014 niet meer zijn overschreden (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2018-2019, nr. 1226/1, p. 3, en *ibid.* nr. 1226/4, p. 3), vloeit hieruit daarom nog niet voort dat de decreetgever geen extra maatregelen zou mogen nemen teneinde de schadelijke emissies in de atmosfeer nog verder te beperken, te meer daar die luchtkwaliteitsnormen aanzienlijk minder streng zijn dan de door de Wereldgezondheidsorganisatie ter bescherming van de volksgezondheid vooropgestelde richtsnoeren. De decreetgever beschikt over een uitgebreide autonomie in de aangelegenheden die hem bij de Grondwet en krachtens haar door de bijzondere wetgever zijn toegewezen. Die autonomie laat de gewesten toe, indien zij dat wensen, een beleid inzake milieubescherming te definiëren dat ambitieuzer is dan hetwelk ter zake op Europees niveau is vastgesteld, zonder dat hierdoor automatisch afbreuk wordt gedaan aan het eigendomsrecht.

B.34.1. Het rijverbod voor bepaalde voertuigen van categorie M1, ingevoerd bij artikel 2 van het decreet van 17 januari 2019, is geleidelijk. Concreet is het rijverbod gefaseerd geregeld in zes fasen tussen 1 januari 2023 en 1 januari 2030, teneinde in eerste instantie de voertuigen te beogen zonder euronorm of die voldoen aan euronorm 1, vervolgens de voertuigen die voldoen aan respectievelijk de euronormen 2, 3 en 4 en uiteindelijk de voertuigen die zijn uitgerust met een dieselmotor die voldoet aan de euronormen 5 en 6 (behoudens enkele uitzonderingen).

De fasering bepaald in artikel 2 van het decreet strekt ertoe de meest luchtverontreinigende voertuigen, geïdentificeerd op basis van hun leeftijd en type motor, geleidelijk te bannen op de Waalse wegen. Zij laat de eigenaars van de betrokken voertuigen overigens voldoende tijd om gepaste alternatieven te vinden voor het gebruik van hun voertuig en houdt redelijkerwijs rekening met de gemiddelde levensduur van een voertuig.

B.34.2. De keuze van het criterium van de euronorm om de meest verontreinigende voertuigen te identificeren, is redelijk verantwoord. Enerzijds betreft het een objectief criterium dat verwijst naar grenswaarden van de emissies van luchtverontreinigende stoffen en van fijnstof bepaald op Europees niveau en volgens de datum van de eerste inkeerstelling van het voertuig. Het is in dat verband niet van belang dat de binnen eenzelfde euronorm gegroepede voertuigen verschillende hoeveelheden emissies kunnen hebben, met inachtneming van de Europese emissiedrempels. Anderzijds laat de euronorm toe gemakkelijk te weten op welke voertuigen het rijverbod betrekking heeft, hetgeen niet het geval zou zijn indien rekening wordt gehouden met de werkelijke emissies van de voertuigen, zoals de verzoekende partij suggereert, die afhankelijk zijn van de duur en van de gebruiksvoorwaarden van elke individueel genomen voertuig.

B.34.3. Om de effecten van het verbod te verzachten, voorziet artikel 3 van het decreet van 17 januari 2019 in uitzonderingen op het geleidelijke rijverbod, waaronder die voor de voertuigen die jaarlijks minder dan 3 000 kilometer afleggen (artikel 3, § 1, 2°). De voertuigen die minstens voldoen aan euronorm 4, verworven vóór 1 januari 2019, op voorwaarde dat zij niet aan een derde zijn afgestaan, kunnen eveneens na de termijnen rijden, voor een door de Waalse Regering vastgestelde aanvullende duur (artikel 3, § 1, 1°). Die afwijking strekt ertoe « de consumenten die een voertuig hebben verworven dat voldoet aan een van de beoogde euronormen en die nog niet op de hoogte waren van het geplande verbod, niet in de val te lokken » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2018-2019, nr. 1226/1, p. 6).

B.35.1. In verband met de lage-emissiezones hebben de voertuigen van de categorieën M en N, die in België of in het buitenland zijn ingeschreven, uitgerust zijn met een dieselmotor en niet voldoen aan minstens euronorm IV of 4, krachtens artikel 4, § 1, 3°, a), i, van het decreet van 17 januari 2019 geen toegang tot een lage-emissiezone vanaf 1 januari 2020.

B.35.2. Voor de motorvoertuigen van de categorieën M en N die zijn uitgerust met een verbrandingsmotor heeft de decreetgever eveneens gesteund op het criterium van de euronorm en heeft hij eveneens voorzien in een geleidelijk verbod op de toegang tot de lage-emissiezones, hetgeen redelijk verantwoord is om dezelfde motieven als die welke zijn uiteengezet in B.34.1 en B.34.2.

Artikel 4, § 2, van het decreet van 17 januari 2019 voorziet overigens in verschillende afwijkingen. Krachtens artikel 4, § 3, eerste lid, van het decreet van 17 januari 2019 kan de Waalse Regering de lijst van de voertuigen die toegang hebben tot de lage-emissiezones aanvullen « op basis van: 1° de impact van de voertuigen op de luchtverontreiniging; 2° hun motorisatie; 3° hun leeftijd; 4° in voorkomend geval, hun onderhoudsniveau ». De Waalse Regering is eveneens ertoe gemachtigd individuele afwijkingen vast te stellen (artikel 4, § 3, derde lid).

B.36. De decreetgever heeft bijgevolg een billijk evenwicht tot stand gebracht tussen het algemeen belang van de bescherming van het leefmilieu en dat van de volksgezondheid en de particuliere belangen van de eigenaars van de voertuigen waarop het rijverbod betrekking heeft.

De inneming in het eigendomsrecht is niet onevenredig.

B.37. Het eerste onderdeel van het tweede middel is niet gegrond.

Tweede onderdeel

B.38. De verzoekende partij voert aan dat artikel 17 van het decreet van 17 januari 2019 afbreuk doet aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Zij betwist de evenredigheid van de sancties waarin die bepaling voorziet in geval van niet-naleving van het rijverbod dat wordt ingevoerd met artikel 2 en in geval van toegang tot een lage-emissiezone met overtreding van artikel 4, waarbij die sancties worden vergeleken met de sancties die krachtens de wet van 16 maart 1968 « betreffende de politie over het wegverkeer » van toepassing zijn voor bepaalde inbreuken op het verkeersreglement.

B.39.1. Artikel 17 van het decreet van 17 januari bepaalt :

« Er wordt een overtreding van tweede categorie in de zin van artikel D.151 van Boek I van het Milieuwetboek begaan door degene die :

1° artikel 2 overtreedt;

[...]

3° toegang heeft tot een lage-emissiezone in overtreding van artikel 4;

[...] ».

Krachtens artikel D.151 van het Waalse Milieuwetboek worden de inbreuken van tweede categorie bestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie jaar en met een geldboete van minstens 100 euro en hoogstens 1 000 000 euro of met slechts een van die straffen.

B.39.2. De vaststelling van de ernst van een misdrijf en van de zwaarwichtigheid waarmee dat misdrijf kan worden bestraft, behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever.

Het Hof zou zich op het aan de wetgever voorbehouden domein begeven indien het bij de vraag naar de verantwoording van verschillen in bestraffing telkens een afweging zou maken op grond van een waardeoordeel over de laakbaarheid van de betrokken feiten ten opzichte van andere strafbaar gestelde feiten en zijn onderzoek niet zou beperken tot de gevallen waarin de keuze van de wetgever dermate onsamenhangend is dat ze leidt tot een kennelijk onredelijk verschil in behandeling of tot een kennelijk onevenredige straf.

B.40.1. Het feit dat de niet-naleving van het rijverbod voor sommige voertuigen en de niet-toegestane toegang tot een lage-emissiezone wordt bestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie jaar en met een geldboete van minstens 100 euro en hoogstens 1 000 000 euro of met slechts een van die straffen, is niet kennelijk onevenredig, gelet op het feit dat de rechter, naar gelang van het voorliggende geval, een sanctie binnen voldoende ruime marges van straffen kan kiezen en slechts een van die twee straffen kan opleggen.

B.40.2. Het bestaan van verschillende graden van gestrengheid die door verschillende wetgevers ingevoerde sancties kunnen kenmerken, vloeit overigens voort uit de uitoefening, door elke wetgever, van zijn respectieve bevoegdheden. Een dergelijk verschil kan op zich niet strijdig worden geacht met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het artikel 49 van het Handvest voor de grondrechten van de Europese Unie, noch leiden tot de ontstentenis van evenredigheid van de strengere sanctie.

B.41. Het tweede onderdeel van het tweede middel is niet gegrond.

Wat betreft het derde middel

B.42. De verzoekende partij leidt een derde middel af uit de schending, door de artikelen 2, § 1, en 4, § 1, 3^o, van het decreet van 17 januari 2019, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Twaalfde Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.43 Artikel 1 van het Twaalfde Aanvullend Protocol bevat een algemeen discriminatieverbod. Het bepaalt :

« 1. Het genot van elk in de wet neergelegd recht moet worden verzekerd zonder enige discriminatie op welke grond dan ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

2. Niemand mag worden gediscrimineerd door enig openbaar gezag op, met name, een van de in het eerste lid vermelde gronden ».

Daar het Twaalfde Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens niet door België is bekrachtigd, kan het Hof daar geen rekening mee houden bij zijn toetsing.

B.44. De verzoekende partij is van mening, enerzijds, dat het rijverbod bedoeld in artikel 2 van het decreet van 17 januari 2019 discriminerend is in zoverre het alleen de voertuigen van categorie M1 beoogt, met uitsluiting van de andere voertuigen en, anderzijds, dat de geregementeerde toegang tot de lage-emissiezones krachtens artikel 4 van dat decreet discriminerend is in zoverre die alleen de motorrijtuigen van de categorieën M en N beoogt, met uitsluiting van de andere voertuigen, waaronder die van categorie L.

B.45. Het rijverbod voor bepaalde voertuigen, bedoeld in artikel 2 van het decreet van 17 januari 2019, betreft uitsluitend de voertuigen van categorie M1, zijnde de « voor het vervoer van passagiers ontworpen en gebouwde voertuigen met ten hoogste acht zitplaatsen, die van de bestuurder niet meegerekend » (artikel 1, § 1, van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 « houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto's, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen »).

B.46. De toegang tot een lage-emissiezone is onder meer toegestaan voor de voertuigen die niet behoren tot de categorieën M en N (artikel 4, § 1, 1^o, van het decreet van 17 januari 2019) en voor de voertuigen met een verbrandingsmotor van de categorieën M en N, ingeschreven in België of in het buitenland, die voldoen aan bepaalde euronormen (artikel 4, § 1, 3^o, van hetzelfde decreet). De categorieën M en N zijn de motorvoertuigen die zijn ontworpen en gebouwd voor het vervoer van passagiers (categorie M) of voor het vervoer van goederen (categorie N) met tenminste vier wielen (artikel 1, § 1, van het koninklijk besluit 15 maart 1968).

B.47.1. In de Commissie heeft de minister de keuze om bij voorrang de particuliere voertuigen (M1) te beogen voor het algemeen rijverbod verantwoord als volgt :

« Het mechanisme betreft de particuliere voertuigen, namelijk die van categorie M1 en wegens de bestaande alternatieven voor die voertuigen vormen zij de prioriteit van de Regering » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2018-2019, nr. 1226/4, p. 3).

« Het algemene verbod is niet uitgebreid tot de vrachtwagens en de bestelwagens wegens de afwezigheid van voldoende alternatieven op dit ogenblik, maar de firmawagens worden wel beoogd » (*ibid.*, p. 10).

« De situatie op het vlak van de vrachtwagens evolueert gunstig dankzij de kilometerheffing en spoort aan tot het gebruik van schonere voertuigen. [...] de situatie zal eveneens veranderen op het vlak van de impact van de bussen dankzij de levering van 300 hybride en elektrische bussen » (*ibid.*, p. 6).

B.47.2. In de voltallige zitting heeft de minister verklaard :

« Onder de bezwaren en onrechtvaardigheden waarop een aantal medeburgers hebben gewezen is er ook de vraag ' waarom de voertuigen van de particulieren en waarom niet het openbaar vervoer, de vrachtwagens, enz. ? '.

Ik denk dat we het moeten doen met de bussen en in het openbardienstcontract waarover wij thans onderhandelen, wens ik duidelijk op te nemen dat, tegen 2030, die dieselbussen verdwenen zijn. Daarvoor dient een traject te worden uitgetekend. We weten dat de bussen worden gebruikt tot ze 16 jaar oud zijn. Dat zal min of meer het geval zijn, maar het is beter dat toch op te nemen. We werken aan dat aspect.

Rest het probleem van de vrachtwagens, bestelwagens, voertuigen die hier niet worden beoogd. Dat is moeilijker, omdat er inderdaad minder snel alternatieven worden ontwikkeld. We weten dat er oplossingen zullen zijn. Er zijn modellen die worden ontwikkeld, maar vandaag is het moeilijk om de lat zo hoog te leggen voor dat type voertuigen. Dat zal wellicht op een bepaald ogenblik door middel van een andere tekst moeten worden aangepakt » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2018-2019, woensdag 16 januari 2019, C.R.I., nr. 11, p. 38).

B.48.1. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat het rijverbod bepaald in artikel 2 van het decreet van 17 januari 2019 geen betrekking heeft op de voertuigen van categorie N, die de bestelwagens en de vrachtwagens groepeert, daar thans onvoldoende alternatieven bestaan voor die voertuigen. Die alternatieven worden minder snel ontwikkeld als die voor de particuliere voertuigen met klassieke verbrandingsmotoren, zoals bijvoorbeeld elektrische motoren.

B.48.2.1. De motorvoertuigen die ofwel gedeeltelijk ofwel uitsluitend worden gebruikt voor het vervoer van goederen over de weg en met een maximaal toegelaten massa van meer dan 3,5 ton, zijn overigens onderworpen aan het systeem van de kilometerheffing dat is ingevoerd bij het decreet van het Waalse Gewest van 16 juli 2015 « tot invoering van een kilometerheffing voor het wegengebruik door zware vrachtwagens ». Die kilometerheffing varieert volgens de euronorm van het voertuig (artikel 7 van het decreet van 16 juli 2015). Zij kan de eigenaars van vrachtwagens van meer dan 3,5 ton ertoe aansporen zich uit te rusten met voertuigen die aan hogere euronormen voldoen.

B.48.2.2. Naast het feit dat het niet zeker is dat een systeem van kilometerheffing tegen een lage kostprijs kan worden ingevoerd voor de voertuigen van categorie M1, zoals de verzoekende partij suggereert, valt de keuze om de voorkeur te geven aan een rijverbod, geleidelijk toegepast op de oudste en dus meest vervuilende voertuigen, onder de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever. Het Hof kan een dergelijke keuze slechts afkeuren indien die niet redelijk verantwoord is. Het gegeven dat de decreetgever had kunnen kiezen voor andere maatregelen dan een progressief rijverbod voor sommige voertuigen, houdt op zich niet in dat de door de decreetgever gemaakte keuze niet redelijk verantwoord is.

B.48.3. Ten aanzien van de voertuigen die behoren tot categorie L, die voornamelijk de motorfietsen, bromfietsen en quads groepeeren, blijkt uit de memorie van de Waalse Regering dat zij niet worden beoogd door het rijverbod, noch door de geregelende toegang tot de lage-emissiezones, daar zij weinig atmosferische emissies veroorzaken en omdat zij thans weinig talrijk zijn en allemaal zijn uitgerust met een benzinemotor.

B.48.4. Ten slotte, wat betreft de voertuigen die behoren tot de categorieën M2 en M3, die de bussen en de minibussen groeperen, blijkt uit de parlementaire voorbereiding die in B.47.1 en B.47.2 wordt aangehaald, dat wat het openbaar vervoer betreft, het Waalse Gewest 300 hybride en elektrische bussen heeft besteld en dat de minister overweegt de dieselmotoren tegen 2030 te laten vervangen, gelet op de gemiddelde gebruiksduur van de bussen in het Waalse Gewest. Bovendien geeft de Waalse Regering in haar memorie aan dat de uitsluiting van de voertuigen die onder de categorieën M2 en M3 vallen, is verantwoord door de wil om het gebruik van het openbaar vervoer te promoten.

B.49. Bijgevolg is de keuze van de decreetgever om de particuliere voertuigen van categorie M1 te beoogen voor het algemeen rijverbod en de voertuigen van de categorieën M en N met een verbrandingsmotor voor het verbod van toegang tot de lage-emissiezones, met uitsluiting van de andere voertuigen, niet zonder redelijke verantwoording.

B.50. Het derde middel is niet gegrond.

Wat betreft het vierde middel

B.51. De verzoekende partij leidt een vierde middel af uit de schending van artikel 22 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre artikel 20, 2°, van het decreet van 17 januari 2019, dat artikel D.146 van het Waalse Milieuwetboek wijzigt, een onbepaalde bevoegdheid toekent aan de personeelsleden die ervoor bevoegd zijn alle documenten te raadplegen die nuttig zijn voor de identificatie van het voertuig, van de bestuurder of van de persoon op wiens naam het voertuig staat ingeschreven, en daarvan een afschrift te nemen.

B.52.1. Artikel 20, 2°, van het decreet van 17 januari 2019 voegt een 11° (lees : 12°) in artikel D.146 van het Waalse Milieuwetboek in. Sinds die wijziging bepaalt artikel D.146 :

« In de uitoefening van hun opdracht kunnen de personeelsleden :

[...]

[12°] de nodige administratieve gegevens raadplegen en een afschrift ervan nemen, zoals de wettelijk voorgeschreven documenten die de bestuurder in zijn bezit moet hebben en in ruimere zin alle documenten die nuttig zijn voor de identificatie van het voertuig, de bestuurder of de persoon op wiens naam het voertuig staat ingeschreven ».

Sedert de wijziging van het Waalse Milieuwetboek bij artikel 1 van het decreet van 6 mei 2019 « betreffende milieudelinquentie », is die bevoegdheid van de betrokken personeelsleden neergelegd in D.162, 13°, van het Milieuwetboek.

B.52.2. De in artikel D.146 beoogde personeelsleden zijn de personeelsleden die belast zijn met de controle van de naleving van de bepalingen beoogd in artikel D.138, eerste lid, van het Milieuwetboek en die welke krachtens die bepalingen zijn genomen.

Het decreet van 17 januari 2019 is opgenomen in de lijst van de bepalingen waarvan de naleving wordt gecontroleerd door die personeelsleden, sinds die wijziging van artikel D.138, eerste lid, van het Milieuwetboek bij artikel 18 van het decreet van 17 januari 2019.

B.53.1. De Grondwetgever heeft gestreefd naar een zo groot mogelijke concordantie tussen artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 997/5, p. 2).

De draagwijdte van dat artikel 8 is analoog aan die van de voormelde grondwetsbepaling, zodat de waarborgen die beide bepalingen bieden, een onlosmakelijk geheel vormen.

B.53.2. Het recht op eerbiediging van het privéleven, zoals gewaarborgd in artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, heeft als essentieel doel de personen te beschermen tegen inmengingen in hun privéleven.

Dat recht heeft een ruime draagwijdte en omvat, onder meer, de bescherming van persoonsgegevens en van persoonlijke informatie.

B.53.3. De rechten die bij artikel 22 van de Grondwet en bij artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens worden gewaarborgd, zijn evenwel niet absoluut. Zij sluiten een overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven niet uit, maar vereisen dat zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling, dat zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling.

B.53.4. De decreetgever beschikt ter zake over een appreciatiemarge. Die appreciatiemarge is evenwel niet onbegrensd : opdat een wettelijke regeling verenigbaar is met het recht op eerbiediging van het privéleven, is vereist dat de wetgever een billijk evenwicht heeft gevonden tussen alle in het geding zijnde rechten en belangen.

B.53.5. De decreetgever dient rekening te houden met artikel 22, eerste lid, van de Grondwet, krachtens hetwelk enkel de federale wetgever op algemene wijze kan bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden het recht op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven kan worden beperkt.

Weliswaar doet de omstandigheid dat een inmenging in het privéleven het gevolg is van een regeling van een welbepaalde aan de decreetgever toegewezen aangelegenheid geen afbreuk aan diens bevoegdheid, maar de decreetgever is gebonden door de algemene federale regelgeving, die als minimumregeling geldt in welke aangelegenheid ook.

B.54. In zoverre de bestreden bepalingen de raadpleging en het nemen van een afschrift van persoonsgegevens beogen, hetgeen een verwerking van gegevens vormt in de zin van de Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 « betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) », is de decreetgever gebonden door de minimumwaarborgen van die verordening.

De ontstentenis van een verwijzing, in de bestreden bepaling, naar de algemene verordening gegevensbescherming verandert niets daaraan, aangezien die verordening rechtstreeks van toepassing is in de interne rechtsorde. Niets in de bestreden bepaling laat overigens toe ervan uit te gaan dat de decreetgever de vereisten van de algemene verordening gegevensbescherming heeft geschonden.

B.55.1. De bestreden bepaling streeft een gewettigd doel na, dat erin bestaat de naleving van het decreet van 17 januari 2019 te verzekeren teneinde het leefmilieu en de volksgezondheid te beschermen.

B.55.2. De bevoegdheid van de betrokken personeelsleden om de « nodige administratieve gegevens » en « alle documenten die nuttig zijn voor de identificatie van het voertuig, de bestuurder of de persoon op wiens naam het voertuig staat ingeschreven » te raadplegen en daarvan een afschrift te nemen, kan enkel worden aangewend bij de controle van de overeenstemming van het voertuig met de bepalingen van het decreet van 17 januari 2019, bijvoorbeeld om de euronorm van het voertuig vast te stellen. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij aanvoert, zijn de bevoegdheden van de personeelsleden, en dus de inmenging in het privéleven die daaruit voortvloeit, niet onbeperkt.

B.56. Het vierde middel is niet gegrond.

Ten aanzien van het verzoek tot rechtsplegingsvergoeding

B.57.1. De Waalse Regering vordert een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.

B.57.2. Noch artikel 142 van de Grondwet, noch de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bepalen dat het Hof een rechtsplegingsvergoeding kan toekennen. Het verzoek wordt verworpen.

Om die redenen,
het Hof

- wijst de afstand van het beroep toe in zoverre het betrekking heeft op artikel 3, § 1, 1^o en 2^o, en § 2, van het decreet van 17 januari 2019 « betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging gebonden aan het verkeer van de voertuigen »;

- verwerpt het beroep voor het overige;

- verwerpt het verzoek tot rechtsplegingsvergoeding.

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 maart 2021.

De griffier,
P.-Y. Dutilleux

De voorzitter,
F. Daoût