



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.245/1
van 22 oktober 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016 betreffende lage-emissiezones, wat betreft de toegangsregels’

Op 22 september 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016 betreffende lage-emissiezones, wat betreft de toegangsregels’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 14 oktober 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 oktober 2025.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt tot wijziging van de artikelen 2 en 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016 ‘betreffende lage-emissiezones’. De ontworpen wijzigingen houden in dat de verstrengingen van de toelatingscriteria voor motorvoertuigen tot een lage-emissiezone (“LEZ”) die waren voorzien vanaf 2026 en de daaropvolgende jaren (2027, 2028, 2031 en 2035 voor de voertuigen van de categorie M en N en 2026 en 2028 voor de voertuigen van categorie T)¹ worden geschrapt (artikelen 1 en 2 van het ontwerp).²

De wijzigingen zijn bedoeld om in werking te treden op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een termijn van tien dagen, die ingaat op de dag na de bekendmaking van het te nemen besluit in het Belgisch Staatsblad (artikel 3).

RECHTSGROND

3.1. Als rechtsgrond voor het ontwerp volstaat artikel 4, § 1, eerste lid, en § 2, tweede lid, van het decreet van 27 november 2015 ‘betreffende de lage-emissiezones’.

3.2. De overige in de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef vermelde artikelen van het decreet van 27 november 2025 strekken de ontworpen regeling niet tot rechtsgrond.

¹ Met deze kalender voor de opeenvolgende fasen wat betreft de toegangsbeperkingen voor voertuigen op fossiele brandstoffen, stelt het besluit van de Vlaamse Regering van 22 september 2023 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016 betreffende lage-emissiezones’ tot doel “om tegen 2035 voor de voertuigen waarvoor het op dit moment mogelijk wordt geacht enkel nog zero-emissievoertuigen vrij toegang te verlenen tot de LEZ”; tevens wordt tegen eind 2026 een evaluatie van “de huidige LEZ-kalender in functie van de te bereiken luchtkwaliteitsdoelstellingen” in het vooruitzicht gesteld en wordt aangenomen dat de Vlaamse Regering deze kalender kan wijzigen “in functie van de resultaten van deze evaluatie” (Nota aan de Vlaamse Regering, [Lage-emissiezones \(LEZ\): wijzigingsbesluit oldtimers en sociale correcties | Vlaanderen.be](#)).

² De steller van het ontwerp heeft ervoor gekozen om de volledige eerste paragraaf van artikel 2 en het volledige artikel 3 te vervangen in plaats van die bepalingen te wijzigen door de toegangscriteria voor 2026 en de volgende jaren op te heffen.

VORMVEREISTEN

4.1. Het ontwerp beoogt, zoals reeds het geval was voor het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016, om voor bepaalde voertuigen de criteria aan te passen op grond waarvan zij vanaf 1 januari 2026 al dan niet toegang hebben tot een lage-emissiezone.

4.2. Overeenkomstig artikel 5, lid 1, van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’ dient elk ontwerp waarbij een technisch voorschrift wordt vastgesteld “onverwijld” aan de Europese Commissie te worden meegedeeld.

Artikel 1, lid 1, f), eerste alinea, van voornoemde richtlijn omschrijft een technisch voorschrift als “een technische specificatie of andere eis of een regel betreffende diensten, met inbegrip van de erop toepasselijke bestuursrechtelijke bepalingen die de jure of de facto moeten worden nageleefd voor de verhandeling, de dienstverrichting, de vestiging van een verrichter van diensten of het gebruik in een lidstaat of in een groot deel van een lidstaat (...)”.

Een “andere eis” is naar luid van artikel 1, lid 1, d), van dezelfde richtlijn “een eis die, zonder een technische specificatie te zijn, ter bescherming van met name de consument of het milieu wordt opgelegd en betrekking heeft op de levenscyclus van het product nadat dit in de handel is gebracht, zoals voorwaarden voor gebruik, recycling, hergebruik of verwijdering van het product, wanneer deze voorwaarden op significante wijze de samenstelling, de aard of de verhandeling van het product kunnen beïnvloeden”.

4.3. Vermits het ontwerp ter bescherming van het leefmilieu gebruiksbeperkingen oplegt aan voertuigen nadat ze in de handel werden gebracht is het aannemelijk dat de ontworpen bepalingen een andere eis, en dus een technisch voorschrift, bevatten in de zin van die richtlijn, en dient de aanmeldingsprocedure te worden gevolgd en de wachttijd gerespecteerd.³

4.4. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van het voornoemde vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan,⁴ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5.1. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft om een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de onderscheiden wetgevers, rekening houdend met de

³ Adv.RvS 76.234/16 van 26 april 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2024 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016 betreffende lage-emissiezones’, opmerking 5.

⁴ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt niet wat die rechten, waarvan enkel het beginsel wordt uitgedrukt, impliceren, waarbij elke wetgever ermee is belast die rechten te waarborgen, overeenkomstig het tweede lid van dat artikel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten.

Artikel 23, derde lid, 2° en 4°, van de Grondwet dat het recht op bescherming van de gezondheid en het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu tot de erin verankerde economische, sociale en culturele rechten rekent, 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.⁵

Artikel 23, derde lid, 2° en 4°, van de Grondwet, bevat een *standstill*-verplichting, die eraan in de weg staat dat de bevoegde regelgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde regelgeving in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording.⁶ Die verplichting ontzegt de overheid evenwel niet de bevoegdheid om te oordelen hoe het door artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet gewaarborgde recht op de meest adequate wijze kan worden gewaarborgd.⁷

5.2. Overeenkomstig artikel 7*bis* van de Grondwet, dienen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden de doelstellingen van een duurzame ontwikkeling in haar sociale, economische en milieugebonden aspecten na te streven, rekening houdend met de solidariteit tussen de generaties. Tijdens de parlementaire voorbereiding van de herziening van de Grondwet tot invoering van een titel *Ibis* en een artikel 7*bis* betreffende de duurzame ontwikkeling als algemene beleidsdoelstelling, werd erop gewezen dat onder de vrijwaring van de “milieugebonden aspecten” ook de “opwarming van het klimaat” moet worden verstaan, “waarvan anderen de gevolgen zullen moeten dragen” (*Parl.St.*, Senaat, 2005-2006, nr. 3-1778/2, p. 54).⁸

Uit artikel 7*bis* van de Grondwet vloeit bovendien voort dat de decreetgever bij het waarborgen van de economische, sociale en culturele rechten rekening dient te houden met de gevolgen van zijn beleid voor toekomstige generaties.⁹

5.3. Artikel 3, §1, van het decreet van 27 november 2025 definieert een LEZ als een zone waarin voor de leefbaarheid, in het bijzonder ter beperking van milieu- en gezondheidshinder door een slechte luchtkwaliteit, een selectief toelatingsbeleid voor motorvoertuigen wordt gehanteerd in

⁵ GwH 11 september 2025, nr. 115/2025, B.8.2-B.8.3.

⁶ Zie GwH 21 december 2023, nr. 177/2023, B.2.4; GwH 21 september 2023, nr. 129/2023, B.12; GwH 21 september 2023, nr. 127/2023, B.5.3.

⁷ GwH 11 september 2025, nr. 115/2025, B.8.4; GwH 21 september 2023, nr. 127/2023, B.5.4; GwH 6 oktober 2016, nr. 125/2016, B.17.1.

⁸ GwH 11 september 2025, nr. 115/2025, B.10.2.

⁹ GwH 16 september 2021, nr. 115/2021, B.23.

relatie tot de door die voertuigen veroorzaakte milieuhinder. Luidens de memorie van toelichting¹⁰ bij het voormelde decreet is het instellen van een LEZ een van de meest effectieve maatregelen op lokaal niveau om de gezondheidsimpact van luchtverontreiniging door verkeer te reduceren. De invoering van een LEZ levert een belangrijke gezondheidswinst op voor de lokale bevolking en de Vlaamse overheid helpt om de Europese emissie- en luchtkwaliteitsdoelstellingen sneller te bereiken op hotspotlocaties.

In het licht hiervan beoogt het door het artikel 3 van het besluit van 26 februari 2016 ingevoerde tijdschema een blijvende en geleidelijke inspanning op lange termijn. Door geruime tijd op voorhand te voorzien in een dergelijk tijdschema, dat de inspanningen inzake luchtverontreiniging ononderbroken spreidt, heeft de Vlaamse Regering rekening gehouden met de gevolgen van haar beleid voor de toekomstige generaties.

5.4. De ontworpen wijzigingen houden in dat de vooropgestelde verstrengingen van de toelatingscriteria voor het jaar 2026 en daaropvolgende jaren niet zullen worden doorgevoerd. Bijgevolg wordt voor het Vlaamse Gewest het regelgevend kader rond de LEZ niet verder verstrengd dan de voorwaarden die sinds 27 april 2024 van kracht zijn.

Voor deze beleidskeuze wordt in de nota aan de Vlaamse Regering de volgende verantwoording gegeven:

“In het voorliggende besluit worden de verstrengingen die waren voorzien in 2026 en 2028 geannuleerd. Euro 5 dieselwagens blijven toegelaten. Deze beslissing is o.a. te verantwoorden vanuit de vaststellingen dat in de betrokken steden Antwerpen en Gent ondertussen op alle plaatsen voldaan wordt aan de jaar- en uurgrenswaarden voor NO₂, daar waar er bij de start van de LEZ nog vele overschrijdingen waren, en dat ook de grensen streefwaarden voor fijn stof (PM₁₀ en PM_{2,5}) ondertussen overal bereikt worden. De vermindering van de gezondheidsimpact ten gevolge van roet (fijn stof) was immers de hoofdprioriteit van de LEZ.

Beide steden hebben ondertussen ook zeer veel maatregelen genomen rond verkeerscirculatie en modal shift, die een gunstig effect hebben op de lokale luchtkwaliteit. In het bijzonder aan te stippen nog zijn de werken voor de Oosterweelverbinding rond Antwerpen, met overkappingen, fietsinfrastructuur, park & rides en betere aansluitingen op openbaar vervoer.

In de steden Antwerpen en Gent en hun omgeving blijken er significant minder eigenaars van Euro 5-dieselwagens te wonen dan in de rest van Vlaanderen. Om te vermijden dat het intrekken van de verstrengingsstappen opnieuw tot een stijging zou leiden van wagentypes waarvoor een verbod was vooropgesteld, en om dus een mogelijke achteruitgang van de luchtkwaliteit te vermijden, worden de toegangsvoorwaarden in 2028 geëvalueerd om mogelijke maatregelen te bekijken. Vlaanderen heeft met De Lijn de openbaarvervoersbussen in beheer en heeft de keuze gemaakt om over te schakelen naar zero-emissiebussen. Het openbardienstencontract 2023-2027 geeft aan dat tegen 2025 de stedelijke gebieden optimaal emissievrij bediend worden en dat het openbaar vervoer tegen 2035 volledig emissievrij is in heel Vlaanderen.

In september 2021 heeft de WGO haar richtsnoeren inzake luchtkwaliteit geactualiseerd, en voortbouwend daarop werd op 23 oktober 2024 een nieuwe Europese

¹⁰ Memorie van toelichting bij een ontwerp van decreet ‘betreffende lage-emissiezones’, *Parl.St.* VI.Parl. 2014-2015, nr. 454/1, 3 en 4.

luchtkwaliteitsrichtlijn goedgekeurd. Daardoor worden in 2030 nieuwe en strengere luchtkwaliteitsnormen voor stikstofoxiden en fijnstof van kracht.

Het behalen van de nieuwe luchtkwaliteitsnormen in 2030 vereist een revisie van het Vlaamse luchtbeleidsplan. De invoering van een lage emissiezone is immers maar één van de maatregelen, en gezien het regeerakkoord dienen ook alternatieven uitgewerkt te worden.

Het in juli goedgekeurde Vlaams Energie- en Klimaatplan (VEKP) bevat de maatregelen op Vlaams niveau voor de transportsector met impact op broeikasgassen. Al deze maatregelen hebben ook een impact op NOx emissies en zullen in het geactualiseerde luchtbeleidsplan, voorzien voor het najaar van 2025, worden opgenomen.

Vermits op kritieke meetpunten blijkt dat het effect van streetcanyons ook een zeer belangrijke factor is voor de luchtkwaliteit, zullen naast de LEZ ook meer gerichte lokale maatregelen aangewezen zijn. VMM reikte hiertoe vorig jaar reeds een aantal mogelijkheden aan.

Eén van de aanvullende maatregelen betreft zero emissie stadsdistributie. Het VEKP besliste dat er verdere maatregelen hieromtrent zullen getroffen worden. In het kader van het opstellen van het verkeerveiligheidspact samen met de lokale besturen zal er gekeken worden hoe steden en gemeenten kunnen beloond worden als zij ook aandacht besteden aan bij wijze van voorbeeld zone 30, schoolomgevingen, verduurzaming logistiek In het geactualiseerde luchtbeleidsplan, voorzien in het najaar van 2025, zal dit verder geconcretiseerd worden.

We maken met de lokale besturen van Antwerpen en Gent afspraken hoe de vereiste luchtkwaliteit in 2030 kan behaald worden, en nemen deze afspraken op in het gereviseerde luchtbeleidsplan.

Het Vlaams Energie- en Klimaatplan voorziet in ieder geval een stelselmatige elektrificatie van het voertuigenpark, waardoor de NOx-uitstoot ervan verder zal verminderen. Daarom zal het punt bereikt worden dat een LEZ niet meer nodig is voor de luchtkwaliteit.

Op regelmatige basis zal in het voortgangsrapport (VORA) van het Luchtbeleidsplan de LEZ geëvalueerd worden. Vanaf 2027 wordt in het VORA niet alleen gerapporteerd in welke mate Vlaanderen op schema zit om de (toekomstige) normen en beleidsdoelstellingen te halen, maar ook welke bijdrage de LEZ hierin nog heeft. In dit kader zal de Vlaamse Regering de LEZ in 2027 evalueren en indien nodig afschaffen. Ze treedt hiervoor in overleg met de betrokken lokale besturen.

De Vlaamse Regering is van oordeel dat deze wijzigingen aan het LEZ-besluit te verantwoorden zijn in navolging de beslissingen zoals bepaald in het Vlaamse Regeerakkoord. Zo is de toepassing van LEZ in principe een onderdeel van het beleidsscenario van het stikstofdecreet (als G8-scenario). Dat scenario baseert zich immers op het Luchtbeleidsplan 2030, dat uitgaat van de in 2016/2017 in het besluit voorziene verstrengingsstappen voor dieselwagens.

Bij de evaluatie van de LEZ in 2024 is de impact onderzocht van een scenario met en zonder de twee LEZ-verstrengingen in 2026 en 2028. In het scenario zonder verstrenging nemen de NOx-emissies op Vlaams niveau in 2030 met 0,38% toe ten opzichte van een scenario met de voorziene verstrengingen. Dit gaat om een eenmalige dalingen per stap. Het effect van de verstrenging naar diesel Euro 6 bedraagt 0,22% op Vlaams niveau. Deze daling wordt echter nog steeds gerealiseerd tegen 2030 volgens het huidige voorstel.

Het eenmalige effect van beide verstrengingsstappen is dan ook kleiner dan de voorspelde jaarlijkse verdere daling (1,4% per jaar) van de Vlaamse NOx-uitstoot van het

Vlaamse wagenpark in het beleidsscenario. De voorgestelde wijzigingen aan het LEZ-besluit zullen daarom de continue daling van de NO_x-uitstoot in het traject van de Programmatorische Aanpak Stikstof (PAS) niet verbreken. De NO_x-emissie en -depositie in Vlaanderen blijven verder verminderen.

Er wordt tot slot ook benadrukt dat lokale overheden zelf kunnen bepalen aan welke voertuigen een individuele toelating toegekend wordt om af te wijken van de toelatingsvoorwaarden in de LEZ. Dat lokale overheden kunnen rekening houden met de financiële draagkracht, blijft behouden in het besluit. We keren hiermee grotendeels terug naar de voorwaarden die geldig waren vóór het besluit van 23 september 2023. De in het besluit van 23 september 2023 voorziene mogelijkheid om jaarlijks 12 dagpassen aan te kopen, blijft behouden.”

5.5. Recent heeft het Grondwettelijk Hof een arrest gewezen over een gelijkaardige regeling in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De ordonnantie van 21 maart 2025¹¹ werd geschorst bij arrest nr. 115/2025 van 11 september 2025 na volgende overwegingen:

“B.9.1. Zoals in B.1.5 is vermeld, is de toepasselijke versie van artikel 3.2.16 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing bij de aanneming van de bestreden ordonnantie, de versie die ten uitvoer was gelegd bij artikel 5 van het besluit van 25 januari 2018, zoals vervangen bij het besluit van 30 juni 2022, dat meer in het bijzonder het tijdschema omvat dat is vastgesteld in de tabel van artikel 5, § 1, 3°, die in werking is getreden op 1 januari 2025. Dat tijdschema voorziet erin dat enkel de volgende categorieën van voertuigen in de lage-emissiezone zijn toegelaten: M1, N1-I, N1-II, N1-III en M2 (Diesel minimum Euro 6, Benzine, LPG, CNG minimum Euro 3); M3 van klasse I, II, en A, M3 van klasse III en B, N2 en N3 (Diesel minimum Euro VI, Benzine, LPG, CNG minimum Euro III); L1, L2 (Benzine, LPG, CNG minimum Euro 5); L3, L4 en L5 (Benzine, LPG, CNG minimum Euro 3). De lage-emissiezone in het algemeen, en het voormelde tijdschema in het bijzonder, zijn gebaseerd op de positieve effecten ervan op de vermindering van de broeikasgasemissies, die bijdraagt tot een doeltreffende bescherming van het leefmilieu en van het klimaat en tot de verbetering van de luchtkwaliteit.

In tegenstelling tot wat de voorzitter van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement aanvoert, kan die inwerkingtreding niet worden betwist, niettegenstaande de bedoeling waarop de ordonnantie van 17 oktober 2024 steunt en het feit dat de administratie feitelijk de verkeerde wetgeving heeft toegepast. De zin van een wetsbepaling kan immers niet worden omgebogen door verklaringen die aan de aanneming ervan zijn voorafgegaan, te laten voorgaan op de duidelijke tekst van die bepaling.

B.9.2. Met de bestreden ordonnantie worden bepaalde voertuigen die niet in de lage-emissiezone mochten rondrijden op 1 januari 2025, opnieuw tot die zone toegelaten, met terugwerkende kracht tot die datum, tot 31 december 2026. Het gaat met name om Euro 5-dieselveertuigen (ingeschreven tussen 1 januari 2011 en 31 augustus 2015) en Euro 2-benzine-, LPG- en CNG-voertuigen (ingeschreven tussen 1 januari 1997 en 31 december 2000). Zoals de Raad van State heeft opgemerkt, vermindert de Brusselse ordonnantiegever, door een dergelijk uitstel, het beschermingsniveau van het recht op gezondheid en van het recht op een gezond leefmilieu.

¹¹ De ordonnantie van 21 maart 2025 ‘tot wijziging van de ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing teneinde bepaalde voertuigen toe te laten in de lage-emissiezone tot 31 december 2026’. Zie adv.RvS 77.511/1 van 28 februari 2025 over een voorstel dat heeft geleid tot de ordonnantie van 21 maart 2025 (*Parl.St.* Br.Parl. 2024-2025, nr. A-79/1) waarin de afdeling wetgeving van de Raad van State wees op het belang van een redelijke verantwoording in het licht van artikel 23 van de Grondwet wanneer de regelgever de inwerkingtreding van de volgende fase van een lage-emissiezone wenst uit te stellen.

B.10.1. De bescherming van het leefmilieu en de gezondheid vormt een belangrijke maatschappelijke bekommernis. In dat opzicht passen de normen met betrekking tot de luchtkwaliteit in een internationale context. Op Europees niveau is de toepasselijke norm de richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 ‘betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa’, gewijzigd en vervolgens herschikt bij de richtlijn (EU) 2024/2881 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2024 ‘betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (herschikking)’ (hierna: de richtlijn van 23 oktober 2024). De aanhef van die richtlijn vermeldt dat ‘de Commissie zich ertoe [heeft] verbonden om de luchtkwaliteit verder te verbeteren en de luchtkwaliteitsnormen van de Unie beter op de aanbevelingen van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) af te stemmen’. De WHO publiceert immers regelmatig richtsnoeren met betrekking tot de luchtkwaliteit met als hoofddoel ‘luchtkwaliteitsniveaus voor te leggen die zijn vastgesteld op basis van gezondheid en uitgedrukt in korte- of langetermijnconcentraties [...] en die worden gegeven voor zes belangrijke luchtverontreinigende stoffen : PM_{2,5}-deeltjes, PM₁₀-deeltjes, ozon, stikstofdioxide, zwaveldioxide en koolmonoxide’ (WGO, Lignes directrices OMS relatives à la qualité de l’air, Résumé d’orientation, 2021, eigen vertaling).

B.10.2. In het licht van de voormelde doelstellingen beoogt het door het besluit van 30 juni 2022 ingevoerde tijdschema een blijvende en geleidelijke inspanning op lange termijn. Overeenkomstig artikel 7bis van de Grondwet, dienen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden de doelstellingen van een duurzame ontwikkeling in haar sociale, economische en milieugebonden aspecten na te streven, rekening houdend met de solidariteit tussen de generaties. Tijdens de parlementaire voorbereiding van de herziening van de Grondwet tot invoering van een titel Ibis en een artikel 7bis betreffende de duurzame ontwikkeling als algemene beleidsdoelstelling, werd erop gewezen dat onder de vrijwaring van de ‘milieugebonden aspecten’ ook de ‘opwarming van het klimaat’ moet worden verstaan, ‘waarvan anderen de gevolgen zullen moeten dragen’ (Parl. St., Senaat, 2005-2006, nr. 3-1778/2, p. 54). Door geruime tijd op voorhand te voorzien in een dergelijk tijdschema, dat de inspanningen inzake luchtverontreiniging ononderbroken spreidt, hebben de ordonnantiegever en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering rekening gehouden met de gevolgen van hun beleid voor de toekomstige generaties.

B.10.3. Uit het verslag 2023 met betrekking tot de evaluatie van de lage-emissiezone door de Brusselse overheid blijkt dat het tijdschema van die zone, in de periode van 2018 tot eind 2023, het mogelijk heeft gemaakt om de uitstoot van stikstofoxides (NO_x) met 36 %, de uitstoot van roet (black carbon) met 65 % en de NO₂-concentratie langs de drukste wegen met 30 % te verminderen. Het verslag vermeldt eveneens een prospectieve studie waarin was voorzien dat de impact, volgens hetzelfde tijdschema, van 2022 tot 2025, het grootst zou zijn op de wegen met hoge verkeersdichtheid.

B.10.4. Bijgevolg betekent het opnieuw toelaten in de lage-emissiezone, gedurende twee jaar, van voertuigen die tot 28 jaar geleden konden zijn ingeschreven, rekening houdend met het feit dat de oudere voertuigen eveneens de meest vervuilende voertuigen zijn, een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau van het recht op gezondheid en van het recht op een gezond leefmilieu.

B.11.1. Bij ontstentenis van een bijzondere verantwoording in de parlementaire voorbereiding van de bestreden ordonnantie, dient, zoals daarin wordt aangegeven, te worden verwezen naar de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 17 oktober 2024, die vermeldt:

[...]

B.11.2. Uit de voormelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de ordonnantiegever het uitstel van fase 2025 van de lage-emissiezone die op 1 januari van hetzelfde jaar in werking is getreden, wil verantwoorden door te verwijzen naar de situatie van de gezinnen met een laag inkomen en van bepaalde beroepsbeoefenaars. De ordonnantiegever voert echter geen elementen aan die de bewering staven volgens welke de te beschermen bevolkingscategorie in werkelijkheid meestal de oudste voertuigen bezit. In dat verband geeft het door de tussenkomende partij aangevoerde cijfer van 35 000 mogelijk betrokken wagens geen antwoord op de vraag wie de eigenaars van die wagens zijn. Een dergelijke bewering lijkt daarentegen in strijd met de conclusies van een verslag van het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad (Vivalis Brussel, Gezondheidsindicatoren van het Brussels Gewest, 2024, p. 78). Er wordt ook niet verduidelijkt hoeveel het werkelijk kost om van een niet-toegelaten voertuig over te gaan naar een voertuig dat volgens het oorspronkelijke tijdschema in de lage-emissiezone is toegelaten. Uit niets blijkt dat de aankoop van een tweedehandsvoertuig dat enkele jaren nieuwer is dan het oudere voertuig, waarin reeds in 2018 en meer nog in 2022 kon worden voorzien, de door de ordonnantiegever aangevoerde belangrijke hindernis vormt. Die bewering geldt des te meer voor zelfstandigen, die fiscale stimuli ter zake genieten. Ten slotte, zoals de verzoekende partij opmerkt, liet de geldende regeling reeds een zekere flexibiliteit toe voor de gebruikers die het meest afhankelijk zijn van hun voertuig.

B.11.3. Zoals de verzoekende partijen opmerken en zoals uit tal van studies blijkt, met name uit een studie van het voormelde Observatorium, is de beoogde bevolkingscategorie overigens eveneens de categorie die het meest kwetsbaar is voor luchtverontreiniging en de eruit voortvloeiende gezondheidsproblemen. In dat verband is het door de bestreden maatregel ingevoerde uitstel algemeen en niet doelgericht. Een groot aantal personen kan bijgevolg verontreinigende stoffen blijven uitstoten die in de eerste plaats de personen zullen treffen die de maatregel evenwel beoogt te beschermen. In dat opzicht kan de opeenvolging van gezondheids-, energie- en inflatiecrises op zich die wanverhouding niet verantwoorden. Ook het draagvlak bij de bevolking kan geen verantwoording bieden voor een maatregel die afbreuk doet aan de rechten van een bepaalde bevolkingscategorie.

B.11.4. Rekening houdend met die elementen, blijkt niet dat het argument dat is afgeleid uit de bescherming van de gezinnen met een laag inkomen de aanzienlijke achteruitgang kan verantwoorden van het beschermingsniveau van het recht op gezondheid en van het recht op een gezond leefmilieu die de bestreden veralgemeende maatregel met zich meebrengt.

B.12. Ten aanzien van de specifieke realiteit van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, met name van de context van het er bestaande drukke wegverkeer, en bij ontstentenis van een verplichting tot samenwerking ter zake, kan de omstandigheid dat de andere gewesten het tijdschema van hun eigen lage-emissiezones hebben uitgesteld, voorts een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau van het recht op gezondheid en van het recht op een gezond leefmilieu op zich niet verantwoorden. Het is overigens niet aangetoond dat het niet uitstellen van de inwerkingtreding van de fase 2025 van de lage-emissiezone tot een economische afzondering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest leidt. Het feit dat er tal van pendelaars zijn, van wie overigens niet is aangetoond dat hun voertuig door het uitstel wordt getroffen, doet daaraan geen afbreuk.

B.13. In het beperkte kader van het onderzoek waartoe het Hof vermag over te gaan bij de behandeling van de vordering tot schorsing, dient het middel dat is afgeleid uit de schending van artikel 23 van de Grondwet als ernstig te worden beschouwd in de zin van artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989.”

5.6. De nota aan de Vlaamse Regering gaat niet in op de hierboven geciteerde overwegingen van het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 115/2025, die nochtans ook relevant lijken voor de door het ontwerp beoogde annulering van de verstrenging van de toelatingscriteria. Hierop gewezen, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

“Wij hadden ook kennisgenomen van het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 115/2025 van 11 september 2025 inzake de Brusselse LEZ-zone. De in ons ontwerp-BVR voorziene maatregelen zijn ons inziens niet relevant in het licht van het arrest van het Grondwettelijk Hof om de hiernavolgende redenen.

Bij de beoordeling van de standstill-verplichting dient er volgens vaste rechtspraak een vergelijking gemaakt tussen ‘de van toepassing zijnde’ regelgeving en de nieuwe regelgeving. Het ontworpen BVR wijzigt de actueel van toepassing zijnde toelatingsbeleid in de LEZ niet, maar bestendigt dit toelatingsbeleid. In het ontworpen BVR wordt enkel beslist om de toekomstige verstrengingen die voorzien waren in 2026 en 2028 niet door te voeren, waarbij het bestaande beschermingsniveau behouden blijft.

De situatie in het arrest nr. 155/2025 was fundamenteel anders vermits voertuigen die niet toegelaten waren in de Brusselse LEZ ingevolgde de geschorste ordonnantie wel opnieuw toegelaten waren. Vermits opnieuw voertuigen tot de LEZ toegelaten waren die dat voorheen niet waren, oordeelde het Grondwettelijk Hof dat er sprake was van een daling van het beschermingsniveau. Dat bij de beoordeling van het vergelijkingspunt van de standstill de van toepassing zijnde regelgeving (en niet de nog niet van toepassing zijnde verstrengingen uit de regelgeving) in aanmerking genomen moet worden, blijkt uit onder meer de volgende passages uit het arrest:

‘B.8.4. Artikel 23 van de Grondwet bevat een standstill-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording.’

‘B.9.2. Met de bestreden ordonnantie worden bepaalde voertuigen die niet in de lage-emissiezone mochten rondrijden op 1 januari 2025, opnieuw tot die zone toegelaten, met terugwerkende kracht tot die datum, tot 31 december 2026. Het gaat met name om Euro 5-diesellootvoertuigen (ingeschreven tussen 1 januari 2011 en 31 augustus 2015) en Euro 2-benzine-, LPG- en CNG-voertuigen (ingeschreven tussen 1 januari 1997 en 31 december 2000). Zoals de Raad van State heeft opgemerkt, vermindert de Brusselse ordonnantiegever, door een dergelijk uitstel, het beschermingsniveau van het recht op gezondheid en van het recht op een gezond leefmilieu.’

‘B.10.4. Bijgevolg betekent het opnieuw toelaten in de lage-emissiezone, gedurende twee jaar, van voertuigen die tot 28 jaar geleden konden zijn ingeschreven, rekening houdend met het feit dat de oudere voertuigen eveneens de meest vervuilende voertuigen zijn, een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau van het recht op gezondheid en van het recht op een gezond leefmilieu.’

Ten aanzien van de Brusselse ordonnantie heeft het Grondwettelijk Hof dus gesteld dat het opnieuw toelaten van voertuigen die al verboden waren (behoudens de uitzonderingen) strijdig is met het standstill-beginsel. Vermits er in onze Vlaamse Besluit van de Vlaamse Regering echter geen sprake is van het opnieuw toelaten van voertuigen die voorheen niet toegelaten waren, is er volgens ons geen sprake van een achteruitgang van het beschermingsniveau en al zeker niet van een ‘aanzienlijke’ achteruitgang.

Het standstill-beginsel speelt hier dus niet.

Om deze redenen menen we ook dat de redenering die gevolgd werd in de derde alinea van pagina 6 ('Zelfs wanneer...') van het advies nr. 77.511/1 van 28 februari 2025 van de Raad van State bij de Brusselse ordonnantie al zou bij de beoordeling van de standstill ook rekening gehouden moeten worden met de nog niet van toepassing zijnde beperkingen, niet gevolgd kan worden en in elk geval achterhaald is in het licht van het arrest nr. 155/2025.

Hoe dan ook zou een dergelijke lezing van de standstill-verplichting waarbij bij het referentiepunt ook rekening gehouden moet worden met de nog niet van toepassing zijnde beperkingen niet gevolgd worden en het bereik van dat grondwetsartikel te buiten gaan. Het standstill-beginsel moet zo gelezen worden dat het de nodige vrijheid laat aan de regelgever om beleidswijzigingen door te voeren in functie van de wisselende vereisten en inzichten van de democratische meerderheid. Dat de van toepassing zijnde regelgeving onder het standstill-beginsel valt, is één iets. Stellen dat ook de nog niet van toepassing zijnde beperkingen uit de regelgeving onder het standstill-beginsel vallen, is een brug te ver en zou de draagwijdte van op basis van de Grondwet afgeleide standstill-verplichting en dus de wil van de grondwetgever drastisch te buiten gaan en het democratiebeginsel, dat eveneens een grondwettelijke waarde heeft, te verregaand uithollen.”

5.7. De interpretatie van het arrest van het Grondwettelijk Hof die de gemachtigde voorstaat, kan niet worden gevolgd. De gemachtigde heeft weliswaar gelijk dat in de Brusselse regeling het beschermingsniveau dat werd teruggedraaid al korte tijd van kracht was, terwijl het ontwerp de nakende verstrenging van de toelatingsvoorwaarden tot de LEZ kort¹² voor de toepassing ervan beoogt af te wenden. Maar voor het bestaan van een achteruitgang in het beschermingsniveau maakt dat onderscheid geen verschil uit. De nakende verstrenging, en ook de volgende verstrengingen, zijn in het besluit van de Vlaamse Regering opgenomen waardoor een bepaald beschermingsniveau, weliswaar (ook) toekomstig, thans gewaarborgd wordt. De door de vigerende versie van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016 opgelegde gefaseerde verstrenging van de toegangscriteria voor motorvoertuigen in de periode van 2016-2035, heeft bovendien ook reeds vóór 1 januari 2026 een gedragssturende functie. Het gedrag van de burger wordt immers al lang voor die datum effectief beïnvloed door gefaseerd verstrengde toegangscriteria voor motorvoertuigen vanaf 1 januari 2026 in het vooruitzicht te stellen om de milieu- en gezondheidshinder door een slechte luchtkwaliteit in een dergelijke zone te beperken.¹³ Precies omwille van die gedragssturende functie van de huidige regeling inzake de vanaf 1 januari 2026 gefaseerde verstrengingen van de toelatingcriteria voor motorvoertuigen voor een lage-emissiezone, die de bescherming gezondheid en het leefmilieu nu al positief beïnvloedt, rijst de vraag of de afschaffing van die verstrengingen wel verenigbaar is met het *standstill*-beginsel dat voortvloeit uit artikel 23, derde lid, 2° en 4°, van de Grondwet.

¹² In de veronderstelling dat het besluit nog voor 1 januari 2026 wordt aangenomen en bekendgemaakt; anders wordt net zoals in het geval van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest teruggekomen op een reeds in werking getreden verstrenging. Zie ook opmerking 8.

¹³ Bijvoorbeeld, burgers die willen vermijden dat ze na 1 januari 2026 in hun mobiliteit zouden worden beknot hebben in de voorbije maanden of jaren al voertuigen aangeschaft om zich voor te bereiden op de toenemende beperkingen die vanaf 1 januari 2026 zouden gelden, waardoor ze bijdragen aan het realiseren van het door de Vlaamse Regering opgelegde pad ter verbetering van de luchtkwaliteit, dat door het ontwerp zou worden afgebroken. Burgers kunnen er ook voor gekozen hebben om in de stad te blijven wonen omwille van de gewaarborgde verbetering van de luchtkwaliteit.

Zoals reeds in herinnering gebracht in het advies 77.511/1 dient, teneinde de inachtneming van de in artikel 23 van de Grondwet vervatte *standstill*-verplichting te toetsen, rekening te worden gehouden met de eventuele achteruitgang die zou worden waargenomen tussen het waarborgniveau dat werd geboden door de regelgeving vóór de wijzigingen en het waarborgniveau dat wordt geboden na diezelfde wijzigingen. Het bestaande waarborgniveau dat moet worden afgezet tegenover het waarborgniveau dat het ontwerp biedt, is bepaald in de huidige versie van artikel 2, § 1, van besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016 dat voorziet in het geleidelijk of gefaseerd verstrengen van de toegangscriteria voor motorvoertuigen in de periode 2016-2035 teneinde de gezondheidsimpact van luchtverontreiniging door verkeer te reduceren.

Bovendien betrof de maatregel die aanleiding gaf tot het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 115/2025 een uitstel van de verstrenging met 2 jaar, terwijl met het ontworpen besluit alle navolgende verstrengingen definitief worden opgeheven. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt enkel aangegeven dat na een evaluatie in 2027 wordt bekeken of bijkomende maatregelen nodig zijn of de LEZ kan worden afgeschaft.

In het licht van het aangehaalde arrest van het Grondwettelijk Hof¹⁴ kan de ontworpen regeling niet anders dan als een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau worden aangemerkt ten opzichte van de bestaande regelgeving.

5.8. Gelet op het voorgaande, moeten de stellers van de tekst de impact van de ontworpen maatregel grondiger onderzoeken, en de verantwoording voor deze aanzienlijke achteruitgang ten opzichte van de bestaande regelgeving, in de nota aan de Vlaamse Regering grondiger onderbouwen.¹⁵

6. Daarnaast moet rekening gehouden worden met het feit dat het Vlaamse Gewest in ieder geval gehouden blijft om te voldoen aan de supranationale verplichtingen op het vlak van de bescherming van de luchtkwaliteit en de strijd tegen klimaatverandering, zoals die onder meer voortvloeien uit richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 ‘betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa’ en verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 ‘tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 (“Europese klimaatwet”)’. Het strekt dan ook tot aanbeveling niet alleen te verantwoorden waarom de geplande verstrengingen worden geschrapt, maar ook toe te lichten op welke manier de daarmee beoogde vooruitgang in de luchtkwaliteit en reductie van broeikasemissies alsnog bereikt zal worden met andere maatregelen.

¹⁴ Zie GwH 11 september 2025, nr. 115/2025, B.10.1-B.10.4.

¹⁵ De verantwoording in de nota aan de Vlaamse Regering lijkt alleszins behept te zijn met de zgn. “preventieparadox” (<https://www.vlaanderen.be/team-taaladvies/woorden-van-de-week/preventieparadox>) in zoverre er wordt gesteld dat de verstrengende toelatingscriteria goed werken en in het ontwerp daarom de vanaf 1 januari 2026 verstrengende toelatingscriteria worden afgeschaft.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. In het eerste streepje van de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef dient enkel te worden verwezen naar artikel 4, §1, eerste lid, en §2, tweede lid, van het decreet van 27 november 2025 ‘betreffende lage-emissiezones’.

Artikel 3

8. Artikel 3 bepaalt dat de ontworpen wijzigingen in werking zullen treden op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een termijn van tien dagen, die ingaat op de dag na de bekendmaking van het te nemen besluit in het Belgisch Staatsblad.

Gezien het tijdsverloop, is het niet uitgesloten dat deze vooropgestelde datum van inwerkingtreding ná 31 december 2025 zal vallen. Aangezien een aantal verstrengingen die het ontworpen besluit wenst te annuleren, al ingaan op 1 januari 2026, moet het te nemen besluit tegen die laatste datum in werking treden. Zoniet wordt het vanaf die datum bereikte beschermingsniveau verminderd door voertuigen die vanaf dan niet meer toegelaten zijn in de LEZ ingevolge het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016, wel opnieuw toe te laten, wat aanleiding zou geven tot gelijkaardige bezwaren als deze die aan de orde waren in het hoger aangehaalde arrest nr. 115/2025 van het Grondwettelijk Hof, ook als het besluit uitwerking zou krijgen met terugwerkende kracht tot 1 januari 2026 (opmerking 5).

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC