

Rolnummer 6806
Arrest nr. 37/2019 van 28 februari 2019

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging 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, ingesteld door Lode Goukens.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en F. Daoût, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen en M. Pâques, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 2 januari 2018 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 3 januari 2018, heeft Lode Goukens beroep tot vernietiging ingesteld 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 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 14 december 2017).

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. L. Depré en Mr. J. Lebeer, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. I.-S. Brouhns, advocaat bij de balie te Brussel, heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 17 oktober 2018 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers R. Leysen en T. Giet te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 14 november 2018 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 14 november 2018 in beraad genomen.

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

II. *In rechte*

- A -

A.1.1. De verzoekende partij stelt dat zij een persoonlijk belang heeft bij de vernietiging 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 (hierna : de ordonnantie van 7 december 2017), waarbij een lage-emissiezone wordt ingevoerd die haar zou verhinderen om met haar auto Brussel binnen te rijden. De proliferatie van lage-emissiezones maakt het problematisch voor personen met beperkte financiële middelen, zoals de verzoekende partij, om zich te verplaatsen. Het openbaar vervoer biedt geen volwaardig alternatief, aangezien dit te veel tijd vergt en beperkt is qua tijdstippen.

A.1.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering betwist het belang van de verzoekende partij, aangezien zij geen bewijs levert dat ze beschikt over een voertuig van het jaartal 2005. Bovendien toont de verzoekende partij niet aan waarom zij geen gebruik kan maken van de alternatieve vervoersmogelijkheden om het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest te bereiken, zoals het openbaar vervoer, overstapparkings, autodelen of een LEZ-dagpas.

Daarenboven stelt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering vast dat het beroep tot vernietiging enkel betrekking heeft op de artikelen 3, 15 en 18 van de ordonnantie van 7 december 2017. De overige elementen worden niet betwist door de verzoekende partij. Het beroep moet dan ook deels onontvankelijk worden verklaard.

A.2.1. Ten gronde voert de verzoekende partij in de eerste plaats aan dat de bestreden ordonnantie zich de federale bevoegdheden inzake verkeersreglementering, in het bijzonder de wegcode, het gelijkvormigheidsattest en de technische controle, toe-eigent. Zij ontzegt immers voertuigen, die op basis van de federale regelgeving technisch goedgekeurd zijn, selectief de toegang tot de openbare weg.

A.2.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering wijst erop dat de ordonnantie van 7 december 2017 beoogt de luchtkwaliteit te verbeteren en eveneens uitvoering geeft aan de richtlijnen 2001/81/EG en 2008/50/EG. In haar advies heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State bevestigd dat de invoering van een lage-emissiezone kan worden beschouwd als een regeling van aanvullende verkeersreglementen met het oog op de bescherming van het leefmilieu. Volgens de Regering blijkt uit de vaste rechtspraak van het Hof dat de gewesten aanvullende verkeersreglementen kunnen aannemen die ertoe strekken de verkeersreglementering aan te passen aan de plaatselijke of bijzondere omstandigheden, op voorwaarde dat die reglementen betrekking hebben op aangelegenheden die tot de bevoegdheden van de gewesten behoren. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is dan ook bevoegd om een lage-emissiezone in te voeren op grond van zijn bevoegdheid inzake leefmilieu. Het eerste middel is niet gegrond.

A.3.1. Ten tweede meent de verzoekende partij dat de lage-emissiezone die wordt ingevoerd in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest door de bestreden ordonnantie geen verkeersregel is, maar een tolheffing vormt die bovenop de federale accijnzen, taksen en belastingen wordt geheven. Hierdoor is er sprake van een ongrondwettige dubbele belasting.

A.3.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering stelt dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen fiscaliteit op auto's en milieufiscaliteit. De Belgische Staat legt verscheidene belastingen op voor het bezit van een voertuig: een belasting op de inverkeerstelling, een verkeersbelasting, een LPG-toeslag of aanvullende verkeersbelasting en accijnzen. Die regelgeving dient te worden onderscheiden van de regelgeving inzake milieufiscaliteit. Terwijl de fiscaliteit op auto's vaak wordt geregeld op federaal niveau, is het gewest bevoegd voor de dienst van de verkeersbelasting op autovoertuigen en de belasting op de inverkeerstelling.

Artikel 15 van de ordonnantie van 7 december 2017 voorziet in een administratieve boete ten belope van 350 euro, indien iemand de lage-emissiezone betreedt zonder toelating. Vermits het gaat om een administratieve boete, kan er geen sprake zijn van een dubbele belasting. Het optreden van de fiscale administratie bij het opleggen van de administratieve boetes verandert niets aan het repressieve en niet-fiscale karakter van de administratieve boetes. De LEZ-dagpas is evenmin een belasting, maar een retributie. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest kan retributies opleggen in het kader van de lage-emissiezone-regeling met als doel het leefmilieu te beschermen, de uitstoot te verminderen en de luchtkwaliteit te verbeteren. Het tweede middel is niet gegrond.

A.4.1. Ten derde voert de verzoekende partij aan dat de ordonnantie van 7 december 2017 in strijd is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat de invoering van de lage-emissiezone een discriminerende maatregel is die financieel kwetsbaren met oude auto's uit het stadscentrum weert. De bestreden ordonnantie discrimineert ook mensen met een beperking, doordat de toelatingsvoorwaarden niet aan de handicap maar aan het voertuig worden gekoppeld. Evenzeer is er sprake van een indirecte discriminatie op grond van etniciteit en arbeid, aangezien minderheden en kwetsbare werknemers en zelfstandigen het zwaarst zullen worden getroffen. Nochtans is die maatregel niet te verantwoorden op basis van wetenschappelijke resultaten.

A.4.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering wijst erop dat de bestreden ordonnantie het wetgevend kader biedt voor de Regering om de lage-emissiezone in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in te voeren, met inbegrip van de criteria waarmee de Regering rekening dient te houden om afwijkingen op de beperking van het toegangsrecht tot de lage-emissiezone te bepalen. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt duidelijk dat de onderscheidingscriteria rekening dienen te houden met de volksgezondheid en het leefmilieu, met de socio-economische toestand van de weggebruikers en met uitzonderlijke situaties. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert, heeft wetenschappelijk onderzoek over reeds bestaande lage-emissiezones aangetoond dat zij leiden tot een aanzienlijke vermindering van de hoeveelheid fijn stof en stikstof en een gunstige invloed hebben op tal van gezondheidsproblemen veroorzaakt door het verkeer.

De invoering van een of meer lage-emissiezones is redelijk en proportioneel nu zij toelaat de beoogde doelstellingen te bereiken en niet verder reikt dan hetgeen strikt noodzakelijk is om die doelstellingen te realiseren. De lage-emissiezone beoogt vervuulende wagens te weren in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en

legt hiertoe restricties op aan personenwagens waarbij burgers ertoe worden aangezet hun te vervuilende voertuigen te vervangen. Aangezien dit voor bepaalde burgers financieel onmogelijk is, is voorzien in een gefaseerde invoering van de lage-emissiezone. Ontheffingen of vrijstellingen kunnen voorts worden ingevoerd voor doelgroepen die onevenredige lasten oplopen door de invoering van een lage-emissiezone. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij beweert, is van discriminatie op basis van vermogen geen sprake. Personen met een handicap worden evenmin gediscrimineerd, aangezien zij die een aangepast voertuig behoeven, als uitzonderingscategorie worden opgenomen. De beweerde discriminatie op grond van etniciteit of arbeid wordt niet aannemelijk gemaakt. Het derde middel is niet gegrond.

A.5.1. Ten vierde voert de verzoekende partij aan dat de bestreden maatregel een onteigening zonder schadeloosstelling vormt, doordat de overheid na jarenlang diesellootvoertuigen te hebben gestimuleerd nu personen verplicht om die voertuigen tegen bodemprijzen te verkopen, zonder dat zij zich een nieuwe auto kunnen veroorloven. Nochtans is er geen wetenschappelijk bewijs dat aantoonde dat de uitstoot van oudere voertuigen hoger ligt dan die van nieuwe voertuigen. Bovendien maakt de bestreden maatregel geen onderscheid naar gelang van het type motor. Nieuwe dieselwagens met een zware cilinderinhoud mogen wel de lage-emissiezone inrijden, terwijl oude dieselwagens met beduidend lichtere motoren worden uitgesloten.

A.5.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering benadrukt dat de invoering van een lage-emissiezone in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest enkel beperkingen stelt aan het gebruik van een voertuig en geenszins een onteigening of een inbreuk op het eigendomsrecht inhoudt. Mocht het Hof er toch van uitgaan dat de invoering van een lage-emissiezone een eigendomsbeperking zou inhouden, dan wordt die beperking van de uitoefening van het gebruiksrecht verantwoord op grond van de bescherming van de volksgezondheid en het leefmilieu. Een dergelijke maatregel moet volgens het Hof in het kader van het beginsel van gelijkheid van burgers voor de openbare lasten niet noodzakelijk worden vergoed door de overheid. De rechten van de verzoekende partij worden immers niet onredelijk beperkt. Het vierde middel is niet gegrond.

A.6.1. Ten vijfde voert de verzoekende partij aan dat de bestreden ordonnantie leidt tot een beperking van het recht op vrij verkeer van personen, goederen en diensten in de Europese Unie, en derhalve in strijd is met de artikelen 28, lid 1, en 30 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De lage-emissiezone dient te worden beschouwd als een ontoelaatbare tolheffing die personen met een beperkt vermogen raakt. De sociale correctie waarin zou worden voorzien is onvoldoende. Bovendien is het niet duidelijk of die sociale correctie enkel zal gelden voor inwoners van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest of voor elke EU-burger.

A.6.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering stelt vast dat de verzoekende partij niet duidelijk aangeeft in welke mate de bestreden ordonnantie het recht op vrij verkeer van personen, goederen en diensten in de Europese Unie zou schenden. Ook vrij verkeer is bovendien niet absoluut. Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie erkent zelf de bescherming van de volksgezondheid als een legitieme doelstelling. Daarenboven zijn de aangenomen maatregelen en uitzonderingen evenredig met de nagestreefde doelstellingen. Voor personen die zich niet op een uitzonderingsgrond kunnen beroepen, bestaan er andere vervoersmogelijkheden zodat een investering in een nieuwe auto kan worden vermeden. Naast een gefaseerde invoering van de lage-emissiezone wordt ook ingezet op het stimuleren van een efficiëntere stedelijke distributie en het gebruik van het openbaar vervoer, de fiets, parkings aan de rand van de zone en autodelen. Voorts wordt geen onderscheid gemaakt tussen Belgen en EU-burgers. Het vijfde middel is niet gegrond.

- B -

B.1. De verzoekende partij vordert de vernietiging 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 (hierna : de ordonnantie van 7 december 2017).

B.2.1. De bestreden ordonnantie wijzigt de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing (hierna: het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing) en heeft tot doel een of meer permanente lage-emissiezones op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest mogelijk te maken (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2017-2018, nr. A-572/1, p. 1).

B.2.2. Artikel 3.1.1 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing, zoals aangevuld door artikel 2 van de bestreden ordonnantie, definieert het begrip « lage-emissiezone » als volgt :

« 41° ‘ Lage-emissiezone (low emission zone: LEZ) ’: zone zoals bepaald in artikel 2.63 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg ».

Het voormelde artikel 2.63 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 bepaalt :

« ‘ Lage emissiezone ’, een zone waarin omwille van de leefbaarheid, in het bijzonder de milieu- en gezondheidshinder door een slechte luchtkwaliteit, een selectief toelatingsbeleid voor motorvoertuigen wordt gehanteerd in relatie tot de door die voertuigen veroorzaakte milieuhinder; het begin ervan is aangeduid met het verkeersbord F117 en het einde met het verkeersbord F118 ».

B.2.3. Uit de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepalingen blijkt dat de Brusselse ordonnantiegever met de invoering van een lage-emissiezone beoogt de vervuilende uitstoot van voertuigen te verminderen om de luchtkwaliteit te verbeteren en zo de volksgezondheid en het leefmilieu in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest te beschermen. Die uitstootverminderende maatregel past volgens de ordonnantiegever in het kader van de inspanningen die nodig zijn om te voldoen aan de luchtkwaliteitsnormen die voortvloeien uit de richtlijn 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen en uit de richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2017-2018, nr. A-572/1, pp. 1-2).

B.2.4. Het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing voorzag reeds eerder in de mogelijkheid voor de Brusselse Hoofdstedelijke Regering om lage-emissiezones vast te leggen. De bestreden ordonnantie past dat wettelijk kader aan in overeenstemming met het gewestelijk lucht-klimaat-energieplan dat voorziet in de invoering van een permanente gewestelijke lage-emissiezone. De bestreden ordonnantie bepaalt niet alleen het kader om een of meer permanente lage-emissiezones in te voeren, maar ook de modaliteiten van de controle, de monitoring en de bestraffing van inbreuken (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2017-2018, nr. A-572/1, pp. 3-5).

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep tot vernietiging

B.3.1. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering voert aan dat het beroep tot vernietiging niet ontvankelijk zou zijn omdat niet duidelijk is of de verzoekende partij eigenaar is van een voertuig dat zou worden gevisieerd door de bestreden ordonnantie. Bovendien zou zij gebruik kunnen maken van alternatieve vervoersmogelijkheden om het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest te bereiken.

B.3.2. 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.3.3. De bestreden ordonnantie specificeert niet welke voertuigen geen toegangsrecht zouden hebben tot een lage-emissiezone. Het komt toe aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering om het toegangsrecht van voertuigen in een of meer permanente lage-emissiezones op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest te beperken op basis van de emissies van luchtverontreinigende stoffen door die voertuigen en in voorkomend geval te voorzien in afwijkingen, overeenkomstig artikel 3.2.16, § 2, van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing, zoals vervangen bij artikel 3 van de ordonnantie van 7 december 2017.

B.3.4. De verzoekende partij voert ter ondersteuning van haar belang aan dat ze zich verplaatst met een bestelwagen van het jaar 2005 die wellicht wordt gevisieerd door de

bestreden bepalingen en dat zij zich financieel niet de aanschaf van een nieuwe wagen kan veroorloven. Zij zou de wagen nodig hebben voor verplaatsingen in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, waar zij onder meer in avondonderwijs een opleiding volgt aan een universitaire instelling, wat verplaatsingen vereist op tijdstippen waarop het openbaar vervoer geen oplossing biedt. Aldus maakt zij aannemelijk dat zij door de ordonnantie van 7 december 2017 rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt, zodat zij van het vereiste belang doet blijken.

B.4.1. Voorts is de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van oordeel dat, in het licht van de grieven van de verzoekende partij, het beroep tot vernietiging slechts ontvankelijk is in zoverre het gericht is tegen de artikelen 3, 15 en 18 van de ordonnantie van 7 december 2017.

B.4.2. 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.

Uit de uiteenzetting van de middelen blijkt dat de kritiek van de verzoekende partij uitsluitend gericht is tegen, enerzijds, artikel 3 van de ordonnantie van 7 december 2017, dat aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering de algemene opdracht geeft om een of meer lage-emissiezones te bepalen op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, en, anderzijds, de artikelen 15 en 18 van de ordonnantie van 7 december 2017, die de sanctie bij een overtreding van de reglementering inzake de lage-emissiezone regelen, zodat het Hof zijn onderzoek daartoe beperkt.

B.4.3. Indien het Hof, aan het einde van zijn onderzoek, een of meer middelen gegrond acht, zouden de andere bestreden bepalingen evenwel kunnen worden vernietigd indien zou blijken dat zij onlosmakelijk verbonden zijn met de bovenvermelde bepalingen.

B.5. De excepties worden verworpen.

Ten gronde

Wat betreft de bevoegdheid om een lage-emissiezone in te voeren

B.6. Het eerste middel is afgeleid uit een schending, door artikel 3 van de bestreden ordonnantie, van de regels die de onderscheiden bevoegdheden bepalen van de federale overheid en de gewesten. Hoewel de verzoekende partij niet preciseert welke bevoegdheidverdelende regels zouden zijn geschonden, blijkt uit de uiteenzetting van de grieven dat zij van oordeel is dat de bestreden bepaling afbreuk doet aan de federale bevoegdheid inzake de algemene politie op het wegverkeer en inzake de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoersmiddelen.

B.7.1. Het bestreden artikel 3 van de ordonnantie van 7 december 2017 vervangt artikel 3.2.16 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing als volgt :

« § 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.7.2. Volgens artikel 3.2.16 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing bepaalt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering een of meer permanente lage-emissiezones op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest om de luchtkwaliteit te verbeteren (§ 1). 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. Deze kan afwijkingen definiëren op de beperking van het toegangsrecht tot de lage-emissiezone(s) volgens de aard, het type en het gebruik van het desbetreffende motorvoertuig, volgens socio-economische criteria, alsmede in geval van uitzonderlijke situaties welke beperkt zijn in de tijd (§ 2). Voorts wordt de Regering opgedragen om de voorafgaandelijke registratie te regelen van de voertuigen die toegang hebben tot de lage-emissiezone(s) (§ 3) en wordt haar de mogelijkheid verleend om een systeem van tijdelijke toegang tot die zones tegen betaling in te voeren (§ 5). Ten slotte regelt de bestreden bepaling ook de plaatsing van verkeerstekens die de lage-emissiezone(s) aangeven (§ 4).

B.8.1. De gewesten zijn op grond van artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen 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 ».

Krachtens artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen is die bepaling van toepassing op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

B.8.2. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is bijgevolg bevoegd voor de bescherming van het leefmilieu tegen luchtverontreiniging (RvSt, advies nr. 52.007/VR/3/4 van 16 oktober 2012, *Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2012-2013, nr. A-353/1, p. 191; advies nr. 61.662/1 van 11 juli 2017, *Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2017-2018, nr. A-572/1, p. 40).

B.8.3. 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. Behoudens andersluidende bepalingen heeft de bijzondere wetgever het gehele beleid inzake de door hem toegewezen aangelegenheden aan de gemeenschappen en de gewesten overgedragen.

B.9.1. De federale overheid is bevoegd voor de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer en voor de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoersmiddelen, ook al moeten de gewestregeringen bij het ontwerpen van de regels ervan worden betrokken (artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

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, premetro, metro, autobus en autocar;
- de politie op de zeevaart en de luchtvaart ».

B.9.2. Tot de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer behoren de algemene reglementen die de Koning op grond van artikel 1 van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 16 maart 1968 (hierna : de Wegverkeerswet) vermag vast te stellen.

B.9.3. Naast de machtiging tot het vaststellen van algemene reglementen voorziet de Wegverkeerswet in de mogelijkheid tot het uitvaardigen van aanvullende reglementen. Die aanvullende reglementen hebben een bijzonder toepassingsgebied en strekken ertoe de verkeersreglementering aan te passen aan de plaatselijke of bijzondere omstandigheden. Uit hun aard zelf kunnen aanvullende verkeersreglementen geen regels van algemene politie bevatten.

B.9.4. De aanvullende verkeersreglementen behoren tot de bevoegdheid van de gewesten. Zij moeten echter worden genomen met inachtneming van de bevoegdheden van de federale overheid.

B.10.1. Zoals is vermeld in B.9, is het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bevoegd voor de bescherming van het leefmilieu tegen luchtverontreiniging. De opdracht door de Brusselse ordonnantiegever aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering om een of meer lage-emissiezones te bepalen en om het toegangsrecht van voertuigen in een of meer permanente lage-emissiezones op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest te beperken op basis van de emissies van luchtverontreinigende stoffen door die voertuigen, heeft ontegensprekelijk tot doel de luchtkwaliteit te verbeteren in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

De ordonnantiegever verwijst voor wat de omschrijving van een lage-emissiezone betreft, naar artikel 2.63 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg. Aangezien de opdracht aan de Regering ertoe strekt de algemene verkeersreglementering aan te passen aan de plaatselijke en bijzondere omstandigheden in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, dient de bestreden bepaling te worden beschouwd als een machtiging om aanvullende verkeersreglementen aan te nemen (RvSt, advies nr. 52.007/VR/3/4 van 16 oktober 2012, *Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2012-2013, nr. A-353/1, p. 191; advies nr. 61.662/1

van 11 juli 2017, *Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2017-2018, nr. A-572/1, pp. 40-41).

B.10.2. Artikel 3.2.16 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing, zoals vervangen bij het bestreden artikel 3 van de ordonnantie van 7 december 2017, behoort aldus tot de bevoegdheid van het gewest inzake leefmilieu en inzake de regeling van aanvullende verkeersreglementen en maakt als dusdanig geen inbreuk op de federale bevoegdheid inzake de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer en inzake de technische voorschriften voor de verkeers- en vervoersmiddelen.

B.10.3. Overigens kan niet worden aangenomen dat de ordonnantiegever de Regering zou hebben gemachtigd om maatregelen te nemen met schending van de bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, die de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale overheid en de gewesten regelt.

Het komt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering toe om, in voorkomend geval, onder toezicht van de bevoegde rechter, gebruik te maken van de machtiging die haar bij de bestreden bepaling is verleend, op een manier die in overeenstemming is met de regels inzake bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gewesten.

B.11. Het eerste middel is niet gegrond.

Wat betreft de tijdelijke toegang tot de lage-emissiezone tegen betaling en de administratieve geldboete bij een inbreuk

B.12. In het tweede middel betoogt de verzoekende partij dat de bevoegdheid die wordt verleend aan de Regering om een systeem van tijdelijke toegang tot de lage-emissiezone tegen betaling in te voeren, alsmede de administratieve boete die wordt opgelegd bij het begaan van een inbreuk, dienen te worden beschouwd als nieuwe belastingen op het gebruik van een voertuig, bovenop de reeds bestaande federale accijnzen, taksen en belastingen en aldus leiden tot een verboden dubbele belasting.

De verzoekende partij vermeldt niet welke grondwets- of wetsbepalingen zouden zijn geschonden door de bestreden bepalingen. Uit de uiteenzetting van de grieven kan worden afgeleid dat wellicht gerefereerd wordt aan artikel 170, § 2, van de Grondwet, dat aan de gewesten een eigen fiscale bevoegdheid toekent, onder het voorbehoud dat de wet de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt, niet heeft bepaald of nadien niet bepaalt.

De toetsing van de bestreden bepalingen aan de voormelde grondwetsbepaling vereist dat in de eerste plaats wordt onderzocht of de ordonnantiegever nieuwe belastingen heeft ingevoerd.

B.13.1. Krachtens artikel 3.2.16, § 5, van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing, zoals vervangen bij het bestreden artikel 3 van de ordonnantie van 7 december 2017, kan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering een systeem van tijdelijke toegang tot de lage-emissiezone(s) tegen betaling invoeren. De Regering legt de modaliteiten van dat systeem en de procedure voor aanvraag, toekenning en betaling van die tijdelijke toegang tegen betaling vast en bepaalt in voorkomend geval « het bedrag van de retributie die voor deze toegang verschuldigd is ».

B.13.2. Het feit dat de ordonnantiegever de bijdrage die tijdelijk toegang verleent tot een lage-emissiezone kwalificeert als een retributie, volstaat op zich niet om te besluiten dat het niet om een belasting gaat.

B.13.3. Opdat een heffing kan worden gekwalificeerd als een retributie, is niet alleen vereist dat het gaat om de vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige individueel beschouwd, maar ook dat zij een louter vergoedend karakter heeft, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is.

B.13.4. Met betrekking tot het systeem van tijdelijke toegang tot de lage-emissiezone(s) tegen betaling vermeldt de parlementaire voorbereiding :

« Dit amendement beoogt de creatie van een wettelijke basis voor de invoering van een systeem van dagpassen waarbij motorvoertuigen één of meerdere malen per jaar de lage-emissiezone mogen betreden.

De dagpas vervult een belangrijke sociaal-maatschappelijke functie. De dagpas maakt het met name mogelijk dat voertuigen die het Gewest slechts uitzonderlijk binnenrijden, bij voorbeeld naar aanleiding van een speciale gelegenheid, de lage-emissiezone tijdelijk zullen kunnen betreden » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2017-2018, nr. A-572/2, p. 52).

B.13.5. Het systeem van tijdelijke toegang tot de lage-emissiezone(s) tegen betaling moet de heffingsplichtige toelaten om de lage-emissiezone tijdelijk binnen te komen, zelfs al voldoet zijn voertuig niet aan de voorwaarden inzake de emissies van luchtverontreinigende stoffen. Die heffing is verantwoord door de bijzondere controle- en toezichtskosten die de invoering van lage-emissiezones met zich meebrengt en door het feit dat het systeem van tijdelijke toegang een individueel voordeel toekent aan de bestuurder die gebruik wil maken van zijn niet-conform voertuig.

Aldus kan de invoering van een dagpas tegen betaling als een retributie worden beschouwd, op voorwaarde dat er een redelijke verhouding bestaat tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is.

De ordonnantiegever heeft het bepalen van het bedrag van de dagpas toevertrouwd aan de uitvoerende macht. Het komt aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering toe, onder controle van de bevoegde rechter, van de machtiging die haar wordt verleend bij artikel 3.2.16, § 5, van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing gebruik te maken in overeenstemming met de Grondwet en een bedrag van de retributie vast te stellen dat redelijkerwijze evenredig is met de kosten of de waarde van de verleende dienst.

B.14.1. Wanneer een inbreuk wordt gemaakt op de reglementering inzake de lage-emissiezone(s) kan een administratieve boete van 350 euro worden opgelegd. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering kan echter voorzien in gedoog- en overgangsperiodes.

B.14.2. Artikel 3.4.1/1 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing, ingevoegd bij het bestreden artikel 15 van de ordonnantie van 7 december 2017, bepaalt :

« § 1. Een administratieve boete wordt opgelegd voor elke inbreuk op de artikelen 3.2.16 tot en met 3.2.27 en de uitvoeringsbesluiten ervan.

Na afloop van de overgangsperiode, bedraagt de boete 350 euro.

§ 2. Gedoogperiode

In afwijking van § 1, mag de Regering gedoogperiodes inlassen. Tijdens deze ononderbroken periodes, wordt er geen administratieve boete opgelegd voor elke inbreuk begaan met hetzelfde voertuig.

Het instellen van een beroep schorst deze gedoogperiode niet.

§ 3. Overgangsperiode

De Regering kan, in afwijking van § 1, voorzien in overgangsperiodes voor de toepassing. Tijdens deze ononderbroken periodes aan het begin van elke nieuwe fase van de lage-emissiezone, wordt voor geen enkele begane overtreding een administratieve boete opgelegd.

Er worden nog steeds controles uitgevoerd tijdens deze periodes, maar de bestuurders en/of eigenaars van de voertuigen in overtreding krijgen een verwittiging in plaats van een boete.

§ 4. De personen die betaling verschuldigd zijn, zijn gehouden om, mondeling of schriftelijk, op verzoek van de op basis van de wetgeving betreffende de lage-emissiezones in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betrokken ambtenaren, alle inlichtingen te verstrekken die aan hen gevraagd worden, om de precieze inning te controleren van de bedragen vermeld in § 1, te hunner laste of ten laste van derden. Elke weigering tot het verstrekken van inlichtingen en elke onjuiste of onvolledige mededeling van inlichtingen leidt tot een administratieve boete van 25 euro.

Deze inlichtingen dienen verstrekt te worden binnen de maand na het verzoek om inlichtingen of onmiddellijk in het geval van een controle op de openbare weg. Het niet-naleven van deze verplichting leidt tot een administratieve boete van 25 euro.

Elke onjuiste of onvolledig informatie verstrekt tijdens een registratie met betrekking tot de lage-emissiezone(s) geeft desgevallend aanleiding tot een administratieve boete van 25 euro.

§ 5. In afwijking van artikel 3.4.2, zijn de modaliteiten voor de boete- en de beroepsprocedures deze die bepaald worden in de artikelen 3.2.16 tot en met 3.2.27 en in dit artikel.

§ 6. Het niet-naleven van de verplichting tot registratie voor de toegang tot de lage-emissiezone(s) leidt tot een administratieve boete van 150 euro buiten de overgangsperiodes ».

B.14.3. Het bestreden artikel 18 van de ordonnantie van 7 december 2017 voegt aan artikel 29, § 2, van de Wegverkeerswet een vierde lid toe, dat als volgt luidt :

« De overtreding van de reglementen vermeld in het eerste lid die betrekking hebben op een lage-emissiezone, zoals bedoeld in artikel 2.63 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg, wordt niet strafrechtelijk gesanctioneerd ».

B.14.4. Volgens de verzoekende partij zou de administratieve geldboete van 350 euro die in voorkomend geval wordt opgelegd bij het begaan van een inbreuk op de reglementering inzake de lage-emissiezone, in werkelijkheid een belasting op het gebruik van een voertuig zijn.

B.14.5. Een administratieve geldboete dient te worden onderscheiden van een belasting. Dat onderscheid houdt verband met het sanctiekarakter van de administratieve geldboete : terwijl een belasting wordt geheven op het loutere belastbare feit dat, wanneer het zich voordoet, op zich genomen niet laakbaar hoeft te zijn, bestraft de maatregel waarin het bestreden artikel 15 van de ordonnantie van 7 december 2017 voorziet, een inbreuk op een voorschrift. Bovendien beoogt die maatregel niet in eerste instantie middelen te verwerven om een uitgave van algemeen nut te dekken. Uit de aard van de bestreden maatregel blijkt dan ook dat het geen belasting betreft.

B.15. Het tweede middel is niet gegrond.

Wat betreft het eigendomsrecht

B.16.1. In het vierde middel voert de verzoekende partij aan dat het instellen van een of meer permanente lage-emissiezones in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest het recht op bescherming van de eigendom schendt, doordat het in feite om een onteigening zonder schadeloosstelling zou gaan.

B.16.2. 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.16.3. 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 diegene die zijn ingeschreven in die grondwetsbepaling, zodat het Hof bij zijn toetsing van de bestreden bepalingen rekening houdt met de eerstgenoemde.

B.16.4. 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.16.5. Een lage-emissiezone is een zone waarin omwille van de leefbaarheid, in het bijzonder de milieu- en gezondheidshinder door een slechte luchtkwaliteit, een selectief toelatingsbeleid voor motorvoertuigen wordt gehanteerd in relatie tot de door die voertuigen veroorzaakte milieuhinder (artikel 2.63 van het koninklijk besluit van 1 december 1975). Aangezien het instellen van een of meer permanente lage-emissiezones in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest tot gevolg heeft dat de eigenaars van voertuigen die niet voldoen aan de door de Regering bepaalde emissienormen met die voertuigen in beginsel geen toegang meer hebben tot de lage-emissiezone(s), vormt de bestreden maatregel een regeling van het gebruik van eigendom in de zin van de tweede alinea van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol en valt hij dus onder het toepassingsgebied van die verdragsbepaling, in samenhang gelezen met artikel 16 van de Grondwet.

B.16.6. 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 de eigendom. Er moet een redelijk verband van evenredigheid bestaan tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel.

B.17.1. De bestreden bepalingen beogen de emissies van luchtverontreinigende stoffen door het verkeer te verminderen teneinde de luchtkwaliteit te verbeteren (artikel 3.2.16 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing, zoals gewijzigd bij artikel 3 van de ordonnantie van 7 december 2017) en streven aldus een doelstelling van algemeen belang na.

B.17.2. 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.17.3. 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, als 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.18.1. De parlementaire voorbereiding vermeldt met betrekking tot het instellen van een of meer permanente lage-emissiezones in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest :

« De luchtkwaliteit is een van de grote uitdagingen voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het is noodzakelijk zich te schikken naar de Europese bepalingen van de richtlijnen 2001/81/EG en 2008/50/EG met als doel de volksgezondheid en het leefmilieu in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te beschermen.

De laatste jaren kon de blootstelling van de Brusselaars aan bepaalde verontreinigende stoffen al verminderd worden, wat toegelaten heeft om de normen na te leven voor de meeste verontreinigende stoffen. In het bijzonder moet opgemerkt worden dat de Europese grenswaarden voor het daggemiddelde voor PM10 ($50 \mu\text{g}/\text{m}^3$, 35 overschrijdingen toegelaten) werd gerespecteerd in 2014, 2015 en 2016.

Toch zijn nog inspanningen nodig op het vlak van de naleving van Europese normen betreffende het maximale jaargemiddelde van stikstofdioxides ($40 \mu\text{g}/\text{m}^3 \text{NO}_2$) waarvoor het Gewest door de Europese Commissie op 28 april 2016 in gebreke werd gesteld. Er moet worden opgemerkt dat de emissies van NO_2 in het Gewest hoofdzakelijk veroorzaakt worden door de uitlaatgassen van voertuigen, in het bijzonder van dieselveertuigen (70 % van de NO_x emissies zijn afkomstig van het wegverkeer (Bron : Leefmilieu Brussel, Emissie-inventaris 2014).

Daarnaast is het ook belangrijk om de uitstoot van black carbon te verminderen, dat een zeer schadelijke pollutant is voor de gezondheid aangezien het een drager is voor andere pollutanten.

Verontreinigende stoffen dringen door tot in de longen, zo kunnen ze schade berokkenen aan het ademhalingsstelsel. Ze kunnen ook bepaalde aandoeningen zoals astma in de hand werken of zelfs verergeren (de gemiddelde jaarlijkse concentratie aan fijn stof en stikstofdioxide wordt op betekenisvolle wijze in verband gebracht met de verschijning van een nieuwe vorm van astma bij jonge kinderen).

Bovendien zouden 12.000 vroegtijdige overlijdens te wijten zijn aan de luchtverontreiniging in België.

Het concept van een lage-emissiezone ligt in de lijn van de Europese aanbevelingen inzake de strijd tegen de luchtvervuiling veroorzaakt door de uitstoot van voertuigen. Het komt boven op de mechanismen die de vervuilingsspieken willen indijken.

Tal van Europese steden hebben dit stadsconcept geïmplementeerd, dat zijn nut heeft bewezen : Berlijn, Londen, Parijs, Antwerpen en in totaal meer dan 80 Europese steden verdeeld over tien Lidstaten. Grote steden met een geografie en bevolking die vergelijkbaar is met het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en met aanzienlijke wagenparken die lage-emissiezones opgezet hebben, konden de gunstige effecten vaststellen op het vlak van de evolutie van de concentratie van fijn stof en stikstofdioxide » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2017-2018, nr. A-572/1, pp. 2-3).

B.18.2. De bestreden maatregel draagt bij tot de inspanningen die nodig zijn om te voldoen aan de luchtkwaliteitsnormen die voortvloeien uit de richtlijn 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen en de richtlijn 2008/50/EG van het Europees

Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa.

Het instellen van lage-emissiezones wordt in de bijlagen bij de richtlijn 2008/50/EG uitdrukkelijk vermeld als een van de mogelijke maatregelen ter beperking van door het vervoer veroorzaakte emissies via verkeersplanning en verkeersbeheersing met het oog op het verwezenlijken van de luchtkwaliteitsdoelstellingen.

B.18.3. 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.18.4. Zoals blijkt uit de hiervoor vermelde parlementaire voorbereiding, heeft de Europese Commissie op 28 april 2016 de Belgische Staat, inzake de uitvoering van de richtlijn 2008/50/EG, in gebreke gesteld voor de niet-naleving van de jaargrenswaarde voor stikstofdioxide (NO₂) in de zone Brussel, in strijd met de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 13, lid 1, van de voormelde richtlijn. De emissies van stikstofdioxide (NO₂) in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, die aan de basis liggen van de overschrijding van de jaargrenswaarden sinds 2010, worden volgens de Commissie hoofdzakelijk veroorzaakt door de uitlaatgassen van voertuigen, in het bijzonder van dieselveertuigen. Voorts stelde de Commissie vast dat de autoriteiten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest niet alle passende maatregelen hadden genomen om te voldoen aan de verplichtingen van artikel 23, lid 1, tweede alinea, van de voormelde richtlijn.

B.18.5. Ter verantwoording van de bestreden maatregel verwijst de Brusselse Hoofdstedelijke Regering naar recente wetenschappelijke studies waarop de ordonnantiegever heeft gesteund bij het uitwerken van het wetgevend kader en waaruit blijkt dat het instellen van een lage-emissiezone in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest significante emissiereducties zou teweegbrengen en dat reeds geïmplementeerde lage-emissiezones hebben geleid tot een aanzienlijke verbetering van de luchtkwaliteit in andere Europese steden.

B.19.1. Wat de evenredigheid van de bestreden maatregel betreft, blijkt uit de parlementaire voorbereiding dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest een gefaseerde invoering beoogt van de lage-emissiezone(s), die van start gaat in 2018 en waarbij de emissienormen jaarlijks worden opgetrokken tot 2025. Die gefaseerde invoering wordt gekoppeld aan overgangs- en gedoogperiodes, alsmede aan begeleidende maatregelen voor particulieren en bedrijven (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2017-2018, nr. A-572/2, p. 6).

B.19.2. Artikel 3.4.1/1 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing, zoals ingevoegd bij artikel 15 van de ordonnantie van 7 december 2017, bepaalt dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering kan voorzien in overgangsperiodes. Tijdens die ononderbroken periodes aan het begin van elke nieuwe fase van de lage-emissiezone wordt voor geen enkele begane overtreding een administratieve boete opgelegd. Er worden nog steeds controles uitgevoerd tijdens die periodes, maar de bestuurders en/of eigenaars van de voertuigen in overtreding krijgen een verwittiging in plaats van een boete (§ 3). Voorts mag de Regering gedoogperiodes inlassen. Tijdens die ononderbroken periodes, wordt er geen administratieve boete opgelegd voor elke inbreuk begaan met hetzelfde voertuig (§ 2).

B.19.3. Daarnaast voorziet artikel 3.2.16 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing, zoals gewijzigd bij artikel 3 van de ordonnantie van 7 december 2017, in de mogelijkheid voor de Regering om afwijkingen vast te stellen op de beperking van het toegangsrecht tot de lage-emissiezone(s) volgens de aard, het type, het gebruik van het betreffende motorvoertuig en socio-economische criteria, alsmede in geval van uitzonderlijke situaties welke beperkt zijn in de tijd (§ 2). Bijkomend kan de Regering een systeem van tijdelijke toegang tot de lage-emissiezone(s) tegen betaling invoeren (§ 5).

B.19.4. Ten slotte bepaalt artikel 3.2.27 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing, zoals gewijzigd bij artikel 14 van de ordonnantie van 7 december 2017, dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering kan voorzien in steunmaatregelen in het kader van de uitvoering van de lage-emissiezone(s).

B.20. Uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat er een redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel. De bestreden bepalingen

brengen een billijk evenwicht tot stand tussen de vereisten van de bescherming van het eigendomsrecht, enerzijds, en de vereisten van het algemeen belang en andere betrokken individuele belangen, anderzijds.

B.21. Het vierde middel is niet gegrond.

Wat betreft het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie

B.22.1. Het derde middel is afgeleid uit de schending door artikel 3 van de bestreden ordonnantie van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat de invoering van de lage-emissiezone op algemene wijze van toepassing is en geen rekening zou houden met de specifieke situatie van financieel kwetsbare personen of personen met een beperking die beschikken over een oud voertuig en zich de vervanging niet kunnen veroorloven. Voorts zou de bestreden maatregel een indirecte discriminatie inhouden op grond van etniciteit en arbeid, aangezien minderheden en kwetsbare werknemers en zelfstandigen het zwaarst worden getroffen.

B.22.2. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dat beginsel verzet er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de betwiste maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.23. Zoals is vermeld in B.17.1, beoogt de ordonnantiegever met de invoering van een of meer permanente lage-emissiezones op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke

Gewest de emissies van luchtverontreinigende stoffen door het verkeer te verminderen, teneinde de luchtkwaliteit te verbeteren. Aldus streeft hij een wettig doel na.

De beperking van het toegangsrecht van voertuigen tot de permanente lage-emissiezone(s) in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is verbonden aan de emissies van luchtverontreinigende stoffen van het gemotoriseerde voertuig (artikel 3.2.16, § 2, eerste lid, van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing, zoals vervangen bij het bestreden artikel 3 van de ordonnantie van 7 december 2017). De identieke behandeling van personen, ongeacht de financiële draagkracht, is in het licht van de voormelde doelstelling objectief en pertinent.

B.24.1. Teneinde in overeenstemming te zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet dient er evenwel ook een redelijk verband van evenredigheid te bestaan tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.24.2. De bestreden bepaling beoogt een gefaseerde invoering van de lage-emissiezone(s) in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, gekoppeld aan overgangs- en gedoogperiodes, teneinde de bestuurders van voertuigen die worden getroffen door de bestreden maatregel toe te laten hun voertuig te vervangen of de omslag te maken naar alternatieve mobiliteitsmogelijkheden. In een eerste fase worden enkel de meest vervuilende voertuigen geweerd, steunende op de Europeesrechtelijke normering ter zake.

B.24.3. Voorts kan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tijdelijke of permanente afwijkingen bepalen op de beperking van het toegangsrecht tot de lage-emissiezone(s), waardoor bepaalde voertuigen toch kunnen worden toegelaten tot dergelijke zones, ook al beantwoorden zij niet aan de geldende toelatingsvoorwaarden. De Regering dient hierbij rekening te houden met de aard, met het type en met het gebruik van het voertuig alsmede met socio-economische criteria en met uitzonderlijke situaties (artikel 3.2.16, § 2, tweede lid, van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing, zoals vervangen bij het bestreden artikel 3 van de ordonnantie van 7 december 2017).

B.24.4. Teneinde particulieren en ondernemingen in zekere mate te compenseren voor de negatieve impact die ze ondervinden van de invoering van de lage-emissiezones, kan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering eveneens voorzien in steunmaatregelen (artikel 3.2.27

van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing, zoals ingevoegd bij artikel 14 van de ordonnantie van 7 december 2017).

De parlementaire voorbereiding vermeldt in dat verband :

«Zo zal de Regering bijvoorbeeld kunnen zorgen voor begeleiding bij bepaalde maatregelen voor huishoudens en ondernemingen, waaronder :

- een in de tijd beperkt betalend recht op toegang tot de lage-emissiezone;
- financiële ondersteuning voor particulieren (om met name een modale omslag te stimuleren);
- financiële ondersteuning voor ondernemingen;
- informatie- en begeleidingspunten voor burgers en ondernemingen » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2017-2018, nr. A-572/1, p. 23).

B.24.5. Ten slotte kan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering een systeem van tijdelijke toegang tot de lage-emissiezone(s) tegen betaling invoeren, waardoor personen van wie het voertuig niet voldoet aan de voorwaarde inzake de emissies van luchtverontreinigende stoffen toch tijdelijk toegang kunnen hebben tot de bedoelde zones (artikel 3.2.16, § 5, van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing, zoals vervangen bij het bestreden artikel 3 van de ordonnantie van 7 december 2017).

In de parlementaire voorbereiding wordt benadrukt dat de dagpas een belangrijke sociaal-maatschappelijke functie vervult en het mogelijk maakt dat voertuigen die het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest slechts uitzonderlijk binnenrijden, bijvoorbeeld naar aanleiding van een speciale gelegenheid, de lage-emissiezone tijdelijk zullen kunnen binnenkomen (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2017-2018, nr. A-572/2, p. 52).

B.24.6. Uit het voorgaande blijkt dat de ordonnantiegever de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ertoe gemachtigd heeft maatregelen te nemen die beogen de sociaal-economische impact van de lage-emissiezone te verlichten ten aanzien van personen die niet over de financiële draagkracht beschikken om onmiddellijk een nieuw voertuig aan te schaffen dat voldoet aan de door de Regering bepaalde emissienormen of die om andere redenen bijzonder

kwetsbaar zijn op het vlak van mobiliteit. Aldus bestaat er een redelijk verband van evenredigheid tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel.

Het komt aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering toe, onder controle van de bevoegde rechter, gebruik te maken van de machtiging die haar bij de voormelde bepalingen is verleend, op een manier die in overeenstemming is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.25. Het derde middel is niet gegrond.

Wat betreft het vrij verkeer

B.26.1. Het vijfde middel is afgeleid uit de schending, door de bestreden ordonnantie, van de artikelen 28, lid 1, en 30 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De verzoekende partij verwijt de bestreden ordonnantie dat ze het vrij verkeer van personen, goederen en diensten in de Europese Unie beperkt en een ontoelaatbare tolheffing invoert.

B.26.2. Noch artikel 142 van de Grondwet, noch de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof verlenen het Hof de bevoegdheid om wettelijke bepalingen rechtstreeks te toetsen aan bepalingen van internationaal recht of van het recht van de Europese Unie. Het Hof is derhalve niet bevoegd om de bestreden bepalingen rechtstreeks te toetsen aan de in het middel vermelde verdragsartikelen.

B.27. Het vijfde middel is niet ontvankelijk.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 28 februari 2019.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschant

A. Alen