

Geschäftsverzeichnisnr. 6806
Entscheid Nr. 37/2019 vom 28. Februar 2019

ENTSCHEID

In Sachen: Klage auf Nichtigklärung der Ordonnanz der Region Brüssel-Hauptstadt vom 7. Dezember 2017 zur Abänderung der Ordonnanz vom 2. Mai 2013 zur Einführung des Brüsseler Gesetzbuches über Luft, Klima und Energiebeherrschung, erhoben von Lode Goukens.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten A. Alen und F. Daoût, und den Richtern L. Lavrysen, J.-P. Snappe, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen und M. Pâques, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschaut, unter dem Vorsitz des Präsidenten A. Alen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. Gegenstand der Klage und Verfahren

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 2. Januar 2018 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 3. Januar 2018 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob Lode Goukens Klage auf Nichtigerklärung der Ordonnanz der Region Brüssel-Hauptstadt vom 7. Dezember 2017 zur Abänderung der Ordonnanz vom 2. Mai 2013 zur Einführung des Brüsseler Gesetzbuches über Luft, Klima und Energiebeherrschung (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 14. Dezember 2017).

Die Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt, unterstützt und vertreten durch RA L. Depré und RA J. Lebeer, in Brüssel zugelassen, hat einen Schriftsatz eingereicht, die klagende Partei hat einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht, und die Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt, unterstützt und vertreten durch RA I.-S. Brouhns, in Brüssel zugelassen, hat auch einen Gegenerwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 17. Oktober 2018 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter R. Leysen und T. Giet beschlossen, dass die Rechtssache verhandlungsreif ist, dass keine Sitzung abgehalten wird, außer wenn eine Partei innerhalb von sieben Tagen nach Erhalt der Notifizierung dieser Anordnung einen Antrag auf Anhörung eingereicht hat, und dass vorbehaltlich eines solchen Antrags die Verhandlung am 14. November 2018 geschlossen und die Rechtssache zur Beratung gestellt wird.

Da keine Sitzung beantragt wurde, wurde die Rechtssache am 14. November 2018 zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, die sich auf das Verfahren und den Sprachengebrauch beziehen, wurden zur Anwendung gebracht.

II. Rechtliche Würdigung

(...)

B.1. Die klagende Partei beantragt die Nichtigerklärung der Ordonnanz der Region Brüssel-Hauptstadt vom 7. Dezember 2017 zur Abänderung der Ordonnanz vom 2. Mai 2013 zur Einführung des Brüsseler Gesetzbuches über Luft, Klima und Energiebeherrschung (im Folgenden: Ordonnanz vom 7. Dezember 2017).

B.2.1. Die angefochtene Ordonnanz ändert die Ordonnanz der Region Brüssel-Hauptstadt vom 2. Mai 2013 zur Einführung des Brüsseler Gesetzbuches über Luft, Klima und Energiebeherrschung (im Folgenden: Brüsseler Gesetzbuch über Luft, Klima und Energiebeherrschung) ab und hat zum Ziel, die Einrichtung einer oder mehrerer dauerhafter

Zonen mit niedrigem Emissionsniveau in der Region Brüssel-Hauptstadt zu ermöglichen (*Parl. Dok.*, Parlament der Region Brüssel-Hauptstadt, 2017-2018, Nr. A-572/1, S. 1).

B.2.2. Artikel 3.1.1 des Brüsseler Gesetzbuches über Luft, Klima und Energiebeherrschung in der Fassung seiner Ergänzung durch Artikel 2 der angefochtenen Ordonnanz definiert den Begriff « Zone mit niedrigem Emissionsniveau » wie folgt:

« 41° ‘ Zone de basses émissions (low emission zone : LEZ) ’ : zone au sens de l’article 2.63 de l’arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l’usage de la voie publique ».

Der vorerwähnte Artikel 2.63 des Königlichen Erlasses vom 1. Dezember 1975 bestimmt:

« ‘ Zone de basses émissions ’, une zone dont l’accès aux véhicules motorisés fait l’objet d’une politique d’accès sélective justifiée par des motifs liés à la qualité de vie, en particulier à cause des nuisances provoquées par ces véhicules motorisés sur l’environnement et la santé par la mauvaise qualité de l’air; le début de la zone est signalé par le signal F117 et la fin par le signal F118 ».

B.2.3. Aus den Vorarbeiten zu den angefochtenen Bestimmungen geht hervor, dass der Brüsseler Ordonnanzgeber mit der Einführung einer Zone mit niedrigem Emissionsniveau bezweckt, den Schadstoffausstoß von Fahrzeugen zu verringern, um die Luftqualität zu verbessern und so die Gesundheit der Bevölkerung und die Umwelt in der Region Brüssel-Hauptstadt zu schützen. Diese emissionsmindernde Maßnahme bewegt sich laut dem Ordonnanzgeber im Rahmen der Bemühungen, die notwendig sind, um die Luftqualitätsnormen aus der Richtlinie 2001/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2001 über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe und der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa zu erfüllen (*Parl. Dok.*, Parlament der Region Brüssel-Hauptstadt, 2017-2018, Nr. A-572/1, S. 1-2).

B.2.4. Im Brüsseler Gesetzbuch über Luft, Klima und Energiebeherrschung war für die Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt bereits die Möglichkeit vorgesehen, Zonen mit niedrigem Emissionsniveau einzurichten. Die angefochtene Ordonnanz passt diesen rechtlichen Rahmen entsprechend dem regionalen Plan für Luft, Klima und Energie an, der die Einführung einer dauerhaften regionalen Zone mit niedrigem Emissionsniveau vorsieht.

Die angefochtene Ordonnanz legt nicht nur den Rahmen bezüglich der Einführung einer oder mehrerer dauerhafter Zonen mit niedrigem Emissionsniveau fest, sondern auch die Modalitäten in Bezug auf die Kontrolle, die Überwachung und die Sanktionierung von Verstößen (*Parl. Dok.*, Parlament der Region Brüssel-Hauptstadt, 2017-2018, Nr. A-572/1, S. 3-5).

In Bezug auf die Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage

B.3.1. Die Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt macht geltend, dass die Nichtigkeitsklage unzulässig sei, weil nicht klar sei, ob die klagende Partei Eigentümer eines Fahrzeugs sei, das in den Anwendungsbereich der angefochtenen Ordonnanz falle. Außerdem könne sie alternative Verkehrsmittel benutzen, um in die Region Brüssel-Hauptstadt zu gelangen.

B.3.2. Die Verfassung und das Sondergesetz vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof erfordern, dass jede natürliche oder juristische Person, die eine Nichtigkeitsklage erhebt, ein Interesse nachweist. Das erforderliche Interesse liegt nur bei jenen Personen vor, deren Situation durch die angefochtene Rechtsnorm unmittelbar und ungünstig beeinflusst werden könnte.

B.3.3. Die angefochtene Ordonnanz führe nicht näher aus, welche Fahrzeuge keinen Zugang zu einer Zone mit niedrigem Emissionsniveau hätten. Es obliege der Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt, den Zugang von Fahrzeugen zu einer oder mehreren dauerhaften Zonen mit niedrigem Emissionsniveau in der Region Brüssel-Hauptstadt auf der Grundlage der durch diese Fahrzeuge verursachten luftverunreinigenden Emissionen zu beschränken und gegebenenfalls Abweichungen gemäß Artikel 3.2.16 § 2 des Brüsseler Gesetzbuches über Luft, Klima und Energiebeherrschung in der Fassung der Ersetzung durch Artikel 3 der Ordonnanz vom 7. Dezember 2017 festzulegen.

B.3.4. Die klagende Partei trägt zur Untermauerung ihres Interesses vor, dass sie einen Lieferwagen des Baujahres 2005 als Transportmittel benutze, der wahrscheinlich in den Anwendungsbereich der angefochtenen Bestimmungen falle, und dass sie nicht über die finanziellen Mittel zum Kauf eines neuen Wagens verfüge. Sie benötige den Wagen für

Fahrten in der Region Brüssel-Hauptstadt, wo sie unter anderem abendliche Bildungsveranstaltungen an einer Universität besuche, wodurch Fahrten zu Zeiten erforderlich seien, an denen die öffentlichen Verkehrsmittel keine Lösung böten. Folglich legt sie plausibel dar, dass sie durch die Ordonnanz vom 7. Dezember 2017 unmittelbar und ungünstig beeinträchtigt sein könnte, sodass sie das erforderliche Interesse habe.

B.4.1. Außerdem ist die Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt der Ansicht, dass die Nichtigkeitsklage vor dem Hintergrund der Einwände der klagenden Partei nur zulässig sei, soweit sie gegen die Artikel 3, 15 und 18 der Ordonnanz vom 7. Dezember 2017 gerichtet sei.

B.4.2. Der Gerichtshof bestimmt den Umfang der Nichtigkeitsklage anhand des Inhalts des Antrags, insbesondere auf Grundlage der Darlegung der Klagegründe. Der Gerichtshof beschränkt seine Prüfung auf die Bestimmungen, gegen die tatsächlich auch Einwände erhoben wurden.

Aus der Darlegung der Klagegründe ergibt sich, dass sich die Kritik der klagenden Partei ausschließlich gegen einerseits Artikel 3 der Ordonnanz vom 7. Dezember 2017 richtet, der der Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt den allgemeinen Auftrag erteilt, eine oder mehrere Zonen mit niedrigem Emissionsniveau im Gebiet der Region Brüssel-Hauptstadt einzurichten, und andererseits Artikel 15 und 18 der Ordonnanz vom 7. Dezember 2017, die die Sanktion bei einem Verstoß gegen die Vorschriften über die Zone mit niedrigem Emissionsniveau regeln, sodass der Gerichtshof seine Prüfung darauf beschränkt.

B.4.3. Wenn der Gerichtshof nach Abschluss seiner Prüfung einen oder mehrere Klagegründe für begründet erachten sollte, könnten die anderen angefochtenen Bestimmungen gleichwohl für nichtig erklärt werden, wenn sich herausstellen sollte, dass sie mit den vorerwähnten Bestimmungen untrennbar verbunden sind.

B.5. Die Einreden werden abgewiesen.

Zur Hauptsache

In Bezug auf die Befugnis zur Einführung einer Zone mit niedrigem Emissionsniveau

B.6. Der erste Klagegrund bezieht sich auf einen Verstoß gegen die Vorschriften über die unterschiedlichen Zuständigkeiten der Föderalbehörde und der Regionen durch Artikel 3 der angefochtenen Ordonnanz. Obwohl die klagende Partei nicht näher ausführt, welche zuständigkeitsverteilenden Vorschriften verletzt seien, geht aus der Darlegung der Klagegründe hervor, dass sie der Auffassung ist, dass die angefochtene Bestimmung die föderale Zuständigkeit in Bezug auf die allgemeine Straßenverkehrspolizei und die technischen Vorschriften in Sachen Verkehrs- und Transportmittel beeinträchtigt.

B.7.1. Der angefochtene Artikel 3 der Ordonnanz vom 7. Dezember 2017 ersetzt Artikel 3.2.16 des Brüsseler Gesetzbuches über Luft, Klima und Energiebeherrschung wie folgt:

« § 1er. Le Gouvernement définit une ou plusieurs zones de basses émissions sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale applicable(s) de façon permanente afin d'améliorer la qualité de l'air.

§ 2. La restriction au droit d'accès des véhicules à la ou aux zones de basses émissions est liée aux émissions de polluants atmosphériques du véhicule à moteur, telles que fixées par le Gouvernement.

Le Gouvernement peut en outre définir des dérogations à la restriction au droit d'accès à la ou aux zones de basses émissions, en fonction de la nature, du type, de l'utilisation faite du véhicule à moteur concerné, de critères socio-économiques, ainsi qu'en cas de situations exceptionnelles et limitées dans le temps.

Le Gouvernement précise la procédure d'octroi des dérogations et désigne les fonctionnaires, statutaires ou contractuels, qui les accorderont.

Sans préjudice de l'enregistrement tel que visé au § 3, le Gouvernement détermine les types de véhicules qui doivent être enregistrés pour avoir accès à la LEZ.

Le Gouvernement précise les conditions de l'enregistrement.

§ 3. Tout véhicule non enregistré dans le répertoire des véhicules tel que mentionné aux articles 6 à 9 inclus de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif à l'immatriculation de véhicules, doit être enregistré préalablement pour avoir accès à la ou aux zones de basses émissions.

Le Gouvernement précise les conditions d'enregistrement.

§ 4. Le placement des signaux indiquant la ou les zones de basses émissions, à savoir les signaux F117 et F118, visés à l'article 71.2 du Code de la route, s'effectue conformément aux dispositions de l'ordonnance du 3 avril 2014 relative aux règlements complémentaires sur la circulation routière et sur la pose et le coût de la signalisation routière.

§ 5. Le Gouvernement peut établir un système d'accès temporaire à la ou aux zones de basses émissions contre paiement.

Le Gouvernement :

1° arrête les modalités de ce système et détermine la procédure relative à la demande, à l'octroi et au paiement de cet accès temporaire payant;

2° fixe le montant de la redevance qui est due pour cet accès ».

B.7.2. Nach Artikel 3.2.16 des Brüsseler Gesetzbuches über Luft, Klima und Energiebeherrschung richtet die Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt eine oder mehrere dauerhafte Zonen mit niedrigem Emissionsniveau im Gebiet der Region Brüssel-Hauptstadt zur Verbesserung der Luftqualität ein (§ 1). Die Beschränkung des Zugangs von Fahrzeugen zu den Zonen mit niedrigem Emissionsniveau beruht entsprechend den Vorgaben der Regierung auf den vom jeweiligen Kraftfahrzeug verursachten luftverunreinigenden Emissionen. Die Regierung kann Abweichungen von dieser Zugangsbeschränkung in den Zonen mit niedrigem Emissionsniveau festlegen, in Abhängigkeit von Art, Typ und Nutzung des betreffenden Kraftfahrzeugs, von sozioökonomischen Kriterien, sowie im Falle von zeitlich begrenzten Sondersituationen (§ 2). Außerdem wird die Regierung damit beauftragt, die vorherige Registrierung der Fahrzeuge zu regeln, die Zugang zu den Zonen mit niedrigem Emissionsniveau haben (§ 3), und wird ihr die Möglichkeit eingeräumt, ein System einzuführen, das den zeitlich begrenzten Zugang zu diesen Zonen gegen Zahlung ermöglicht (§ 5). Schließlich regelt die angefochtene Bestimmung auch die Aufstellung von Verkehrszeichen, die die Zonen mit niedrigem Emissionsniveau kenntlich machen (§ 4).

B.8.1. Die Regionen sind gemäß Artikel 6 § 1 römisch II Absatz 1 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen zuständig für « den Umweltschutz, insbesondere den Schutz des Bodens, des Untergrunds, des Wassers und der Luft gegen Verschmutzung und Schädigung, und die Lärmbekämpfung ».

Aufgrund von Artikel 4 des Sondergesetzes vom 12. Januar 1989 über die Brüsseler Institutionen findet diese Bestimmung Anwendung auf die Region Brüssel-Hauptstadt.

B.8.2. Die Region Brüssel-Hauptstadt ist folglich für den Schutz der Umwelt vor Luftverschmutzung zuständig (StR, Gutachten Nr. 52.007/VR/3/4 vom 16. Oktober 2012, *Parl. Dok.*, Parlament der Region Brüssel-Hauptstadt, 2012-2013, Nr. A-353/1, S. 191; Gutachten Nr. 61.662/1 vom 11. Juli 2017, *Parl. Dok.*, Parlament der Region Brüssel-Hauptstadt, 2017-2018, Nr. A-572/1, S. 40).

B.8.3. Insoweit sie nicht anders darüber verfügt haben, ist davon auszugehen, dass der Verfassungsgeber und der Sondergesetzgeber den Gemeinschaften und den Regionen die vollständige Befugnis erteilt haben, Regeln aufzustellen, die den ihnen zugewiesenen Angelegenheiten eigen sind. Vorbehaltlich anders lautender Bestimmungen hat der Sondergesetzgeber die Gesamtheit der Politik bezüglich der durch ihn zugewiesenen Angelegenheiten den Gemeinschaften und Regionen übertragen.

B.9.1. Die Föderalbehörde ist für die allgemeine Polizei und die Regelungen im Bereich Verkehrs- und Transportwesen sowie der technischen Vorschriften in Sachen Verkehrs- und Transportmittel zuständig, wenngleich die Beteiligung der regionalen Regierungen an der Ausarbeitung der entsprechenden Regeln vorgeschrieben ist (Artikel 6 § 4 Nr. 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen).

Gemäß den Vorarbeiten zu dieser Bestimmung (*Parl. Dok.*, Kammer, Sondersitzungsperiode 1988, Nr. 516/1, S. 21) betrifft die « allgemeine Polizei » die Polizeiverordnungen, die auf die verschiedenen Beförderungsarten Anwendung finden, wie:

- « - die Straßenverkehrspolizei;
- die allgemeine Schifffahrtsordnung;
- die Eisenbahn-Polizeiordnung;
- die Aufsicht über den Personenverkehr per Straßenbahn, Stadtbahn, U-Bahn, Linienomnibus und Reiseomnibus;
- die Aufsicht über Seefahrt und Luftfahrt ».

B.9.2. Zu den allgemeinpolizeilichen Regeln und den Regelungen im Bereich Verkehrs- und Transportwesen gehören die allgemeinen Verordnungen, die der König aufgrund von Artikel 1 des am 16. März 1968 koordinierten Gesetzes über die Straßenverkehrspolizei (im Folgenden: Straßenverkehrsgesetz) festlegen kann.

B.9.3. Neben der Ermächtigung zur Festlegung von allgemeinen Vorschriften sieht das Straßenverkehrsgesetz die Möglichkeit vor, ergänzende Vorschriften zu erlassen. Diese ergänzenden Vorschriften beziehen sich auf einen besonderen Anwendungsbereich und haben zum Ziel, die Verkehrsregelungen an die örtlichen oder besonderen Umstände anzupassen. Ihrer Natur nach können ergänzende Verkehrsregelungen keine Regelungen der allgemeinen Polizei zum Gegenstand haben.

B.9.4. Die ergänzenden Verkehrsregelungen gehören zum Zuständigkeitsbereich der Regionen. Sie müssen jedoch unter Beachtung der Zuständigkeiten der Föderalbehörde festgelegt werden.

B.10.1. Wie in B.9 erwähnt wurde, ist die Region Brüssel-Hauptstadt für den Schutz der Umwelt vor Luftverschmutzung zuständig. Der Auftrag des Brüsseler Ordonnanzgebers an die Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt zur Einrichtung einer oder mehrerer Zonen mit niedrigem Emissionsniveau und zur Beschränkung des Zugangs für Fahrzeuge zu einer oder mehreren dauerhaften Zonen mit niedrigem Emissionsniveau in der Region Brüssel-Hauptstadt auf der Grundlage der durch diese Fahrzeuge verursachten luftverunreinigenden Emissionen hat ohne jeden Zweifel zum Ziel, die Luftqualität in der Region Brüssel-Hauptstadt zu verbessern.

Der Ordonnanzgeber verweist im Zusammenhang mit der Definition einer Zone mit niedrigem Emissionsniveau auf Artikel 2.63 des Königlichen Erlasses vom 1. Dezember 1975 zur Festlegung der allgemeinen Ordnung über den Straßenverkehr und die Benutzung der öffentlichen Straße. Da der Auftrag an die Regierung bezweckt, die allgemeine Verkehrsordnung an die örtlichen und besonderen Umstände in der Region Brüssel-Hauptstadt anzupassen, ist die angefochtene Bestimmung als eine Ermächtigung zur Festlegung ergänzender Verkehrsregelungen anzusehen (StR, Gutachten Nr. 52.007/VR/3/4 vom 16. Oktober 2012, *Parl. Dok.*, Parlament der Region Brüssel-Hauptstadt, 2012-2013,

Nr. A-353/1, S. 191; Gutachten Nr. 61.662/1 vom 11. Juli 2017, *Parl. Dok.*, Parlament der Region Brüssel-Hauptstadt, 2017-2018, Nr. A-572/1, S. 40-41).

B.10.2. Artikel 3.2.16 des Brüsseler Gesetzbuches über Luft, Klima und Energiebeherrschung in der Fassung der Ersetzung durch den angefochtenen Artikel 3 der Ordonnanz vom 7. Dezember 2017 fällt daher in die Zuständigkeit der Region in Bezug auf die Umwelt und die Festlegung ergänzender Verkehrsregelungen und verletzt als solcher die föderale Zuständigkeit in Bezug auf die allgemeine Polizei und die Regelungen für das Verkehrs- und Transportwesen sowie die technischen Vorschriften in Sachen Verkehrs- und Transportmittel nicht.

B.10.3. Im Übrigen kann nicht angenommen werden, dass der Dekretgeber die Regierung ermächtigt hätte, Maßnahmen unter Verstoß gegen die Bestimmungen des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Regelung der Zuständigkeitsverteilung zwischen der Föderalbehörde und den Regionen zu ergreifen.

Es obliegt der Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt, gegebenenfalls unter Kontrolle des zuständigen Richters, die ihr durch die angefochtene Bestimmung erteilte Ermächtigung im Einklang mit den Regeln zur Zuständigkeitsverteilung zwischen der Föderalbehörde und den Regionen zu nutzen.

B.11. Der erste Klagegrund ist unbegründet.

In Bezug auf den zeitlich begrenzten Zugang zur Zone mit niedrigem Emissionsniveau gegen Zahlung und die administrative Geldbuße im Falle eines Verstoßes

B.12. Mit dem zweiten Klagegrund macht die klagende Partei geltend, dass die der Regierung eingeräumte Befugnis zur Einführung eines Systems des zeitlich begrenzten Zugangs zur Zone mit niedrigem Emissionsniveau gegen Zahlung sowie die im Falle eines Verstoßes verhängte administrative Geldbuße als neue Steuern auf die Nutzung eines Fahrzeugs zu betrachten seien, die zusätzlich zu den bereits bestehenden föderalen Akzisen, Gebühren und Steuern erhoben und demzufolge zu einer verbotenen Doppelbesteuerung führen würden.

Die klagende Partei teilt nicht mit, welche Verfassungs- oder Gesetzesvorschriften durch die angefochtenen Bestimmungen verletzt seien. Aus der Darlegung der Einwände lässt sich ableiten, dass diese sich wohl auf Artikel 170 § 2 der Verfassung beziehen, der den Regionen eine eigene steuerliche Zuständigkeit unter dem Vorbehalt einräumt, dass das Gesetz die Ausnahmen, deren Notwendigkeit erwiesen ist, nicht bestimmt hat oder nicht nachträglich bestimmt.

Die Prüfung der angefochtenen Bestimmungen anhand der vorerwähnten Verfassungsbestimmung erfordert, dass zunächst geprüft wird, ob der Ordonnanzgeber neue Steuern eingeführt hat.

B.13.1. Kraft Artikel 3.2.16 § 5 des Brüsseler Gesetzbuches über Luft, Klima und Energiebeherrschung in der Fassung der Ersetzung durch den angefochtenen Artikel 3 der Ordonnanz vom 7. Dezember 2017 kann die Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt ein System des zeitlich begrenzten Zugangs zu den Zonen mit niedrigem Emissionsniveau gegen Zahlung einführen. Die Regierung legt die Modalitäten dieses Systems und das Verfahren für die Beantragung, die Gewährung und die Zahlung dieses zeitlich begrenzten Zugangs gegen Zahlung fest und bestimmt gegebenenfalls « die Höhe des Entgelts, die für diesen Zugang geschuldet wird ».

B.13.2. Der Umstand, dass der Ordonnanzgeber den Beitrag, der zum zeitlich begrenzten Zugang zu einer Zone mit niedrigem Emissionsniveau berechtigt, als Entgelt qualifiziert, reicht als solcher nicht aus, um die Schlussfolgerung zu ziehen, dass es sich dabei nicht um eine Steuer handelt.

B.13.3. Damit eine Abgabe als ein Entgelt qualifiziert werden kann, ist es nicht nur erforderlich, dass es sich dabei um die Vergütung für eine Dienstleistung handelt, die die öffentliche Hand zugunsten des individuell betrachteten Abgabepflichtigen erbringt, sondern auch, dass sie rein entschädigender Art ist, so dass ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem Gestehungspreis oder dem Wert der erbrachten Dienstleistung und dem Betrag, den der Abgabepflichtige schuldet, bestehen muss.

B.13.4. In Bezug auf das System des zeitlich begrenzten Zugangs zu den Zonen mit niedrigem Emissionsniveau gegen Zahlung heißt es in den Vorarbeiten:

« Le présent amendement vise la création d'une base légale pour l'introduction d'un système de pass d'une journée permettant à des véhicules motorisés d'entrer dans la zone de basses émissions une ou plusieurs fois par an.

Le pass d'une journée remplit une fonction sociale importante. Le pass d'une journée permet en effet à des véhicules qui n'entrent qu'exceptionnellement dans la Région, par exemple lors d'une occasion spéciale, d'accéder temporairement à la zone de basses émissions » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2017-2018, n° A-572/2, p. 52).

B.13.5. Das System des zeitlich begrenzten Zugangs zu den Zonen mit niedrigem Emissionsniveau gegen Zahlung soll es dem Abgabepflichtigen erlauben, die Zone mit niedrigem Emissionsniveau vorübergehend zu betreten, auch wenn sein Fahrzeug die Bedingungen in Bezug auf luftverunreinigende Emissionen nicht erfüllt. Diese Abgabe ist durch die besonderen Kontroll- und Überwachungskosten gerechtfertigt, die die Einführung von Zonen mit niedrigem Emissionsniveau mit sich bringt, und durch den Umstand, dass das System des zeitlich begrenzten Zugangs dem Führer, der sein nichtkonformes Fahrzeug benutzen möchte, einen individuellen Vorteil gewährt.

Folglich kann die Einführung eines Tagestickets gegen Zahlung als ein Entgelt qualifiziert werden, unter der Bedingung, dass ein vernünftiges Verhältnis zwischen den Gestehungskosten oder dem Wert der erbrachten Dienstleistung und dem vom Abgabepflichtigen geschuldeten Betrag besteht.

Der Ordonnanzgeber hat die ausführende Gewalt mit der Festlegung des zu zahlenden Betrags für das Tagesticket betraut. Es obliegt der Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt, die ihr gemäß Artikel 3.2.16 § 5 des Brüsseler Gesetzbuches über Luft, Klima und Energiebeherrschung eingeräumte Ermächtigung unter der Aufsicht des zuständigen Richters entsprechend der Verfassung in Anspruch zu nehmen und die Höhe des Entgelts so zu bestimmen, dass sie in einem angemessenen Verhältnis zu den Gestehungskosten oder dem Wert der erbrachten Dienstleistung steht.

B.14.1. Wenn gegen die Regelungen über die Zonen mit niedrigem Emissionsniveau verstoßen wird, kann eine administrative Geldbuße in Höhe von 350 Euro verhängt werden.

Die Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt kann jedoch Duldungs- und Übergangsfristen festlegen.

B.14.2. Artikel 3.4.1/1 des Brüsseler Gesetzbuches über Luft, Klima und Energiebeherrschung in der Fassung der Einfügung durch den angefochtenen Artikel 15 der Ordonnanz vom 7. Dezember 2017 bestimmt:

« § 1er. Une amende administrative est infligée pour toute infraction aux articles 3.2.16 à 3.2.27 et à leurs arrêtés d'exécution.

La période transitoire terminée, le montant de l'amende s'élève à 350 euros.

§ 2. Période de tolérance

Par dérogation au § 1er, le Gouvernement est habilité à prévoir des périodes de tolérance. Pendant ces périodes ininterrompues, aucune amende administrative n'est infligée pour toute infraction commise avec le même véhicule.

L'introduction d'un recours ne suspend pas cette période de tolérance.

§ 3. Période transitoire

Par dérogation au § 1er, le Gouvernement est habilité à prévoir des périodes d'application transitoire. Pendant ces périodes ininterrompues au début de chaque nouvelle phase de la zone de basses émissions, aucune amende administrative n'est infligée pour toute infraction commise.

Les contrôles restent effectifs durant ces périodes mais des avertissements seront adressés aux conducteurs et/ou propriétaires des véhicules en infraction en lieu et place des amendes.

§ 4. Les redevables sont tenus de fournir verbalement ou par écrit, sur réquisition des fonctionnaires concernés par la législation relative aux zones de basses émissions dans la Région de Bruxelles-Capitale, tous renseignements qui leur sont réclamés aux fins de vérifier l'exacte perception des montants visés au § 1er à leur charge ou à charge de tiers. Tout refus de communiquer les renseignements demandés et toute communication de renseignements inexacts ou incomplets entraînent une amende administrative de 25 euros.

Ces renseignements doivent être fournis dans le mois de la demande de renseignements ou directement en cas de contrôle sur la voie publique. Le non-respect de cette obligation entraîne une amende administrative de 25 euros.

Tout renseignement inexact ou incomplet fourni lors d'un enregistrement relatif à la ou aux zones de basses émissions donnera lieu, le cas échéant, à une amende administrative de 25 euros.

§ 5. Par dérogation à l'article 3.4.2, les modalités des procédures d'amende et la procédure de recours sont celles déterminées par les articles 3.2.16 à 3.2.27 et le présent article.

§ 6. Le non-respect de l'obligation d'enregistrement préalable à l'accès à la ou aux zones de basses émissions entraîne une amende administrative de 150 euros en dehors des périodes transitoires ».

B.14.3. Der angefochtene Artikel 18 der Ordonnanz vom 7. Dezember 2017 ergänzt Artikel 29 § 2 Straßenverkehrsgesetzes um einen Absatz 4, der wie folgt lautet:

« L'infraction aux règlements visés à l'alinéa 1er afférente à une zone de basses émissions, telle que visée à l'article 2.63 de l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique, n'est pas pénalement sanctionnée ».

B.14.4. Die klagende Partei ist der Ansicht, dass die administrative Geldbuße von 350 Euro, die im Falle eines Verstoßes gegen die Vorschriften über die Zone mit niedrigem Emissionsniveau verhängt werden kann, in Wirklichkeit eine Steuer auf die Nutzung eines Fahrzeugs sei.

B.14.5. Eine administrative Geldbuße ist von einer Steuer zu unterscheiden. Der Unterschied bezieht sich auf den Sanktionscharakter der administrativen Geldbuße: Während eine Steuer im Zusammenhang mit einer bloßen steuerpflichtigen Handlung erhoben wird, die, wenn sie vorgenommen wird, als solche nicht tadelnswert sein muss, bestraft die im angefochtenen Artikel 15 der Ordonnanz vom 7. Dezember 2017 vorgesehene Maßnahme einen Verstoß gegen eine Vorschrift. Außerdem sollen mit dieser Maßnahme nicht in erster Linie Mittel beschaffen werden, um eine Ausgabe zum Nutzen der Allgemeinheit zu decken. Aus der Art der angefochtenen Maßnahme geht daher hervor, dass es sich dabei nicht um eine Steuer handelt.

B.15. Der zweite Klagegrund ist unbegründet.

In Bezug auf das Eigentumsrecht

B.16.1. Im vierten Klagegrund bringt die klagende Partei vor, dass die Einrichtung einer oder mehrerer dauerhafter Zonen mit niedrigem Emissionsniveau in der Region Brüssel-

Hauptstadt das Recht auf Schutz des Eigentums verletzt, weil es sich dabei im Grunde um eine Enteignung ohne Entschädigung handele.

B.16.2. Artikel 16 der Verfassung bestimmt:

«Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn zum Nutzen der Allgemeinheit, in den Fällen und in der Weise, die das Gesetz bestimmt, und gegen gerechte und vorherige Entschädigung ».

Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention bestimmt:

« Jede natürliche oder juristische Person hat ein Recht auf Achtung ihres Eigentums. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn, dass das öffentliche Interesse es verlangt, und nur unter den durch Gesetz und durch die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts vorgesehenen Bedingungen.

Die vorstehenden Bestimmungen beeinträchtigen jedoch in keiner Weise das Recht des Staates, diejenigen Gesetze anzuwenden, die er für die Regelung der Benutzung des Eigentums im Einklang mit dem Allgemeininteresse oder zur Sicherung der Zahlung der Steuern oder sonstigen Abgaben oder von Geldstrafen für erforderlich hält ».

B.16.3. Da Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention eine analoge Tragweite hat wie diejenige von Artikel 16 der Verfassung, bilden die darin enthaltenen Garantien ein untrennbares Ganzes mit denjenigen, die in dieser Verfassungsbestimmung festgelegt sind, weshalb der Gerichtshof bei der Prüfung der angefochtenen Bestimmungen die erstgenannte Bestimmung berücksichtigt.

B.16.4. Artikel 1 des vorerwähnten Zusatzprotokolls bietet nicht nur einen Schutz gegen eine Enteignung oder eine Eigentumsentziehung (Absatz 1 Satz 2), sondern auch gegen jeden Eingriff in das Recht auf Achtung des Eigentums (Absatz 1 Satz 1) und gegen jede Regelung der Benutzung des Eigentums (Absatz 2).

B.16.5. Eine Zone mit niedrigem Emissionsniveau ist eine Zone, in der, um der Lebensqualität willen, insbesondere wegen der Umwelt- und Gesundheitsbelastungen durch eine schlechte Luftqualität, für Kraftfahrzeuge eine selektive Zugangspolitik angewendet wird im Verhältnis zur durch diese Fahrzeuge verursachten Umweltbelastung (Artikel 2.63 des Königlichen Erlasses vom 1. Dezember 1975). Da die Einrichtung einer oder mehrerer

dauerhafter Zonen mit niedrigem Emissionsniveau in der Region Brüssel-Hauptstadt zur Folge hat, dass die Eigentümer von Fahrzeugen, die die von der Regierung festgelegten Emissionsnormen nicht erfüllen, mit diesen Fahrzeugen grundsätzlich keinen Zugang mehr zu den Zonen mit niedrigem Emissionsniveau haben, handelt es sich bei der angefochtenen Maßnahme um eine Regelung der Benutzung des Eigentums im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 des ersten Zusatzprotokolls und fällt diese mithin in den Anwendungsbereich dieser Bestimmung in Verbindung mit Artikel 16 der Verfassung.

B.16.6. Jede Einmischung in das Eigentumsrecht muss ein billiges Gleichgewicht zwischen den Erfordernissen des Allgemeininteresses und denjenigen des Schutzes des Rechtes auf Achtung des Eigentums aufweisen. Es muss ein vernünftiger Zusammenhang der Verhältnismäßigkeit zwischen den eingesetzten Mitteln und dem angestrebten Ziel bestehen.

B.17.1. Durch die angefochtenen Bestimmungen sollen die durch den Verkehr verursachten luftverunreinigenden Emissionen verringert werden, um die Luftqualität zu verbessern (Artikel 3.2.16 des Brüsseler Gesetzbuches über Luft, Klima und Energiebeherrschung in der Fassung der Abänderung durch Artikel 3 der Ordonnanz vom 7. Dezember 2017), und daher verfolgen sie ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel.

B.17.2. Artikel 23 Absatz 3 Nr. 2 und 4 der Verfassung verpflichtet die zuständigen Gesetzgeber, das Recht auf Gesundheitsschutz und das Recht auf den Schutz einer gesunden Umwelt zu gewährleisten. Zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt ist es sehr wichtig, dass der Ausstoß von schädlichen luftverunreinigenden Stoffen vermieden, verhindert oder verringert wird.

B.17.3. Obwohl die Europäische Menschenrechtskonvention das Recht auf eine gesunde Umwelt nicht ausdrücklich beinhaltet, ist deren Schutz eine wichtige gesellschaftliche Aufgabe (EGMR, 27. November 2007, *Hamer gg. Belgien*, § 79). Im Übrigen könnte das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens beeinträchtigt werden, wenn Personen unmittelbar und in schwerwiegender Weise Opfer von Luftverschmutzung werden. Der Ausstoß von schädlichen luftverunreinigenden Stoffen durch Fahrzeuge kann nämlich ernsthafte nachteilige Folgen für die Gesundheit, insbesondere in dicht bewohnten Gebieten mit viel Verkehr haben (EGMR, Entscheidung, 12. Mai 2009, *Greenpeace e.V. und andere gg. Deutschland*, § 1). Wirtschaftliche Belange und sogar manche Grundrechte wie das

Eigentumsrecht haben nicht zwangsweise Vorrang vor Erwägungen zum Schutz der Umwelt und der Gesundheit der Bevölkerung. Beschränkungen des Eigentumsrechts können demnach hingenommen werden, allerdings unter der Bedingung, dass ein gerechtes Gleichgewicht zwischen den betroffenen individuellen Interessen und denen der Gesellschaft in ihrer Gesamtheit geschaffen wird (EGMR, 27. November 2007, *Hamer gg. Belgien*, §§ 79-80).

B.18.1. In den Vorarbeiten heißt es hinsichtlich der Einrichtung einer oder mehrerer dauerhafter Zonen mit niedrigem Emissionsniveau in der Region Brüssel-Hauptstadt:

« La qualité de l'air est un des grands défis de la Région de Bruxelles-Capitale. Il est question de se conformer aux prescrits européens des directives 2001/81/CE et 2008/50/CE en vue de protéger la santé publique et l'environnement en Région de Bruxelles-Capitale.

Au cours de ces dernières années, l'exposition des Bruxellois à certains polluants a déjà pu être réduite, permettant ainsi de respecter les normes européennes en termes d'émissions et de concentration pour la majorité des polluants. Il faut noter, plus particulièrement, la valeur limite journalière européenne pour les PM10 ($50 \mu\text{g}/\text{m}^3$, 35 dépassements autorisés); valeur qui a été respectée en 2014, 2015 et 2016.

Des efforts sont encore nécessaires pour assurer le respect des normes européennes relatives aux concentrations annuelles de dioxydes d'azote ($40 \mu\text{g}/\text{m}^3 \text{NO}_2$) pour lesquelles la Région a été mise en demeure par la Commission européenne le 28 avril 2016. Il est à noter que les émissions régionales de NO_2 sont principalement dues aux gaz d'échappement des véhicules, en particulier des véhicules diesel (70 % des émissions de NO_x proviennent du transport routier (Source : Bruxelles Environnement, Inventaires des émissions 2014).

De même, il est important de diminuer les émissions de black carbon, polluant particulièrement nocif pour la santé puisqu'il sert de support aux autres polluants.

Les polluants pénètrent dans les poumons. Ils peuvent ainsi entraîner une dégradation du système respiratoire. Ils peuvent aussi favoriser, voire aggraver certaines maladies telles que l'asthme (la concentration annuelle moyenne en particules fines et en dioxyde d'azote est significativement associée à l'apparition d'un asthme nouveau chez les jeunes enfants).

En outre, 12 000 morts prématurées par an seraient imputables à la pollution atmosphérique en Belgique.

Le concept de zone de basses émissions s'inscrit dans la lignée des recommandations européennes en matière de lutte contre la pollution atmosphérique issue des émissions de véhicules automobiles. Et ce, au-delà de dispositifs visant à pallier [les] pics de pollutions.

De nombreuses villes en Europe ont adopté ce concept urbain qui a fait ses preuves : Berlin, Londres, Paris, Anvers et en tout, plus de 80 villes européennes réparties dans dix États membres. Les villes de taille, à géographie et population comparables à la Région de Bruxelles-Capitale, avec des parcs de véhicules importants, qui ont mis en œuvre des zones de basses émissions, ont vu des effets bénéfiques avérés au niveau des évolutions de

concentrations de particules fines et de dioxyde d'azote » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2017-2018, n° A-572/1, pp. 2-3).

B.18.2. Die angefochtene Maßnahme trägt zu den Bemühungen bei, die erforderlich sind, um die Luftqualitätsnormen aus der Richtlinie 2001/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2001 über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe und der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa zu erfüllen.

Die Einrichtung von Zonen mit niedrigem Emissionsniveau wird in den Anhängen zu der Richtlinie 2008/50/EG ausdrücklich erwähnt als eine der möglichen Maßnahmen zur Begrenzung der verkehrsbedingten Emissionen durch Verkehrsplanung und -management im Hinblick auf die Erreichung der Luftqualitätsziele.

B.18.3. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat entschieden, dass die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen müssen, um die in der Richtlinie 2008/50/EG festgelegten Grenzwerte in Bezug auf die Luftqualität einzuhalten (EuGH, 19. November 2014, C-404/13, *ClientEarth*, Rn. 30-31).

B.18.4. Wie sich aus den vorerwähnten Vorarbeiten ergibt, hat die Europäische Kommission am 28. April 2016 ein Aufforderungsschreiben im Zusammenhang mit der Umsetzung der Richtlinie 2008/50/EG an den belgischen Staat gerichtet, weil dieser den Jahresgrenzwert für Stickstoffdioxid (NO₂) in der Zone Brüssel entgegen den Verpflichtungen aus Artikel 13 Absatz 1 der erwähnten Richtlinie nicht eingehalten hat. Die Emissionen in Bezug auf Stickstoffdioxid (NO₂) in der Region Brüssel-Hauptstadt, die der Überschreitung der Jahresgrenzwerte seit 2010 zugrunde liegen, werden, so die Kommission, hauptsächlich durch die Abgase von Fahrzeugen, insbesondere Dieselfahrzeugen verursacht. Ferner stellte die Kommission fest, dass die Behörden der Region Brüssel-Hauptstadt nicht alle geeigneten Maßnahmen zur Einhaltung der Verpflichtungen aus Artikel 23 Absatz 1 Unterabsatz 2 der vorerwähnten Richtlinie ergriffen hatten.

B.18.5. Zur Rechtfertigung der angefochtenen Maßnahme verweist die Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt auf aktuelle wissenschaftliche Studien, die der Ordonnanzgeber bei der Ausarbeitung des gesetzlichen Rahmens zugrunde gelegt hat und aus denen

hervorgeht, dass die Einrichtung einer Zone mit niedrigem Emissionsniveau in der Region Brüssel-Hauptstadt einen beträchtlichen Emissionsrückgang bewirken würde und dass bereits eingerichtete Zonen mit niedrigem Emissionsniveau zu einer erheblichen Verbesserung der Luftqualität in anderen europäischen Städten geführt haben.

B.19.1. Im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit der angefochtenen Maßnahme geht aus den Vorarbeiten hervor, dass die Region Brüssel-Hauptstadt eine stufenweise Einführung der Zonen mit niedrigem Emissionsniveau beabsichtigt, die 2018 beginnt und so ausgestaltet ist, dass die Emissionsnormen jährlich bis 2025 verschärft werden. Die stufenweise Einführung ist verbunden mit Übergangs- und Duldungsfristen sowie mit begleitenden Maßnahmen für Privatpersonen und Unternehmen (*Parl. Dok.*, Parlament der Region Brüssel-Hauptstadt, 2017-2018, Nr. A-572/2, S. 6).

B.19.2. Artikel 3.4.1/1 des Brüsseler Gesetzbuches über Luft, Klima und Energiebeherrschung in der Fassung der Einfügung durch Artikel 15 der Ordonnanz vom 7. Dezember 2017 bestimmt, dass die Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt Übergangsfristen vorsehen kann. Während dieser ununterbrochenen Zeiträume zu Beginn jeder neuen Phase der Zone mit niedrigem Emissionsniveau wird kein einziger begangener Verstoß mit einer administrativen Geldbuße geahndet. Es werden zwar Kontrollen während dieser Zeiträume durchgeführt, aber die Führer und/oder Eigentümer der Fahrzeuge, die einen Verstoß begangen haben, werden verwarnet und nicht mit einer Geldbuße belegt (§ 3). Ferner kann die Regierung Duldungsfristen festlegen. Während dieser ununterbrochenen Zeiträume wird keine administrative Geldbuße für einen jeweils mit demselben Fahrzeug begangenen Verstoß verhängt (§ 2).

B.19.3. Daneben ermöglicht Artikel 3.2.16 des Brüsseler Gesetzbuches über Luft, Klima und Energiebeherrschung in der Fassung der Abänderung durch Artikel 3 der Ordonnanz vom 7. Dezember 2017 es der Regierung, Abweichungen von der Zugangsbeschränkung hinsichtlich der Zonen mit niedrigem Emissionsniveau festzulegen, in Abhängigkeit von Art, Typ und Nutzung des betreffenden Kraftfahrzeugs und von sozioökonomischen Kriterien, sowie im Falle von zeitlich begrenzten Sondersituationen (§ 2). Darüber hinaus kann die Regierung ein System des zeitlich begrenzten Zugangs zu den Zonen mit niedrigem Emissionsniveau gegen Zahlung einführen (§ 5).

B.19.4. Schließlich ist in Artikel 3.2.27 des Brüsseler Gesetzbuches über Luft, Klima und Energiebeherrschung in der Fassung der Abänderung durch Artikel 14 der Ordonnanz vom 7. Dezember 2017 geregelt, dass die Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt unterstützende Maßnahmen im Rahmen der Umsetzung der Zonen mit niedrigem Emissionsniveau vorsehen kann.

B.20. Aus dem Vorerwähnten geht hervor, dass ein angemessenes Verhältnis zwischen den eingesetzten Mitteln und dem verfolgten Ziel gegeben ist. Die angefochtenen Bestimmungen schaffen ein gerechtes Gleichgewicht zwischen den Anforderungen in Bezug auf den Schutz des Eigentums und den Anforderungen in Bezug auf das Allgemeininteresse und andere betroffene individuelle Interessen.

B.21. Der vierte Klagegrund ist unbegründet.

In Bezug auf den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung

B.22.1. Der dritte Klagegrund leitet sich aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung durch Artikel 3 der angefochtenen Ordonnanz ab, weil die Einführung der Zone mit niedrigem Emissionsniveau auf allgemeine Weise anwendbar sei und die spezifische Situation von finanziell schwachen Personen oder Personen mit einer Einschränkung, die über ein altes Fahrzeug verfügten und kein neues kaufen könnten, nicht berücksichtigen würde. Außerdem beinhalte die angefochtene Maßnahme eine mittelbare Diskriminierung aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit und der Arbeit, da Minderheiten sowie schutzbedürftige Arbeitnehmer und Selbständige am schwersten betroffen seien.

B.22.2. Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung schließt nicht aus, dass ein Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist. Dieser Grundsatz steht übrigens dem entgegen, dass Kategorien von Personen, die sich angesichts der beanstandeten Maßnahme in wesentlich verschiedenen Situationen befinden, in gleicher Weise behandelt werden, ohne dass hierfür eine angemessene Rechtfertigung vorliegt.

Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der einschlägigen Grundsätze zu beurteilen; es wird gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen, wenn feststeht, dass die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.23. Wie in B.17.1 erwähnt wurde, möchte der Ordonnanzgeber mit der Einführung einer oder mehrerer dauerhafter Zonen mit niedrigem Emissionsniveau im Gebiet der Region Brüssel-Hauptstadt die durch den Verkehr verursachten luftverunreinigenden Emissionen verringern, um die Luftqualität zu verbessern. Folglich verfolgt er ein legitimes Ziel.

Die Beschränkung des Zugangs für Fahrzeuge zu den dauerhaften Zonen mit niedrigem Emissionsniveau in der Region Brüssel-Hauptstadt hängt mit den luftverunreinigenden Emissionen des Kraftfahrzeugs zusammen (Artikel 3.2.16 § 2 Absatz 1 des Brüsseler Gesetzbuches über Luft, Klima und Energiebeherrschung in der Fassung der Ersetzung durch den angefochtenen Artikel 3 der Ordonnanz vom 7. Dezember 2017). Die Gleichbehandlung von Personen, ohne Berücksichtigung ihrer finanziellen Belastbarkeit, ist im Lichte des vorerwähnten Ziels objektiv und sachdienlich.

B.24.1. Damit die Voraussetzungen der Artikel 10 und 11 der Verfassung erfüllt sind, muss allerdings auch ein angemessenes Verhältnis zwischen den eingesetzten Mitteln und dem verfolgten Ziel gegeben sein.

B.24.2. Mit der angefochtenen Bestimmung soll eine stufenweise Einführung der Zonen mit niedrigem Emissionsniveau in der Region Brüssel-Hauptstadt in Verbindung mit Übergangs- und Duldungsfristen erfolgen, damit den Führern von Fahrzeugen, die von der angefochtenen Maßnahme betroffen sind, ermöglicht wird, ihr Fahrzeug zu ersetzen oder auf alternative Verkehrsmittel umzusteigen. In einer ersten Phase werden nur die Fahrzeuge, die die Luft am meisten verunreinigen, verbannt, wobei die entsprechenden unionsrechtlichen Normen zugrunde gelegt werden.

B.24.3. Darüber hinaus kann die Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt vorübergehende oder dauerhafte Abweichungen von der Zugangsbeschränkung hinsichtlich der Zonen mit niedrigem Emissionsniveau festlegen, wodurch bestimmten Fahrzeugen der

Zugang zu solchen Zonen dennoch erlaubt werden kann, auch wenn sie die einschlägigen Zugangsvoraussetzungen nicht erfüllen. Die Regierung muss dabei Art, Typ und Nutzung des Fahrzeugs sowie die sozioökonomischen Kriterien und Sondersituationen berücksichtigen (Artikel 3.2.16 § 2 Absatz 2 des Brüsseler Gesetzbuches über Luft, Klima und Energiebeherrschung in der Fassung der Ersetzung durch den angefochtenen Artikel 3 der Ordonnanz vom 7. Dezember 2017).

B.24.4. Um Privatpersonen und Unternehmen in gewissem Umfang wegen der negativen Auswirkungen, mit denen sie aufgrund der Einführung der Zonen mit niedrigem Emissionsniveau konfrontiert werden, entgegenzukommen, kann die Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt ebenso unterstützende Maßnahmen vorsehen (Artikel 3.2.27 des Brüsseler Gesetzbuches über Luft, Klima und Energiebeherrschung, eingefügt durch Artikel 14 der Ordonnanz vom 7. Dezember 2017).

In den Vorarbeiten heißt es in diesem Zusammenhang:

« À titre d'exemples, le Gouvernement pourra encadrer certains aménagements adressés aux ménages et aux entreprises, tels que :

- un droit d'accès payant à la zone de basses émissions, limité dans le temps;
- des aides financières pour les particuliers (afin notamment de favoriser un changement modal);
- des aides financières pour les entreprises;
- des points d'information et d'accompagnement à destination des citoyens et entreprises » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2017-2018, n° A-572/1, p. 23).

B.24.5. Schließlich kann die Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt ein System des zeitlich begrenzten Zugangs zu den Zonen mit niedrigem Emissionsniveau gegen Zahlung einführen, wodurch Personen, deren Fahrzeug die Bedingungen in Bezug auf luftverunreinigende Emissionen nicht erfüllt, dennoch einen zeitlich begrenzten Zugang zu den in Frage stehenden Zonen haben können (Artikel 3.2.16 § 5 des Brüsseler Gesetzbuches über Luft, Klima und Energiebeherrschung in der Fassung der Ersetzung durch den angefochtenen Artikel 3 der Ordonnanz vom 7. Dezember 2017).

In den Vorarbeiten wird betont, dass das Tagedicket eine wichtige sozialgesellschaftliche Funktion erfüllt und es ermöglicht, dass Fahrzeuge, die in die Region Brüssel-Hauptstadt nur ausnahmsweise fahren, etwa anlässlich eines besonderen Ereignisses, vorübergehend in die Zone mit niedrigem Emissionsniveau gelangen können (*Parl. Dok.*, Parlament der Region Brüssel-Hauptstadt, 2017-2018, Nr. A-572/2, S. 52).

B.24.6. Aus dem Vorerwähnten ergibt sich, dass der Ordonnanzgeber die Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt dazu ermächtigt hat, Maßnahmen zu ergreifen, die darauf abzielen, die sozialwirtschaftlichen Auswirkungen der Zone mit niedrigem Emissionsniveau auf Personen aufzufangen, deren finanzielle Belastbarkeit nicht ausreicht, um sofort ein neues Fahrzeug zu kaufen, das die von der Regierung festgelegten Emissionsnormen erfüllt, oder die aus anderen Gründen im Bereich der Mobilität besonders schutzbedürftig sind. Folglich ist ein angemessenes Verhältnis zwischen den eingesetzten Mitteln und dem verfolgten Ziel gegeben.

Es ist Aufgabe der Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt, die ihr durch die vorerwähnten Bestimmungen eingeräumte Ermächtigung unter der Aufsicht des zuständigen Richters auf eine Weise in Anspruch zu nehmen, die den Anforderungen der Artikel 10 und 11 der Verfassung entspricht.

B.25. Der dritte Klagegrund ist unbegründet.

In Bezug auf den freien Verkehr

B.26.1. Der fünfte Klagegrund bezieht sich auf einen Verstoß gegen die Artikel 28 Absatz 1 und 30 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union durch die angefochtene Ordonnanz. Die klagende Partei wendet gegen die angefochtene Ordonnanz ein, dass sie den freien Personen-, Waren- und Dienstleistungsverkehr innerhalb der Europäischen Union beschränke und eine unzulässige Zollabgabe einführe.

B.26.2. Weder durch Artikel 142 der Verfassung noch durch das Sondergesetz vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof wird dem Gerichtshof die Befugnis verliehen, Gesetzesbestimmungen unmittelbar anhand von Bestimmungen des internationalen

Rechts oder des Rechts der Europäischen Union zu prüfen. Der Gerichtshof ist daher nicht befugt, die angefochtenen Bestimmungen direkt anhand der im Klagegrund angeführten Vertragsartikel zu prüfen.

B.27. Der fünfte Klagegrund ist nicht zulässig.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

weist die Klage zurück.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 28. Februar 2019.

Der Kanzler,

Der Präsident,

F. Meersschaut

A. Alen