

GRONDWETTELIJK HOF

[C – 2026/000200]

Uittreksel uit arrest nr. 174/2025 van 11 december 2025

Rolnummer 8487

In zake : het beroep tot vernietiging 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, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt en Katrin Jadin, bijgestaan door griffier Frank Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter Pierre Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van het beroep 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 beroep tot vernietiging 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 vorderden de verzoekende partijen eveneens de schorsing van dezelfde ordonnantie. Bij het arrest nr. 115/2025 van 11 september 2025 (ECLI:BE:GHCC:2025:ARR.115), bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 16 september 2025, heeft het Hof de ordonnantie geschorst.

(…)

II. In rechte

(…)

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 voor 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 « [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 [artikel] 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 voor 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).

B.3. Bij zijn arrest nr. 115/2025 van 11 september 2025 (ECLI:BE:GHCC:2025:ARR.115) heeft het Hof de bestreden ordonnantie geschorst.

Ten aanzien van het enige middel

B.4. De verzoekende partijen leiden een enig middel 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.5.1. 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.5.2. 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.5.3. 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.5.4. 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.6.1. In tegenstelling tot wat de tussenkomende partij aanvoert, heeft de inwerkingtreding van de fase 2025 van de lage-emissiezone wel degelijk plaatsgevonden, niettegenstaande de bedoeling van de ordonnantiegever om ze uit te stellen – waarop de ordonnantie van 17 oktober 2024 steunt –, en ofschoon de administratie feitelijk heeft geoordeeld dat de vooropgestelde deadline was verschoven. De zin van een wetbepaling kan immers niet worden omgebogen door verklaringen die aan de aanneming ervan zijn voorafgegaan, te laten voorgaan op de duidelijke tekst van die bepaling. Bovendien verdwijnt het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in de zin van artikel 23 van de Grondwet, niet om reden dat die wetgeving bepalingen bevat, zoals de gedoogperiode en de overgangperiode, die ertoe strekken de draagwijdte ervan voor een beperkte tijd te verlichten.

B.6.2. Ingevolge 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-dieselvoertuigen (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.7.1. De bescherming van het leefmilieu en van 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 » (WHO, *Lignes directrices OMS relatives à la qualité de l'air, Résumé d'orientation*, 2021, eigen vertaling).

B.7.2. 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.7.3. 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 stikstofoxides (NO_x) met 36 %, de uitstoot van roet (*black carbon*) met 65 % en de NO₂-concentratie met 30 % te verminderen langs de drukste wegen. 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 een hoge verkeersdichtheid.

B.7.4. 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 vervuulende voertuigen zijn, een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau van het recht op gezondheid en van het recht op een gezond leefmilieu.

B.7.5. Die achteruitgang is des te aanzienlijker in het licht van het overzicht van de wetenschappelijke literatuur dat werd opgesteld door de overheidsinstelling Sciensano, waaruit blijkt dat tal van studies aantonen dat luchtverontreiniging negatieve effecten heeft op de gezondheid, in het bijzonder voor de categorie van kwetsbare personen waartoe kinderen behoren (Sciensano, « Determinanten van Gezondheid : Luchtkwaliteit, Health Status Report », 25 maart 2024, Brussel, België, <https://www.gezondbelgie.be/nl/gezondheidstoestand/determinanten-van-gezondheid/luchtkwaliteit>). Het uitstel van een maatregel tot verbetering van de luchtkwaliteit, waarvan de doeltreffendheid is erkend, kan, zelfs indien het tot twee jaar wordt beperkt, tot een aanzienlijke verslechtering leiden van de gezondheidstoestand van de personen die reeds ernstig lijden onder de luchtverontreiniging en die zich op het betrokken grondgebied bevinden.

B.8.1. 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 :

« 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 afhangen van externe en/of maatschappelijke factoren (voornamelijk sociaal-economisch profiel, leeftijd, handicap, zorgbehoefte 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 aankoop prijs 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 ambachtslieden 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.8.2. Uit de voormelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de ordonnantiegever het uitstel van de 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 het 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 partijen opmerken, liet de geldende regeling reeds een zekere flexibiliteit toe voor de gebruikers die het meest afhankelijk zijn van hun voertuig, meer bepaald via een systeem van afwijkingen op de beperking van het toegangsrecht tot de lage-emissiezones, volgens de aard, het type en het gebruik van het betreffende motorvoertuig en volgens socio-economische criteria, evenals in geval van uitzonderlijke situaties die beperkt zijn in de tijd (artikel 8 van het besluit van 25 januari 2018), maar ook via een « dagpas »-systeem waarmee toegang wordt verleend tot de zone (artikel 6 van hetzelfde besluit).

In tegenstelling tot wat de tussenkomende partij betoogt, is het middel niet gericht tegen de ontstentenis van maatregelen waarmee de voorbereiding van de bestreden ordonnantie gepaard had moeten gaan. Het Hof is niet bevoegd om te oordelen dat aan de aanneming van een wetskrachtige norm raadplegingen, studies of deskundigenonderzoeken hadden moeten voorafgaan, maar het kan met dergelijke informatie rekening houden bij zijn onderzoek van de bestreden ordonnantie in het licht van artikel 23 van de Grondwet.

B.8.3. 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. De door de tussenkomende partij vermelde studie van Brussel Mobiliteit van juli 2025, die ertoe strekt autoafhankelijkheid en kansarmoede in de hoofdstad te analyseren, bevat precies de aanbeveling om « specifieke begeleidingsmaatregelen » in te voeren (Brussel Mobiliteit, juli 2025, Autoafhankelijkheid en kansarmoede in Brussel, p. 43). Volgens die studie zijn er doelgroepen die kunnen worden afgebakend, met dien verstande dat « in het Brussels Gewest [...] 5,7 % van de gedepriveerde huishoudens een auto [bezit] » (*ibid.*, p. 45). Rekening houdend met hetgeen in B.8.2 is vermeld, kan de aangevoerde hoogdringendheid, namelijk de zeer korte tijdspanne tussen de verkiezingen van 2024 en de datum van 1 januari 2025, op zich niet volstaan om de ontstentenis van specifieke begeleidingsmaatregelen te verantwoorden.

Een groot aantal personen kan dus, als gevolg van de bestreden veralgemeende maatregel, 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 loutere openvolging van gezondheids-, energie- en inflatiecrisisen niet zulk een onevenredige weerslag van de doorgevoerde wijziging verantwoorden. Ook de verwijzing naar het draagvlak bij de bevolking kan geen verantwoording bieden voor een maatregel die afbreuk doet aan de rechten van een bepaalde bevolkingscategorie.

B.8.4. Rekening houdend met die elementen, kan het argument dat is afgeleid uit de bescherming van de gezinnen met een laag inkomen, de aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau van het recht op gezondheid en van het recht op een gezond leefmilieu die de bestreden veralgemeende maatregel met zich meebrengt, niet verantwoorden.

B.9. Ten aanzien van de specifieke realiteit van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, met name van de context van het daar 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 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.10. Het enige middel is gegrond.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt 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 december 2025.

De griffier,
Frank Meersschant

De voorzitter,
Pierre Nihoul