



Verfassungsgerichtshof

**Entscheid Nr. 174/2025
vom 11. Dezember 2025
Geschäftsverzeichnissnr. 8487**

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung der Ordonnanz der Region Brüssel-Hauptstadt vom 21. März 2025 « zur Abänderung der Ordonnanz vom 2. Mai 2013 zur Einführung des Brüsseler Gesetzbuches über Luft, Klima und Energiebeherrschung im Hinblick darauf, bestimmte Fahrzeuge bis zum 31. Dezember 2026 zur Niedrigemissionszone zuzulassen », erhoben von der VoG « Ligue des droits humains » und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten Pierre Nihoul und Luc Lavrysen, und den Richtern Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt und Katrin Jadin, unter Assistenz des Kanzlers Frank Meersschaut, unter dem Vorsitz des Präsidenten Pierre Nihoul,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. Gegenstand der Klage und Verfahren

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 20. Mai 2025 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 22. Mai 2025 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung der Ordonnanz der Region Brüssel-Hauptstadt vom 21. März 2025 « zur Abänderung der Ordonnanz vom 2. Mai 2013 zur Einführung des Brüsseler Gesetzbuches über Luft, Klima und Energiebeherrschung im Hinblick darauf, bestimmte Fahrzeuge bis zum 31. Dezember 2026 zur Niedrigemissionszone zuzulassen » (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 28. März 2025): die VoG « Ligue des droits humains », die VoG « Bral, Stadsbeweging voor Brussel », die VoG « Les chercheurs d'air », die VoG « Fédération des maisons médicales et des collectifs de santé francophones », T.J., Minderjähriger, vertreten durch seine Mutter C.H., Thomas Claus und Tom Lootens, unterstützt und vertreten durch RA Erim Açıkgöz und RA Jacques Sambon, in Brüssel zugelassen.

Mit derselben Klageschrift beantragten die klagenden Parteien ebenfalls die einstweilige Aufhebung derselben Ordonnanz. In seinem Entscheid Nr. 115/2025 vom 11. September 2025 (ECLI:BE:GHCC:2025:ARR.115), veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 16. September 2025, hat der Gerichtshof die Ordonnanz einstweilig aufgehoben.

Der Präsident des Parlaments der Region Brüssel-Hauptstadt, unterstützt und vertreten durch RA Maxime Vanderstraeten und RÄin Julia Simba, in Brüssel zugelassen, hat einen Schriftsatz eingereicht, die klagenden Parteien haben einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht und der Präsident des Parlaments der Region Brüssel-Hauptstadt hat auch einen Gegenerwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 22. Oktober 2025 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richterinnen Emmanuelle Bribosia und Joséphine Moerman beschlossen, dass die Rechtssache verhandlungsreif ist, und den Sitzungstermin auf den 12. November 2025 anberaumt.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 12. November 2025

- erschienen

. RA Erim Açikgöz, für die klagenden Parteien,

. RÄin Julia Simba und RA Simon Heijmans, in Brüssel zugelassen, ebenfalls *loco* RA Maxime Vanderstraeten, für den Präsidenten des Parlaments der Region Brüssel-Hauptstadt,

- haben die referierenden Richterinnen Emmanuelle Bribosia und Joséphine Moerman Bericht erstattet,

- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,

- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

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

II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

In Bezug auf die angefochtene Ordonnanz und deren Kontext

B.1.1. Die Klage betrifft die Niedrigemissionszone in der Region Brüssel-Hauptstadt (abgekürzt « LEZ » für *low emission zone*), die als eine Zone definiert wird, in die zum Zwecke der Bekämpfung der Luftverschmutzung und Verbesserung der Luftqualität die Einfahrt bestimmter Kraftfahrzeuge eingeschränkt oder verboten ist. Die Möglichkeit, solche Zonen

einzuführen, wurde durch die Ordonnanz der Region Brüssel-Hauptstadt vom 2. Mai 2013 « zur Einführung des Brüsseler Gesetzbuches über Luft, Klima und Energiebeherrschung », insbesondere seinen Artikel 3.2.16, geschaffen. Dieser bestimmte ursprünglich:

« § 1er. Pour les zones de basses émissions qu'il détermine, le Gouvernement peut, sur la base d'une étude de faisabilité, en concertation avec les communes, encourager, restreindre ou interdire l'exercice de certaines activités en matière de transport et de mobilité, de façon permanente, temporaire ou récurrente afin d'améliorer la qualité de l'air.

Le Gouvernement peut notamment prendre des mesures spécifiques applicables aux véhicules circulant dans une zone de basses émissions, sur la base de critères relatifs à la motorisation, à la destination ou à la période, et octroyer des subsides aux communes pour la mise en œuvre de zones de basses émissions.

§ 2. Le droit d'accès des véhicules aux zones de basses émissions est notamment lié aux émissions de polluants atmosphériques du véhicule. Le Gouvernement définit les exceptions à la restriction du droit d'accès en zone de basses émissions, en fonction de la nature, du type ou de l'utilisation faite du véhicule à moteur concerné et du moment de la journée.

§ 3. Le Gouvernement tient également compte de critères socio-économiques et de la situation particulière des usagers, notamment des personnes résidant à l'intérieur des zones de basses émissions ».

Diese Bestimmung wurde durch Artikel 3 der Ordonnanz vom 7. Dezember 2017 « zur Abänderung der Ordonnanz der Region Brüssel-Hauptstadt vom 2. Mai 2013 zur Einführung des Brüsseler Gesetzbuches über Luft, Klima und Energiebeherrschung » wie folgt ersetzt:

« § 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 cout 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.1.2. Mit dem Erlass der Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt vom 25. Januar 2018 « über die Schaffung einer Niedrigemissionszone » (nachstehend: Erlass vom 25. Januar 2018) hat die Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, indem eine Liste von zu der Zone zugelassenen Fahrzeugen festgelegt wurde (Artikel 5), und zwar nach einem gestaffelten Zeitplan in fünf Phasen (vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2018, vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2019, vom 1. Januar 2020 bis zum 31. Dezember 2021, vom 1. Januar 2022 bis zum 31. Dezember 2024, und ab dem 1. Januar 2025).

Dieser Erlass hat auch das Verbot der Einfahrt nicht zu der Zone zugelassener Fahrzeuge nuanciert. Erstens konnte für diese Fahrzeuge in Anwendung von Artikel 6 ein « LEZ-Tagespass » ausgestellt werden, der höchstens acht Mal erworben werden konnte. Zweitens hat Artikel 8 ein System von Anträgen auf individuelle Abweichung eingeführt. Drittens sah Artikel 19 eine dreimonatige « Latenzperiode » vor, die sich auf « die ununterbrochene Zeitspanne ab dem Verstoß, für den die Geldbuße auferlegt wurde » bezog.

B.1.3. Dieser Erlass wurde anschließend abgeändert durch den Erlass der Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt vom 30. Juni 2022 « zur Abänderung des Erlasses der Regierung

der Region Brüssel-Hauptstadt vom 25. Januar 2018 über die Schaffung einer Niedrigemissionszone im Hinblick auf die Einführung der Kriterien für den Zeitraum 2025-2036 » (nachstehend: Erlass vom 30. Juni 2022), mit dem ein genauerer Zeitplan gemäß einer Tabelle für die Jahre 2025, 2028, 2030, 2035 und 2036 festgelegt wird.

B.1.4. Am 17. Oktober 2024 wurde die Ordonnanz der Region Brüssel-Hauptstadt « zur Festlegung der Einführung der nächsten Phase der Niedrigemissionszone (LEZ) auf den 1. Januar 2027 » (nachstehend: Ordonnanz vom 17. Oktober 2024) angenommen. Sie bestimmt:

« Art. 2. A l'article 3.2.16 de l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Energie, inséré par l'ordonnance du 7 décembre 2017, les modifications suivantes sont apportées :

1° au paragraphe 2, alinéa 1er, les mots ' Sous réserve de l'application du paragraphe 6, ' sont insérés avant les mots ' La restriction au droit d'accès ';

2° l'article est complété par un paragraphe 6 rédigé comme suit :

‘ § 6. Les véhicules à moteur de la catégorie M1, M2 et M3 de classe I, classe II, classe III, classe A, classe B, et de la catégorie N1-I, N1-II et N1-III, N2, N3, L1, L2, L3, L4, L5, L6 et L7 qui répondent aux normes visées à l'article 5, § 1er, 3°, troisième colonne de l'arrêté du 25 janvier 2018 relatif à la création d'une zone de basses émissions ou aux normes supérieures sont autorisés à accéder à la zone de basses émissions jusqu'au 31 décembre 2026.

Chaque titulaire d'une plaque d'immatriculation de véhicule à moteur circulant dans la zone de basses émissions au cours de la période susmentionnée et qui est identifié par la reconnaissance des plaques d'immatriculation est informé de la date à laquelle le véhicule à moteur n'est plus autorisé dans la zone de basses émissions, des conséquences de la conduite d'un véhicule à moteur non autorisé après cette date dans la zone de basses émissions et des mesures d'accompagnement prévues. Le Gouvernement peut préciser quelle forme prendra cette notification ainsi que son contenu. ’.

Art. 3. La présente ordonnance entre en vigueur le 1er janvier 2025 ».

Trotz des Wortlauts der vorerwähnten Ordonnanz geht aus der Lesung von Artikel 3.2.16 § 6, so wie er dadurch eingefügt wurde, hervor, dass keine Änderung stattgefunden hat, was die zur Niedrigemissionszone zugelassenen und ab 2025 in der Zone verbotenen Fahrzeuge betrifft.

B.1.5. Demzufolge sind in Anwendung des Brüsseler Gesetzbuches über Luft, Klima und Energiebeherrschung die Einschränkungen der Einfahrt in die Niedrigemissionszone, auf die

sich der durch den Erlass vom 30. Juli 2022 eingeführten Zeitplan bezieht, am 1. Januar 2025 in Kraft getreten.

B.1.6. Die angefochtene Ordonnanz der Region Brüssel-Hauptstadt vom 21. März 2025 « zur Abänderung der Ordonnanz vom 2. Mai 2013 zur Einführung des Brüsseler Gesetzbuches über Luft, Klima und Energiebeherrschung im Hinblick darauf, bestimmte Fahrzeuge bis zum 31. Dezember 2026 zur Niedrigemissionszone zuzulassen » (nachstehend: Ordonnanz vom 21. März 2025) bestimmt:

« Art. 2. Dans l'article 3.2.16 de l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Energie, le paragraphe 6, inséré par l'ordonnance du 17 octobre 2024, est remplacé par ce qui suit :

‘ § 6. Outre les véhicules à moteur pour lesquels l'accès à la zone de basses émissions a déjà été autorisé après le 1er janvier 2025 en vertu de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 janvier 2018 relatif à la création d'une zone de basses émissions, sont autorisés à accéder à la zone de basses émissions jusqu'au 31 décembre 2026 inclus :

1° les véhicules à moteur des catégories M1, M2 et M3 de Classe I, Classe II, Classe III, Classe A, Classe B, et des catégories N1-I, N1-II et N1-III, s'ils ont un moteur diesel qui répond au moins à l'euronorme V ou 5, 5a ou 5b, ou un moteur à essence ou au gaz naturel qui répond au moins à l'euronorme II ou 2;

2° les véhicules à moteur des catégories N2, N3, L1, L2, L3, L4, L5, L6 et L7 '.

Art. 3. La présente ordonnance produit ses effets le 1er janvier 2025 ».

B.2.1. In den Vorarbeiten zur angefochtenen Ordonnanz heißt es:

« Le Parlement avait déjà souhaité reporter l'entrée en vigueur de la nouvelle phase de la zone de basses émissions par l'adoption de l'ordonnance du 17 octobre 2024 visant à fixer la mise en œuvre de la prochaine phase de la zone de basses émissions (LEZ) au 1er janvier 2027.

Cette ordonnance ajoute notamment à l'article 3.2.16 du COBRACE [Code bruxellois de l'air, du climat et de la maîtrise de l'énergie] un paragraphe 6 dont l'objectif était de postposer l'entrée en vigueur de la prochaine phase de la LEZ du 1er janvier 2025 au 1er janvier 2027.

Il est néanmoins apparu que ce nouveau paragraphe 6 de l'article 3.2.16 du COBRACE ne traduisait pas suffisamment clairement cette intention d'un point de vue juridique.

Pour éviter tout doute ou interprétation quant au report de la prochaine phase de la LEZ et éviter les recours judiciaires annoncés dans la presse à ce propos, l'article 3.2.16, § 6, du COBRACE est modifié.

Cette modification entrera en vigueur avec un effet rétroactif au 1er janvier 2025, soit la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance du 17 octobre 2024 visant à fixer la mise en œuvre de la prochaine phase de la zone de basses émissions (LEZ) au 1er janvier 2027.

La volonté du législateur de postposer la prochaine phase de LEZ avait en effet été clairement exprimée dans les travaux préparatoires et annoncée par voie de presse lors de l'adoption de cette ordonnance. C'est d'ailleurs ainsi que les administrations concernées l'avaient interprétée. Elles ont procédé à l'adaptation de leurs communications, de leur comportement et de leur planification. C'est également en ce sens qu'avaient été informés les citoyens.

La présente proposition d'ordonnance vise donc à assurer la sécurité juridique depuis le 1er janvier 2025 » (*Parl. Dok.*, Parlement der Region Brüssel-Hauptstadt, 2024-2025, A-79/1, S. 2).

B.2.2. In ihrem Gutachten Nr. 77.511/1 vom 28. Februar 2025 hat die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates Folgendes bemerkt:

« Même si l'on devait adopter le point de vue selon lequel le moment pertinent pour apprécier l'obligation de *standstill* se situerait lors de l'adoption de l'ordonnance du 17 octobre 2024, contrairement à ce que semblent alléguer les développements de la proposition devenue cette ordonnance, il ne peut se déduire du fait que les restrictions reportées n'étaient pas encore applicables qu'il ne pourrait y avoir un recul du niveau de protection. Pour contrôler le respect de l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution, il faut tenir compte de l'éventuel recul qui serait observé entre le niveau de garantie qui était offert par la réglementation avant les modifications et le niveau de garantie qui est offert après ces mêmes modifications. Le niveau de garantie existant, qui doit être distingué du niveau de garantie offert par la proposition à l'examen, est fixé à l'article 5, § 1er, de l'arrêté LEZ qui instaure une 'transition zéro émission' en renforçant progressivement ou par phases les critères d'accès pour la période 2025-2035 pour arriver à une interdiction totale du diesel et de l'essence/CNG/LPG pour certaines catégories de véhicules. En reportant l'entrée en vigueur de la prochaine phase de la zone de faibles émissions, le législateur régional bruxellois réduit le niveau de protection du droit à la protection de la santé et du droit à la protection d'un environnement sain.

Il est recommandé de compléter les développements de la proposition par une description de l'importance du recul qu'emporte la proposition et, dans l'hypothèse où il serait question d'un recul significatif par rapport à la législation existante, par une justification raisonnable à cet effet.

6.2. Il faut également tenir compte du fait que la Région de Bruxelles-Capitale reste en tout état de cause tenue de remplir les obligations supranationales du point de vue de la protection de la qualité de l'air et de la lutte contre le changement climatique, telles qu'elles découlent notamment de la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 'concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe' et du règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 'établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n^{os} 401/2009 et (UE) 2018/1999 ("loi européenne sur le climat")'.

Il est dès lors recommandé non seulement de justifier pourquoi la phase projetée est reportée à partir de 2025, mais également de préciser de quelle manière les progrès ainsi escomptés concernant la qualité de l'air et la réduction des émissions de gaz à effet de serre peuvent encore être réalisés par l'adoption d'autres mesures » (SS. 12 und 13).

B.3. In seinem Entscheid Nr. 115/2025 vom 11. September 2025 (ECLI:BE:GHCC:2025:ARR.115) hat der Gerichtshof die angefochtene Ordonnanz einstweilig aufgehoben.

In Bezug auf den einzigen Klagegrund

B.4. Die klagenden Parteien leiten einen einzigen Klagegrund aus einem Verstoß durch die angefochtene Ordonnanz gegen Artikel 23 der Verfassung ab, indem der Aufschub der Phase 2025 der Niedrigemissionszone in Brüssel zu einem ungerechtfertigten beträchtlichen Rückgang des Schutzniveaus des Rechts auf Gesundheit und des Rechts auf eine gesunde Umwelt, insbesondere des Rechts auf eine Umwelt, die frei von schädlicher Luftverschmutzung ist, führen würde.

B.5.1. Artikel 23 der Verfassung bestimmt:

« Jeder hat das Recht, ein menschenwürdiges Leben zu führen.

Zu diesem Zweck gewährleistet das Gesetz, das Dekret oder die in Artikel 134 erwähnte Regel unter Berücksichtigung der entsprechenden Verpflichtungen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und bestimmt die Bedingungen für ihre Ausübung.

Diese Rechte umfassen insbesondere:

[...]

2. das Recht auf [...] Gesundheitsschutz [...],

[...]

4. das Recht auf den Schutz einer gesunden Umwelt,

[...] ».

B.5.2. Artikel 23 der Verfassung bestimmt, dass jeder das Recht hat, ein menschenwürdiges Leben zu führen. Zu diesem Zweck gewährleisten die jeweiligen Gesetzgeber unter Berücksichtigung der entsprechenden Verpflichtungen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und bestimmen die Bedingungen für ihre Ausübung. Artikel 23 der Verfassung bestimmt nicht, was diese Rechte beinhalten, die lediglich als Grundsatz festgehalten werden, wobei es dem jeweiligen Gesetzgeber obliegt, diese Rechte gemäß Absatz 2 dieses Artikels unter Berücksichtigung der entsprechenden Verpflichtungen zu garantieren.

B.5.3. Artikel 23 Absatz 3 Nrn. 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.5.4. Artikel 23 der Verfassung enthält eine Stillhalteverpflichtung, die dem entgegensteht, dass der zuständige Gesetzgeber das durch die anwendbaren Rechtsvorschriften gebotene Schutzmaß erheblich verringert, ohne dass es hierfür eine sachliche Rechtfertigung gibt.

B.6.1. Im Gegensatz zu dem, was die intervenierende Partei anführt, hat das Inkrafttreten der Phase 2025 der Niedrigemissionszone tatsächlich stattgefunden, obwohl der Ordonnanzgeber die Absicht hatte, es aufzuschieben - worauf die Ordonnanz vom 17. Oktober 2024 beruht - und die Verwaltung *de facto* vom Terminaufschub ausgegangen ist. Der Sinn einer Gesetzesbestimmung kann nämlich nicht angepasst werden, indem Erklärungen, die vor der Annahme dieser Bestimmung abgegeben wurden, Vorrang vor ihrem eindeutigen Wortlaut eingeräumt wird. Außerdem entfällt das durch die geltenden Rechtsvorschriften gebotene Schutzmaß im Sinne von Artikel 23 der Verfassung nicht dadurch, dass diese Rechtsvorschriften Bestimmungen - etwa in Bezug auf die Latenzperiode und die Übergangsperiode - enthalten, die eine befristete Milderung ihrer Tragweite bezwecken.

B.6.2. Infolge der angefochtenen Ordonnanz werden bestimmte Fahrzeuge, die zum 1. Januar 2025 nicht zum Verkehr in der Niedrigemissionszone zugelassen waren, dort wieder zugelassen, und zwar mit Rückwirkung zu diesem Datum bis zum 31. Dezember 2026. Dabei

handelt es sich insbesondere um mit Diesel Euro 5 angetriebene Fahrzeuge (Kfz-Zulassung zwischen dem 1. Januar 2011 und dem 31. August 2015) und mit Benzin, LPG und CNG Euro 2 angetriebene Fahrzeuge (Kfz-Zulassung zwischen dem 1. Januar 1997 und dem 31. Dezember 2000). Wie der Staatsrat bemerkt hat, verringert der Ordonnanzgeber mit einem solchen Aufschub das Schutzniveau des Rechts auf Gesundheit und des Rechts auf eine gesunde Umwelt.

B.7.1. Der Umwelt- und Gesundheitsschutz ist ein wesentliches soziales Anliegen. In dieser Hinsicht fügen sich die Luftqualitätsnormen in einen internationalen Kontext ein. Auf europäischer Ebene ist die anwendbare Norm die Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 « über Luftqualität und saubere Luft für Europa », die anschließend durch die Richtlinie (EU) 2024/2881 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2024 « über Luftqualität und saubere Luft für Europa (Neufassung) » (nachstehend: Richtlinie (EU) 2024/2881) abgeändert und neu gefasst wurde. Laut der Präambel der letztgenannten Richtlinie « hat sich die Kommission insbesondere dazu verpflichtet, die Luftqualität weiter zu verbessern und die Luftqualitätsnormen der Union stärker an die Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) anzupassen ». Die WHO veröffentlicht nämlich regelmäßig Luftgüteleitlinien, deren Hauptziel es ist, « quantitative gesundheitsbezogene Empfehlungen für das Luftgütemanagement in Form von lang- oder kurzfristigen Konzentrationen sechs wichtiger Luftschadstoffe bereitzustellen: PM_{2,5}, PM₁₀, Ozon, Stickstoffdioxid, Schwefeldioxid und Kohlenmonoxid » (WHO, *Globale Luftgüteleitlinien der WHO, Zusammenfassung*, 2021).

B.7.2. Im Lichte der vorerwähnten Zielsetzungen bezweckt der durch den Erlass vom 30. Juni 2022 festgelegte Zeitplan eine kontinuierliche, progressive und langfristige Anstrengung. Gemäß Artikel 7*bis* der Verfassung verfolgen der Föderalstaat, die Gemeinschaften und die Regionen bei der Ausübung ihrer jeweiligen Befugnisse die Ziele einer nachhaltigen Entwicklung in deren sozialen, wirtschaftlichen und umweltbezogenen Aspekten unter Berücksichtigung der Solidarität zwischen den Generationen. Im Laufe der Vorarbeiten zu der Verfassungsrevision im Hinblick auf die Einfügung eines Titels I*bis* und eines Artikels 7*bis* über die nachhaltige Entwicklung als allgemeine politische Zielsetzung wurde hervorgehoben, dass die umweltbezogene Dimension der nachhaltigen Entwicklung auch die « globale Erwärmung, deren Folgen andere Menschen werden tragen müssen » umfasst (*Parl. Dok.*, Senat, 2005-2006, Nr. 3-1778/2, S. 54). Indem der Ordonnanzgeber und die Regierung

der Region Brüssel-Hauptstadt gut im Voraus einen solchen Zeitplan vorgesehen haben, in dem die Anstrengungen im Bereich der Luftverschmutzung auf ununterbrochene Weise verteilt werden, haben sie den Folgen ihrer Politik für die künftigen Generationen Rechnung getragen.

B.7.3. Aus dem 2023er Bericht über die Bewertung der Niedrigemissionszone durch die Brüsseler öffentlichen Behörden ergibt sich, dass der Zeitplan dieser Zone es in dem Zeitraum von 2018 bis Ende 2023 ermöglicht hat, in der näheren Umgebung der verkehrsstärksten Achsen die Stickoxidmissionen (NO_x) um 36 %, die Emissionen von schwarzem Kohlenstoff (*black carbon*) um 65 % und die NO₂-Konzentration um 30 % zu verringern. Im Bericht wird auch eine prospektive Studie erwähnt, die demselben Zeitplan entsprechend davon ausging, dass die Auswirkungen von 2022 bis 2025 auf verkehrsstarken Straßen am bedeutendsten sein würden.

B.7.4. Demzufolge stellt die Wiederherstellung des Verkehrs in der Niedrigemissionszone während zwei Jahren für Fahrzeuge, die an einem Datum zugelassen wurden, das bis 28 Jahre zurückliegen kann, unter Berücksichtigung dessen, dass ältere Fahrzeuge am umweltbelastendsten sind, einen beträchtlichen Rückgang des Schutzniveaus des Rechts auf Gesundheit und des Rechts auf eine gesunde Umwelt dar.

B.7.5. Dieser Rückgang ist umso bedeutender im Lichte des von der öffentlichen Einrichtung Sciensano übermittelten Überblicks über die wissenschaftliche Literatur, aus dem hervorgeht, dass zahlreiche Studien die negativen Auswirkungen der Luftverschmutzung auf die Gesundheit aufzeigen, insbesondere für die am stärksten betroffene Personenkategorie, zu der die Kinder gehören (Sciensano, « Déterminants de Santé : Qualité de l'air, Health Status Report », 25. März 2024, Brüssel, Belgien, <https://www.belgiqueenbonnesante.be/fr/etat-de-sante/determinants-de-sante/qualite-de-lair>). Trotz der Beschränkung auf zwei Jahre kann der Aufschub einer Maßnahme zur Verbesserung der Luftqualität, deren Wirksamkeit anerkannt ist, zu einer ernsthaften Verschlimmerung des Gesundheitszustandes der Personen führen, die bereits schwer unter der heutigen Luftverschmutzung leiden und sich auf dem betreffenden Gebiet befinden.

B.8.1. In Ermangelung einer besonderen Rechtfertigung in den Vorarbeiten zur angefochtenen Ordonnanz ist, wie in diesen Vorarbeiten angegeben wurde, auf die Vorarbeiten zur Ordonnanz vom 17. Oktober 2024 zu verweisen, in denen es heißt:

« 2.1. Une entrée en vigueur au 1er janvier 2025 est injuste sur le plan social

En effet, telle que prévue actuellement, l'étape du 1er janvier 2025 ne comporte pas de mesures d'accompagnement suffisamment adéquates pour certains ménages ou professionnels qui ont besoin de maintenir la possession d'un véhicule.

Les mesures d'accompagnement actuelles (prime Bruxell'Air, Mobility coach) visent à aider les ménages et entreprises à ne plus posséder de véhicule au profit d'une mobilité alternative (transports publics, vélos, véhicules partagés, Taxi).

Ce sont principalement les personnes disposant de moyens suffisants qui ont jusqu'à présent pu acquérir un véhicule de nouvelle génération. Il est néanmoins essentiel de se pencher sur celles et ceux qui n'ont pas d'autre choix que d'utiliser leur véhicule et qui n'ont pas les moyens financiers de le remplacer.

En outre, pour de nombreux ménages dont le budget est déjà serré en raison des coûts de la vie élevés dans la Région, l'achat d'un véhicule respectant le prochain jalon de la LEZ constitue un investissement difficile à réaliser. Cette situation est d'autant plus complexe pour les familles qui dépendent de leur voiture pour se rendre au travail, particulièrement celles qui vivent dans les zones périphériques mal desservies par les transports en commun.

Ce faisant, la prochaine étape LEZ peut devenir un facteur d'exclusion sociale et de fragilisation économique, étant donné que le choix de son mode de déplacement ne résultera plus d'un choix libre et individuel mais d'un choix contraint par des facteurs externes et/ou sociétaux (principalement le niveau socio-économique, l'âge, le handicap, la dépendance à des soins et la présence d'enfants dans le ménage, mais aussi l'offre globale de transports, l'aménagement du territoire, le lieu du travail (périphérie par exemple), les horaires professionnels, les ressources financières du ménage, le coût du logement et son lien avec les distances de déplacement, la santé, etc.).

De fait, si les ménages à plus faible revenu sont en général les moins motorisés, ce sont aussi les plus exposés à l'impact de l'entrée en vigueur de la nouvelle phase, dans la mesure où ils possèdent en majeure partie les véhicules plus anciens tout en éprouvant le plus de difficulté à les remplacer.

Par conséquent, en limitant l'accès à ces véhicules, ce sont d'abord les ménages à faibles revenus et les familles monoparentales qui ne peuvent pas se permettre de remplacer leurs véhicules et qui sont pénalisés.

Il est à noter que les crises successives de ces dernière[s] années (Covid et énergie) ont eu des conséquences économiques importantes sur de nombreux ménages bruxellois et ont donc contribué à changer les réalités de terrain depuis 2018.

2.2. Une entrée en vigueur au 1er janvier 2025 aura un impact économique et sociétal notable

Le coût élevé d'acquisition des nouveaux véhicules risque d'avoir des répercussions négatives sur une variété d'acteurs économiques qui dépendent de véhicules individuels pour mener à bien leurs activités professionnelles. En effet, certaines professions, comme les

soignants à domicile ou les livreurs, et de manière générale les entrepreneurs et les artisans, sont particulièrement vulnérables à ces changements. Ces travailleurs doivent se déplacer fréquemment et à des horaires variables, rendant l'utilisation des transports en commun peu pratique, voire impossible. Or, certains de ces professionnels ne disposent pas toujours des ressources financières suffisantes pour permettre le remplacement par un véhicule aux normes. Sans possibilité de se procurer des véhicules adaptés, ils pourraient se retrouver dans une situation où ils sont incapables de poursuivre leur activité, ce qui aurait non seulement un impact sur leur propre revenu, mais également sur la qualité des services offerts à la population et le tissu économique général de la Région.

2.3 Le report de l'entrée en vigueur doit permettre la coopération avec les autres Régions et éviter l'enclavement économique de la Région

Dans le contexte belge, il est essentiel de considérer les décisions prises par les autres Régions en matière de zones à faibles émissions (LEZ).

La Flandre a décidé de postposer l'application de la prochaine étape de sa LEZ, tandis que la Wallonie a abrogé la sienne. Le maintien de l'échéance du 31 décembre 2024, contrairement aux ajustements réalisés en Flandre et en Wallonie, pourrait aujourd'hui isoler économiquement la capitale, avec des conséquences néfastes pour son tissu économique et son attractivité globale. La révision proposée permettra d'intensifier la concertation sur les prochaines étapes et de renforcer la coopération avec les autres Régions, en vue d'harmoniser au mieux les calendriers de mise en œuvre » (*Parl. Dok.*, Parlement der Region Brüssel-Hauptstadt, ordentliche Sitzungsperiode 2024, A-10/1, SS. 3 und 4).

B.8.2. Aus den vorerwähnten Vorarbeiten geht hervor, dass der Ordonnanzgeber den 2025 Aufschub der Phase 2025 der Niedrigemissionszone, die am 1. Januar desselben Jahres in Kraft getreten ist, mit dem Hinweis auf die Situation der einkommensschwachen Haushalte sowie bestimmter Berufsangehöriger begründen wollte. Der Ordonnanzgeber bringt jedoch keine Elemente zur Untermauerung der Behauptung bei, dass die zu schützende Bevölkerungskategorie tatsächlich größtenteils die ältesten Fahrzeuge besitzen würde. In dieser Hinsicht bietet die von der intervenierenden Partei angeführte Anzahl von 35 000 potenziell betroffenen Fahrzeugen keine Antwort auf die Frage, wer die Halter dieser Fahrzeuge sind. Eine solche Behauptung scheint im Gegenteil im Widerspruch zu den Schlussfolgerungen des Berichts der Beobachtungsstelle für Gesundheit und für den Sozialbereich von Brüssel-Hauptstadt (*Vivalis Bruxelles, Tableau de bord de la santé en Région bruxelloise*, 2024, S. 78) zu stehen.

Es gibt ebenso wenig nähere Angaben zu den tatsächlichen Kosten, die der Wechsel von einem nicht zugelassenen Fahrzeug zu einem gemäß dem ursprünglichen Zeitplan zum Verkehr in der Zone zugelassenen Fahrzeug darstellen würde. Nichts beweist, dass der Erwerb eines neueren, ein paar Jahre alten Gebrauchtwagens statt eines älteren Fahrzeugs, der bereits 2018

und erst recht 2022 ins Auge gefasst werden konnte, das vom Ordonnanzgeber angeführte bedeutende Hindernis darstellen würde. Dies gilt umso mehr für die Selbständigen, die diesbezüglich in den Genuss von Steueranreizen gelangen. Schließlich ermöglichte die geltende Regelung – wie die klagenden Parteien bemerken – bereits eine gewisse Flexibilität für Verkehrsteilnehmer, die am meisten auf ihr Fahrzeug angewiesen sind, insbesondere mittels eines Systems von Abweichungen von der Einschränkung der Einfahrt in die Niedrigemissionszone beziehungsweise Niedrigemissionszonen je nach der Art, des Typs und der Nutzung des betreffenden Kraftfahrzeugs und aufgrund sozioökonomischer Kriterien, sowie im Falle außergewöhnlicher und zeitlich beschränkter Situationen (Artikel 8 des Erlasses vom 25. Januar 2018), aber auch eines Systems von « Tagespässen », die die Einfahrt in die Zone ermöglichen (Artikel 6 desselben Erlasses).

Im Gegensatz zu dem, was die intervenierende Partei anführt, ist der Klagegrund nicht gegen das Nichtvorhandensein von Maßnahmen zur Vorbereitung der angefochtenen Ordonnanz gerichtet. Der Gerichtshof ist nicht befugt zu urteilen, dass der Annahme einer gesetzeskräftigen Norm Konsultierungen, Studien oder Begutachtungen hätten vorangehen sollen, aber er kann solche Informationen bei seiner Prüfung der angefochtenen Ordonnanz anhand des Artikels 23 der Verfassung berücksichtigen.

B.8.3. Im Übrigen ist – wie die klagenden Parteien bemerken und wie aus zahlreichen Studien, darunter die Studie der vorerwähnten Beobachtungsstelle, hervorgeht – die betreffende Bevölkerungskategorie auch diejenige, die am stärksten von der Luftverschmutzung und den sich daraus ergebenden gesundheitlichen Problemen betroffen ist.

In dieser Hinsicht ist der eingeführte Aufschub eine allgemeine und keine gezielte Maßnahmen. In der von der intervenierenden Partei angeführten Studie von « Bruxelles Mobilité » vom Juli 2025, die die Analyse der Autoabhängigkeit und der Prekarität in der Hauptstadt zum Gegenstand hat, wurde eben empfohlen, « spezifische Anpassungen » vorzunehmen (Bruxelles-Environnement, September 2025, *Dépendance à la voiture et précarité à Bruxelles*, S. 45). Der Studie zufolge gibt es abgrenzbare Zielgruppen, wobei in der « Brüsseler Region 5,7 % der Haushalte ein Auto haben, obwohl sie Entbehrungen hinnehmen müssen » (ebenda, S. 47). In Anbetracht des in B.8.2 Erwähnten kann die angeführte Dringlichkeit, d.h. die sehr kurze Zeitspanne zwischen den Wahlen von 2024 und dem

1. Januar 2025, an sich keine ausreichende Rechtfertigung für das Nichtvorhandensein spezifischer Anpassungsmaßnahmen darstellen.

Die beanstandete verallgemeinerte Maßnahme ermöglicht es also einer Vielzahl von Personen, weiterhin Schadstoffe zu emittieren, die in erster Linie jene Personen antasten, die durch die Maßnahme jedoch geschützt werden sollen. In dieser Hinsicht ermöglicht es die bloße Bezugnahme auf die Aufeinanderfolge der Gesundheits-, Energie- und Inflationskrisen nicht, eine derart unverhältnismäßige Auswirkung der durchgeführten Änderung zu rechtfertigen. Der Hinweis auf die Akzeptanz bei den Bürgern ist genauso wenig geeignet, eine Maßnahme zu rechtfertigen, die den Rechten einer bestimmten Bevölkerungskategorie Abbruch tut.

B.8.4. Unter Berücksichtigung dieser Elemente rechtfertigt das aus dem Schutz der einkommensschwachen Haushalte abgeleitete Argument nicht den beträchtlichen Rückgang des Schutzniveaus des Rechts auf Gesundheit und des Rechts auf eine gesunde Umwelt, den die angefochtene verallgemeinerte Maßnahme mit sich bringt.

B.9. Im Übrigen kann in Anbetracht der tatsächlichen Gegebenheiten der Region Brüssel-Hauptstadt, insbesondere des Kontextes der dort herrschenden Verkehrsdichte, und des Nichtvorhandenseins einer Verpflichtung zur Zusammenarbeit in diesem Bereich der Umstand, dass die anderen Regionen den Zeitplan ihrer eigenen Niedrigemissionszonen aufgeschoben haben, nicht einen beträchtlichen Rückgang des Schutzniveaus des Rechts auf Gesundheit und des Rechts auf eine gesunde Umwelt rechtfertigen. Es ist außerdem nicht erwiesen, dass der Nichtaufschub des Inkrafttretens der Phase 2025 der Niedrigemissionszone zu einer wirtschaftlichen Isolierung der Region Brüssel-Hauptstadt führt. Das Vorhandensein zahlreicher Pendler, bei denen es nicht erwiesen ist, dass ihr Fahrzeug vom Aufschub betroffen ist, ändert nichts daran.

B.10. Der einzige Klagegrund ist begründet.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erklärt die Ordonnanz der Region Brüssel-Hauptstadt vom 21. März 2025 « zur Abänderung der Ordonnanz vom 2. Mai 2013 zur Einführung des Brüsseler Gesetzbuches über Luft, Klima und Energiebeherrschung im Hinblick darauf, bestimmte Fahrzeuge bis zum 31. Dezember 2026 zur Niedrigemissionszone zuzulassen » für nichtig.

Erlassen in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 11. Dezember 2025.

Der Kanzler,

Der Präsident,

Frank Meersschaut

Pierre Nihoul