



Repertoriumnummer
Datum van uitspraak 10 oktober 2018
Rolnummer XXX

Niet aan te bieden aan de ontvanger

KGD-EB

STUKKEN
1 dagvaarding
2 conclusies
1 beschikking

NEDERLANDSTALIGE RECHTBANK VAN EERSTE AANLEG BRUSSEL

Beschikking

10^e kamer - kortgeding
Procedure zoals in kortgeding
Wet van 12 januari 1993 vordering
bescherming leefmilieu

Veroordeling bijdrage geïnd
20 EUR

Aangeboden op
Niet te registreren

IN DE ZAAK VAN

de **vzw Greenpeace Belgium**, XXX

Eisende partij,

Vertegenwoordigd door mr.XXX, advocaat met kantoor te XXX

Tegen:

Het **Vlaams Gewest**, XXX

Verwerende partij,

Vertegenwoordigd door mr. XXX en mr. XXX, advocaten met kantoor te XXX

* * *

I. PROCEDURE

De rechtbank heeft kennis genomen van de stukken van de rechtspleging, in het bijzonder van:

- De inleidende dagvaarding, op verzoek van de vzw Greenpeace betekend aan het Vlaams Gewest op 6 april 2018,
- De beschikking in toepassing van artikel 747, §1, van het Gerechtelijk Wetboek van 12 september 2018,
- De “synthesebesluiten”, voor de vzw Greenpeace neergelegd ter griffie op 27 juni 2018,
- De “syntheseconclusie”, voor het Vlaams Gewest neergelegd ter griffie op 7 augustus 2018,
- Het stukkenbundel, voor de vzw Greenpeace neergelegd ter griffie op 27 juni 2018.

Partijen weken in onderling akkoord af van de vastgelegde conclusietermijnen.

Op de openbare zitting van 12 september 2018:

Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel – XXX

- heeft mr. XXX gepleit voor de vzw Greenpeace,
- heeft mr. XXX gepleit voor het Vlaams Gewest,
- werden de debatten gesloten,
- werd de zaak in beraad genomen.

De procedure verliep met inachtneming van de toepasselijke bepalingen van de Wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken.

II. FEITEN

1.

De vzw Greenpeace heeft luidens artikel 3 van haar statuten als algemene doelstelling de bescherming van de natuur en van het leefmilieu. Artikel 5 voegt eraan toe dat de bescherming van het leefmilieu in de zin van artikel 2 van de Wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu (hieronder: “Milieustakingswet 1993”), wordt beoogd.

2.

Op 11 september 2017 richtte de vzw Greenpeace een ingebrekestelling aan de minister van het Vlaams Gewest, bevoegd voor ‘Omgeving, Natuur en Landbouw’ om de negatieve effecten van de luchtverontreiniging op het leefmilieu en de gezondheid van de mensen aan de kaak te stellen (stuk 4 van de vzw). In feite wordt gefocust op de aanwezigheid van te hoge concentraties stikstofdioxide (NO₂) in de lucht, namelijk concentraties die de grenswaarden van de Europese Richtlijn nr. 2008/50 van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (hieronder: “Luchtkwaliteitsrichtlijn”) overschrijden.

Onder verwijzing naar een studie van augustus 2016, uitgevoerd door het VITO (Vlaams Instituut voor Technologisch Ontwikkeling) wordt gesteld dat de meetresultaten van 2015 aantoonde dat de grenswaarden werden overschreden te Borgerhout Straatkant, maar dat de in de studie vermelde modelresultaten aangeven dat de grenswaarden nog op andere plaatsen in het Vlaams Gewest werden overschreden. Tevens wijzen zij op passages in het verslag van onderzoek (dat zelf geen deel uitmaakt van de in deze zaak voorgelegde stukken) waarin wordt aangegeven:

- dat er grote overschrijdingen van de jaargrenswaarde zijn in de zogenaamde ‘streetcanyons’ (te begrijpen als drukke verkeersaders, afgezoomd door relatief hoge en dichte bebouwing zodat de uitstoot van het verkeer er minder snel

vermengt met minder vervuilde lucht) en dat dat probleem niet tot uiting komt in de IFDM-modellering, geldend voor 'open straat' (open straten, of straten waar de luchtcirculatie de uitstoot sneller verdunt).

- dat met het huidige beleid de grenswaarden niet overal gehaald zullen worden in 2020 en dat op sommige specifieke locaties (tunnelmonden, streetcanyons en kaaien langs scheepsverkeer) de overschrijdingen zelfs tot 2030 zullen blijven duren.
- dat er radicale en dringende veranderingen noodzakelijk zijn om de EU-normen te halen tegen 2020, waarbij exemplarisch het bannen van diesel en het beperken van het aantal gereden kilometer worden genoemd.

Voorts stelt de vzw dat uit een door haar uitgevoerde analyse (die niet wordt gespecificeerd of bijgebracht) is gebleken dat het meetnet NO₂ niet conform de Luchtkwaliteitsrichtlijn is (zonder aan te geven wat de gebreken precies zijn). Zij hekelt het feit dat de door het VITO gebruikte modellen aantonen dat de NO₂-concentraties belangrijker zijn dan gemeten, maar dat die informatie niet aan de Europese instanties wordt overgemaakt.

De vzw vraagt om die redenen informatie betreffende de grond op basis waarvan de locaties voor de meetstations wordt bepaald evenals inzake de noodzakelijke herzieningen of bijstellingen van het meetnetwerk.

Als maatregelen worden geëist:

- het uitbreiden van het NO₂-meetnet, inzonderheid wat de streetcanyons betreft,
- invoering slimme kilometerheffing voor personenwagens,
- een wettelijk kader scheppen voor de invoering van (Ultra) Lage Emissie Zones,
- maatregelen om de reële uitstoot van wagens te meten,
- maatregelen om dieselwagens die niet conform zijn aan de Euro 6-norm terug te laten roepen,
- aanpassingen van de autofiscaliteit om dieselwagens af te raden,
- een actieplan voor bijkomende investeringen in het openbaar vervoer,
- een nieuw luchtkwaliteitsplan met concrete timing.

3.

De bevoegde minister antwoordde bij brief van 10 oktober 2017 dat de bezorgdheid inzake de luchtkwaliteit wordt gedeeld en dat wordt gewerkt aan een nieuw Vlaams

luchtplan waarmee men zo snel mogelijk en op alle plaatsen de Europese grenswaarden wil halen, de gezondheidsimpact tegen 2030 wil halveren en de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie wil realiseren tegen 2050.

Er wordt voorts op gewezen dat al de nodige actie wordt genomen en dat het uitgebouwde meetnet ruimschoots voldoet aan de Europese vereisten (42 conforme meetpunten terwijl er minimaal slechts 10 nodig zijn).

Wat betreft de concrete meetresultaten wordt aangegeven dat het probleem van de streetcanyons al lang gekend is, maar dat het praktisch gezien niet te meten valt nu de meetstations – die minimaal 20 m² open ruimte vereisen – daar niet kunnen ingeplant worden en ook de beschikbare modelberekeningen (RIO-IFDM) niet geschikt zijn om dat specifieke aspect mee te betrekken in de berekeningen. Er wordt op gewezen dat de Vlaamse Milieumaatschappij op dat punt inspanningen doet om de modelinschattingen te verbeteren, waarbij als voorbeeld aangehaald worden: het inzetten van zeer lokale passieve staalnames met labo-analyses en de inzet van mobiele meetwagens. Die meetmethodes worden evenwel verricht buiten de Europese verplichtingen om en gebeuren om het meetnet aan te passen (wat gebeurde in Antwerpen) en om lokale luchtproblemen in kaart te brengen met het oog op het ondersteunen van het mobiliteitsbeleid van lokale besturen.

Tevens werden de resultaten van die bijkomende metingen gebruikt om de modelleringstechnieken (RIO-IFDM-OSPM) te verfijnen. De toevoeging van de OSPM-modellering (specifiek voor streetcanyons) gebeurde in 2016 door het VITO. In opdracht van de Europese Commissie wordt door de VMM voorts verder gewerkt aan bijkomende meettechnieken voor streetcanyons.

Er wordt besloten dat de in het Vlaams Gewest uitgevoerde metingen volledig in overeenstemming zijn met de vereisten die de Luchtkwaliteitsrichtlijn stelt en dat iedere overschrijding die uit die metingen voortvloeit aan de Europese Commissie wordt meegedeeld. Inzake het luchtkwaliteitsplan dat moet worden opgesteld bij het vaststellen van overschrijdingen, wordt erop gewezen dat een ontwerp van dergelijk plan werd ontwikkeld voor de twee plaatsen in de agglomeratie Antwerpen waar (op basis van het vaste meetnet) overschrijdingen werden vastgesteld.

Wat betreft de geëiste maatregelen wordt aangegeven dat:

- de slimme kilometerheffing voorwerp is van een studie die in 2019 zou moeten afgerond zijn,
- de invoering van lage emissiezones wordt bekeken in het nieuwe luchtplan,
- de autofiscaliteit de aankoop van dieselwagens al ontmoedigt,
- mobiliteitsalternatieven worden onderzocht in een Mobiliteitsplan,
- een nieuw Vlaams luchtplan in opmaak is, waaraan de vzw Greenpeace kan meewerken.

4.

Een fundamenteel twistpunt blijft aldus dat de vzw Greenpeace van oordeel is dat de Luchtkwaliteitsrichtlijn niet gerespecteerd wordt, zowel op het vlak van de metingen en de aan de Europese Commissie door te geven informatie als op het vlak van de werkelijke overschrijdingen van de NO₂-grenswaarden, terwijl de bevoegde Minister meent dat alle metingen en doorgespeelde informatie conform de Luchtkwaliteitsrichtlijn is en dat eveneens conform de richtlijn werd gereageerd op de beperkte grenswaardeoverschrijdingen die met die richtlijnconforme metingen werden vastgesteld.

Bijgevolg dagvaardde de vzw Greenpeace het Vlaams Gewest voor deze rechtbank.

5.

Vóór de behandeling van de zaak werden partijen gepolst naar de mogelijkheid tot een verzoening te komen. Meer bepaald werd gepeild naar de invloed van de inmiddels kenbaar geworden bijkomende informatie (inzonderheid het Luchtbeleidsplan 2030 van 20 juli 2018). Partijen gaven beide aan dat de standpunten te ver uit elkaar blijven liggen nu de vzw van mening blijft dat de Europese regelgeving geschonden werd en wordt terwijl het Vlaams Gewest oordeelt dat de Luchtkwaliteitsrichtlijn op generlei wijze werd overtreden.

III. VORDERINGEN

1.

De vzw Greenpeace vraagt om te pogen de partijen te verzoenen. Voor het geval dat geen resultaat zou opleveren, wordt gevorderd:

- Te zeggen voor recht dat verwerende partij de artikelen 1,3, 4, 6, 7 en bijlage III van de Richtlijn 2008/50/EG en artikel 2.5.2.1.2 en 2.5.2.2 van het besluit van 14 januari 2011 schendt door niet op accurate wijze gegevens omtrent de luchtverontreiniging op alle locaties in Vlaanderen relevant voor de informatievergaring in kader van de Richtlijn 2008/50/EG te verzamelen en door te geven aan de Europese Commissie.
- Te zeggen voor recht dat de vaste meetresultaten geherevalueerd én aangevuld dienen te worden met de meest recente modelleringstechnieken en/of indicatieve metingen in samenwerking met de Vlaamse Milieumaatschappij, waarbij alle locaties in Vlaanderen waar sprake is of kan zijn van overschrijdingen van de grenswaarden worden geïdentificeerd en deze representatieve gegevensverzameling omtrent de luchtkwaliteit in Vlaanderen aan de Europese Commissie en de vzw Greenpeace worden overgemaakt binnen uiterlijk dertig dagen na de betekening van het vonnis onder verbeurte van een dwangsom van 10.000 EUR per dag vertraging overeenkomstig de artikelen 1385bis e.v. van het Gerechtelijk Wetboek.
- Te zeggen voor recht dat verwerende partij, door aan te geven dat de overschrijdingen van de grenswaarden voor stikstofdioxiden op sommige plaatsen in het Vlaams Gewest tegen 2030 niet verhinderd zullen worden, geen passende en doeltreffende maatregelen heeft genomen om de overschrijdingen op zo kort mogelijke termijn te verhelpen, en hierbij artikel 1, 13, 22, 23, bijlage XI en bijlage XII, A van de Richtlijn 2008/50/EG en artikel 5, bijlage 2.5.3.11, deel A en B en bijlage 2.5.3.12 van het besluit van 14 januari 2011 schendt;
- Verwerende partij te veroordelen tot daadwerkelijke vaststelling van een luchtsaneringsplan voor alle zones waarin overschrijdingen van de grenswaarden zijn vastgesteld, op basis van de meest recente meetresultaten vrijgegeven door de Vlaamse Milieumaatschappij, zoals bedoeld in de Richtlijn 2008/50/EG, dat zodanige maatregelen bevat dat voorspelbaar en aantoonbaar aan de grenswaarden voor NO₂ zal worden voldaan op de kortst mogelijke termijn, binnen uiterlijk zestig dagen na de betekening van dit vonnis, onder verbeurte van een dwangsom van 10.000 EUR per dag vertraging overeenkomstig de artikelen 1385bis e.v. van het Gerechtelijk Wetboek.
- Verwerende partij te veroordelen binnen uiterlijk zestig dagen na de betekening van dit vonnis, onder verbeurte van een dwangsom van 10.000 EUR per dag vertraging overeenkomstig de artikelen 1385bis e.v. van het Gerechtelijk Wetboek, tot het opnemen in het luchtsaneringsplan of het uitvoeren van

volgende, meer specifieke maatregelen ter preventie van de anders onvermijdelijke schade aan het leefmilieu:

- De invoering van de slimme kilometerheffing voor personenwagens, in navolging van de slimme kilometerheffing voor vrachtwagens tegen uiterlijk 31 december 2018,
- De introductie van een ultra-lage emissie zone (ULEZ) voor heel Vlaanderen, die stap voor stap alle dieselauto's weert:
 - in steden waar de nieuwe modelkaart van de Vlaamse Milieumaatschappij op meer dan 10 locaties overschrijdingen van de Europese jaargrenswaarde voor stikstofdioxide aantoont, tegen 1 januari 2020,
 - in alle andere steden tegen 1 januari 2025,
 - in gans Vlaanderen tegen 1 januari 2030,
- en voor benzinewagens in gans Vlaanderen tegen 1 januari 2035,
- Een actieplan voor bijkomende investeringen in het (sub)stedelijke openbaar vervoer en bijkomende stimulansen voor andere duurzame mobiliteitsalternatieven zoals (elektrische) deelfietsen, autodelen, enz.
- Het invoeren van een nieuw smogalarm bij pollutiepieken met niet enkel fijn stof maar ook stikstofdioxide als parameter, met bijkomende maatregelen bovenop de nu voorziene snelheidslimiet tot 90 km/u op bepaalde snelwegen, zoals een tijdelijke snelheidsbeperking op alle wegen in de stad, toegang via alternerende nummerplaten tot een tijdelijk verbod voor diesilverkeer binnen de stadsgrenzen en het tijdelijk gratis maken van alternatieve verplaatsingswijzen zoals het openbaar vervoer.
- Te zeggen voor recht dat aan verwerende partij een verbod wordt opgelegd om eender welke maatregel te treffen waarvan statistisch verwacht kan worden dat deze tot voortgaande, dan wel hernieuwde, overschrijding van de grenswaarden zal leiden, en dit vanaf dertig dagen na de betekening van dit vonnis, onder verbeurte van een dwangsom van 10.000 EUR per inbreuk overeenkomstig de artikelen 1385bis e.v. van het Gerechtelijk Wetboek.

De vzw vraagt het Vlaams Gewest te veroordelen tot de kosten van het geding, waaronder de kosten van de dagvaarding en de rechtsplegingsvergoeding, voorlopig begroot op 1.440 EUR.

2.

Het Vlaams Gewest verzoekt na te gaan of een verzoening mogelijk. Voor zover dat niet mogelijk is, de vordering onontvankelijk, minstens ongegrond te verklaren en de vzw

Greenpeace te veroordelen tot betaling van een rechtsplegingsvergoeding van € 1.440,00.

III. BEOORDELING

A. Ontvankelijkheid – vormvereisten vzw-wet

1.

Het Vlaams Gewest wierp bij conclusie de onontvankelijkheid van de vordering van de vzw Greenpeace op omdat er geen bewijs werd voorgelegd dat die vzw haar jaarrekeningen neerlegde.

2.

De vzw Greenpeace heeft inmiddels een dergelijk bewijs bijgebracht. Het Vlaams Gewest heeft ter zitting dan ook afstand gedaan van dit middel.

B. Draagwijdte Milieustakingswet 1993

1.

De vzw Greenpeace steunt haar vordering op de Milieustakingswet 1993, wet die aldus de poort vormt voor deze procedure. Beide partijen ontlenen argumenten aan die wet in het kader van de omschrijving van de rechtsmacht en beoordelingsvrijheid van deze rechtbank evenals inzake de onontvankelijkheid van de diverse onderdelen van de vordering. Het is dan ook aangewezen hieronder na te gaan wat de precieze draagwijdte is van de Milieustakingswet 1993 en de rechterlijke interventie die op basis daarvan mogelijk is.

2.

De centrale bepaling voor die kwesties is artikel 1 van de Milieustakingswet 1993. Die bepaling luidt:

“Onverminderd de bevoegdheid van andere rechtscolleges op basis van andere wetsbepalingen, stelt de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, op verzoek van de procureur des Konings, van een administratieve overheid of van een rechtspersoon zoals omschreven in artikel 2, het bestaan vast van een zelfs onder het

strafrecht vallende handeling, die een kennelijke inbreuk is of een ernstige dreiging vormt voor een inbreuk op één of meer bepalingen van wetten, decreten, ordonnanties, verordeningen of besluiten betreffende de bescherming van het leefmilieu.

Hij kan de staking bevelen van handelingen waarvan de uitvoering reeds is begonnen of maatregelen opleggen ter preventie van de uitvoering ervan of ter voorkoming van schade aan het leefmilieu. Voor elk debat over de grond van de zaak moet een verzoeningspoging plaatshebben.

De voorzitter kan aan de overtreder een termijn toestaan om aan de opgelegde maatregelen te voldoen.”

1. Normen waaraan kan getoetst worden

1.

Het Vlaams Gewest voert aan dat de door de vzw aangevoerde schending van de Luchtkwaliteitsrichtlijn niet mogelijk is in het kader van een procedure op basis van de Milieustakingswet 1993 omdat Europese Richtlijnen niet onder de in artikel 1 van de Milieustakingswet 1993 opgesomde normen waarvan de schending kan worden vastgesteld, figureert. Tevens meent het Vlaams Gewest dat de vorderingen onontvankelijk zijn in de mate ze gesteund worden op de Luchtkwaliteitsrichtlijn omdat die richtlijn correct werd omgezet middels het Besluit van de Vlaamse Regering van 14 januari 2011 houdende de wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en van bijlage 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning, en omdat de richtlijn geen directe werking heeft.

2.

Het hierboven geciteerde artikel 1 van de Milieustakingswet 1993 spreekt over inbreuken *“op één of meer bepalingen van wetten, decreten, ordonnanties, verordeningen of besluiten betreffende de bescherming van het leefmilieu”*.

De wetgever heeft met die opsomming de bedoeling gehad een vorderingsrecht te openen zodra de schending van een regel betreffende de bescherming van het leefmilieu wordt aangevoerd, ongeacht de bron van die regel. De onderdelen van de opsomming mogen bijgevolg niet formalistisch-beperkend ingevuld worden als zijnde regelgevende

instrumenten die stammen van Belgische wetgevende organen (wetten, decreten, ordonnanties) of instrumenten die de benaming ‘verordeningen’ of ‘besluiten’ dragen.

De algemene draagwijdte van die laatste twee begrippen en de diverse regelgevers waar zij kunnen ontspringen, noopt daartoe – het valt bijvoorbeeld niet in te zien waarom verordeningen of besluiten van de Europese regelgever wel te toetsen normen zouden zijn maar richtlijnen niet. Ook de bindende kracht en de voorrang van het internationaal recht en verdragsrechtelijke verplichtingen vereisen een ruime invulling van de normen waaraan kan getoetst worden, zo niet, zouden rechtsregels die stammen van een internationale of supranationale bron in tegenstelling tot Belgische rechtsregels niet afdwingbaar zijn op grond van de Milieustakingswet 1993, hoewel zij hiërarchisch hoger geplaatst zijn.

Een dergelijke situatie zou op gespannen voet staan met onder meer artikel 9, 3^{de}, van het Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, volgens hetwelk een toegang tot de rechter moet bestaan om strijdigheden met het nationale recht inzake het milieu te kunnen aan te vechten. Het ‘nationale recht’ betreft alle rechtsregels die in de nationale rechtsorde zijn opgenomen en er deel van uitmaken en is niet beperkt tot de rechtsregels die uitgevaardigd zijn door de regelgevers van het land zelf.

Tevens moet gewezen worden op de plicht van de lidstaten van de Europese Unie om alle maatregelen te nemen die geschikt zijn om de verplichtingen die uit het EU-recht voortvloeien te verzekeren (artikel 4, 3^{de}, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie) en om de nodige rechtsmiddelen ter beschikking te stellen om de rechtsbescherming op het vlak van de onder het Unierecht vallende gebieden te verzekeren (artikel 19, 1^{ste}, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie). Een toetsing aan EU-richtlijnen bij voorbaat uit het toepassingsgebied van artikel 1 van de Milieustakingswet 1993 sluiten, is niet verenigbaar met die verplichtingen. De nationale rechter is ertoe gehouden om nationale bepalingen die strijdig zouden zijn met het Europese recht of er de efficiëntie aan ontnemen, te interpreteren op een wijze die conform is met het Europese recht, dan wel een strijdige nationale bepaling buiten toepassing te laten (vgl. Hof van Justitie, arrest van 20 december 2017 in de zaak nr. C-664/15, overwegingen 55-57). Artikel 1 van de Milieustakingswet 1993 moet dan ook op die wijze worden geïnterpreteerd en toegepast, dat het ook Europese Richtlijnen als te

toetsen normen omsluit. De tekst van dat artikel verzet zich niet tegen een dergelijke interpretatie.

Europese richtlijnen zijn als gevolg van de hiërarchische voorrang van het Europese recht en op grond van artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie onderdeel van de Belgische rechtsorde – zij zijn bindend voor de Belgische overheden, inclusief de rechtscolleges. De vraag of zij al dan niet omgezet zijn in ‘Belgisch’ recht is daarbij niet relevant. Zodra een Europese richtlijn is uitgevaardigd en in werking getreden, vormt die een onderdeel van de Belgische rechtsorde en betreft het een norm waaraan een bepaalde toestand of een (niet-)handelen kan getoetst worden. Die potentiële toetsing kan eventueel op niets uitdraaien omdat de Europese richtlijn wordt beschouwd als zijnde (nog) niet bindend voor de rechtsverhouding in kwestie, maar dat is een gevolgtrekking die gebeurt door een beoordeling ten gronde en niet door bij voorbaat de richtlijn als te toetsen norm uit te sluiten.

3.

De argumenten inzake de vraag of de Luchtkwaliteitsrichtlijn al dan niet directe werking heeft en of die correct werd omgezet in de regelgeving van het Vlaams Gewest, zijn aldus niet relevant voor de omschrijving van de in artikel 1 van de Milieustakingswet 1993 opgesomde milieunormen of de ontvankelijkheid van de op basis van die bepaling ingestelde vordering, maar maakt deel uit van het onderzoek naar de gegrondheid van een dergelijke vordering.

Dat middel van onontvankelijkheid moet aldus worden verworpen.

4.

Er zij opgemerkt dat de partijen niet in vraag stellen dat de Luchtkwaliteitsrichtlijn regelen “*betreffende de bescherming van het leefmilieu*” bevat. Het is onbetwistbaar dat die richtlijn erop gericht is het leefmilieu te verbeteren en te beschermen, zodat zij onmiskenbaar binnen het materiële toepassingsveld van de normen valt waaraan de milieustakingsrechter een (niet-)handelen kan toetsen. Daartoe volstaat het te verwijzen naar artikel 1, 1^{ste}, van de Luchtkwaliteitsrichtlijn, dat als doelstelling formuleert:

“de schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu als geheel te vermijden, te voorkomen of te verminderen”

2. Schending die de rechtbank de mogelijkheid biedt verboden of bevelen op te leggen

1.

Het Vlaams Gewest werpt op dat als er al een inbreuk op een bepaling ter bescherming van het leefmilieu kan worden vastgesteld, die inbreuk in geen geval “kennelijk” is in de zin van artikel 1 van de Milieustakingswet 1993. Daarbij verduidelijkt het Gewest niet wat de inhoud of draagwijdte van het woord “kennelijk” precies zou zijn, noch om welke redenen precies er geen sprake zou zijn van een “kennelijke” inbreuk. De argumenten inzake de afwezigheid van een inbreuk worden op dat vlak overgenomen om ook de afwezigheid van “kennelijkheid” te staven.

2.

De betekenis van het woord “kennelijk” in artikel 1 van de Milieustakingswet 1993 was voorwerp van diverse meningen, zowel tijdens de parlementaire voorbereiding als in de rechtspraak en rechtsleer na uitvaardiging van de wet, zodat het aangewezen is hier in algemene bewoordingen de draagwijdte ervan en de controleopdracht die het voor milieustakingsrechter meebrengt, te omschrijven.

3.

Uit de zinsnede *“een kennelijke inbreuk is of een ernstige dreiging vormt voor een inbreuk”* vloeit voort dat niet iedere (potentiële) inbreuk op een milieubepaling de handelingsmacht van de milieustakingsrechter opent. Er moet sprake zijn van een enigszins gekwalificeerde of gewichtige (dreigende) inbreuk. Die gewichtigheid kent twee aspecten: enerzijds moet de inbreuk duidelijk vaststelbaar zijn, anderzijds moet zij op het vlak van de gevolgen een zekere ernst hebben, een voldoende zwaarwichtigheid die een rechterlijk optreden kan verantwoorden. Beide aspecten staan onvermijdelijk met elkaar in wisselwerking: stijgende ernst van de gevolgen voor het leefmilieu maakt in de regel de inbreuk op een milieunorm duidelijker vaststelbaar, ook het omgekeerde zal dikwijls het geval zijn.

Alvorens de milieustakingsrechter kan optreden op grond van artikel 1 van de Milieustakingswet 1993 moet hij aldus vaststellen:

- dat er een overtreding van een bepaling inzake leefmilieu is die duidelijk identificeerbaar en toerekenbaar is – dat wil niet zeggen dat de inbreuk onbetwist(baar) moet zijn, maar enkel dat er geen redelijke twijfel over is,
- dat de gevolgen van die inbreuk schade meebrengen voor het leefmilieu met een graad van ernst die een rechterlijke interventie kunnen verantwoorden – een proportionaliteitstoets speelt aldus een rol.

Ook het Hof van Cassatie heeft beslist dat het begrip ‘kennelijke inbreuk’ vereist dat een dubbele controlestandaard wordt gehanteerd. De milieustakingsrechter moet *“onderzoeken of de schending van de wettelijke bepalingen betreffende de bescherming van het leefmilieu met voldoende zekerheid is aangetoond en moet (...) rekening houden met de gevolgen van die schending voor het leefmilieu”* (Cass. 18 december 2009, C.08.0334.F; Cass. 2 maart 2006, C.05.0128.N).

De drempel van de vereisten die het woord ‘kennelijk’ meebrengt, mag niet te hoog worden gelegd. Er moet ook in dit verband rekening worden gehouden met artikel 9, 3^{de} lid, van het Verdrag van Aarhus waarin wordt gesteld dat de lidstaten een vorderingsmogelijkheid moeten voorzien om een (niet-)handelen te betwisten als dat in strijd is met de regelgeving betreffende het milieu. De bewoordingen van die bepaling stellen geen bijkomende voorwaarden wat betreft de omvang of karakteristieken van de inbreuk op het milieurecht en lijken aldus een ruimere draagwijdte te hebben dan de Milieustakingswet 1993. Die laatste moet in ieder geval geïnterpreteerd worden op een wijze die conform is aan het Verdrag van Aarhus.

3. Geen afbreuk aan algemene principes scheiding der machten

1.

Artikel 1 van de Milieustakingswet 1993 verleent de milieustakingsrechter een uitgebreid arsenaal aan maatregelen (geboden, verboden, dwangsommen) en een ruime appreciatievrijheid om die te bepalen.

De vzw Greenpeace grijpt die ruime wettelijke formulering aan om zeer verregaande, algemene en beleidsmatige vorderingen te formuleren waarbij de eigen standpunten en inzichten als onontkoombare waarheid worden voorgesteld maar niet (steeds of omstandig) worden gesteund op bewijskrachtige elementen zoals wetenschappelijke studies, noch op een afweging van diverse andere belangen (sociale belangen, economische belangen) of beleidsdomeinen (mobiliteit, fiscaliteit, economische ontwikkeling) en waarbij geen aandacht wordt besteed aan de verspreiding van bevoegdheden over diverse overheden (federale overheid, gewesten, samenwerking tussen gewesten, lokale overheden, overheidsbedrijven).

2.

Artikel 1 van de Milieustakingswet 1993 creëert nochtans enkel een mogelijkheid voor het beslechten van juridische betwistingen, geen forum voor het goed- of afkeuren van opinies dan wel van bewegings- of politieke programma's. Dat betekent dat de Milieustakingswet 1993 en de rol die de milieustakingsrechter kan spelen ingebed blijven in de algemene principes die de rol van de rechterlijke macht bepalen en de vereisten vastleggen waaraan een rechterlijke beoordeling van een vordering moet voldoen.

3.

Wat de rol van de rechterlijke macht betreft, is het in deze zaak van belang dat de vordering erop gericht is de overheid – in deze zaak enkel het Vlaams Gewest – te dwingen bepaalde beleidsmaatregelen te nemen of niet te nemen.

Het nemen van beleidsmaatregelen is evenwel niet de taak die aan de rechterlijke macht werd toevertrouwd, maar wel aan de wetgevende en uitvoerende macht. De democratische controle op die twee laatsten is directer, beide kunnen ook beschikken over een uitgebreid ondersteunend apparaat van de ambtenarij en parastatale onderzoeksinstellingen en hebben procedures en werkmethodes waarin de diverse belangen(groepen) worden geconsulteerd en door middel van overleg naar een evenwichtige, maatschappelijk gedragen beslissing worden gevoerd.

Het zou een overschatting van de rol en capaciteiten van de rechterlijke macht – lees: in feite de individuele rechter – uitmaken om de taken van de uitvoerende of wetgevende macht over te nemen. Het instrumentarium waarover de rechterlijke macht binnen de context van een juridische procedure beschikt – het voeren van constructieve bemiddeling, noodzakelijkerwijze beperkt tot de procespartijen, of het bevelen van onderzoeksmaatregelen zoals een deskundig onderzoek – vormt geen geschikte Ersatz aangezien het onvermijdelijk leidt tot een veel smallere beslissingsbasis, een verenging van het maatschappelijk debat en een gevaar voor de afwezigheid van een voldoende breed maatschappelijk draagvlak.

Om die redenen kan de milieustakingsrechter het beleid van de wetgevende of uitvoerende macht niet overnemen en moet hij zich bij het opleggen van beleidsmaatregelen aan de overheid terughoudend opstellen. De beleidsvrijheid van de regelgevende overheid moet worden geëerbiedigd, wat wil zeggen dat de rechter de overheid niet mag verplichten deze of gene maatregel (niet) te nemen wanneer blijkt dat die maatregel niet de enige wijze is waarmee de overheid de wettelijkheid kan realiseren. Met andere woorden, als de bestuurlijke overheid diverse wegen heeft om

naar Rome te gaan, verzet het principe van de scheiding der machten er zich tegen dat de rechter de bestuurlijke overheid één specifieke weg zou opdringen. Artikel 1 van de Milieustakingswet 1993 vormt in generlei mate een afwijking op die verhoudingen.

4.

Bovenstaande aspecten zijn inzonderheid van belang wat betreft het onderdeel van de vordering dat gericht is op de inhoud van het door de vzw Greenpeace nagestreefde Luchtkwaliteitsplan en op het laatste onderdeel van de vordering – het algemeen verbod op, statistisch gesproken, schadelijke maatregelen.

4. Geen afbreuk aan plicht eisende partij vordering te concretiseren en bewijzen

1.

Een tweede groep van principes die artikel 1 van de Milieustakingswet 1993 niet terzijde schuift, heeft betrekking op de rol van enerzijds de partijen en anderzijds de oordelende rechter binnen een juridische betwisting.

2.

De eisende partij moet haar vordering voldoende preciseren, in die mate dat de inwilliging ervan leidt tot een rechterlijke uitspraak die in feite kan worden afgedwongen en uitgevoerd. Tevens dienen de gevorderde maatregelen te worden gesteund op een feitelijke grondslag die bewezen wordt, minstens voldoende aannemelijk wordt gemaakt om verder te kunnen worden onderzocht. De aan te tonen feitelijk grondslag bestaat erin dat moet vast staan dat een bepaalde rechtsregel wordt geschonden (of dreigt te worden geschonden) en dat de gevraagde maatregel aan die schending een einde stelt, dan wel ze kan voorkomen.

3.

De milieustakingsrechter kan die aanvoeringsplicht niet overnemen of herstellen door ambtshalve een in algemene termen voorgestelde problematiek te onderzoeken door middel van allerlei onderzoeksmaatregelen. Zoals hierboven gezegd, zou – in de context van de beoordeling van het optreden van de uitvoerende en wetgevende macht – de rechter zich daarmee in strijd met het beginsel van de scheiding der machten op het terrein van de bestuurlijke overheid begeven. Bovendien vormen dergelijke onderzoeksmaatregelen geen gepast alternatief voor de regelgevings- en

beslissingsprocedures van het bestuur en zouden zij verzanden in onbetaalbare, langdurige en niet-conclusieve expertises.

5. Gevolg voor het laatste onderdeel van de vordering

1.

Op basis van bovenstaande elementen kan al, zonder dat moet nagegaan worden of er sprake is van een inbreuk op een milieunorm, besloten worden dat het laatste onderdeel van de vordering onontvankelijk is. Die onontvankelijkheid berust op twee gronden.

2.

De vzw Greenpeace vraagt in het laatste onderdeel van haar vordering *“te zeggen voor recht dat aan verwerende partij een verbod wordt opgelegd om eender welke maatregel te treffen waarvan statistisch verwacht kan worden dat deze tot voortgaande, dan wel hernieuwde, overschrijding van de grenswaarden zal leiden, en dit vanaf dertig dagen na de betekening van dit vonnis, onder verbeurte van een dwangsom van 10.000 EUR per inbreuk overeenkomstig de artikelen 1385bis e.v. van het Gerechtelijk Wetboek.”*

Aldus wordt gevraagd om aan het Vlaams Gewest te verbieden enige maatregel te nemen – in welk beleidsdomein dan ook en ongeacht de belangen die ermee gediend worden – waarvan statistisch kan verwacht worden dat zij zal leiden tot een overschrijding van de grenswaarden. Er wordt evenwel niet gepreciseerd wat de berekeningsbasis voor die statistische verwachting zou zijn, wie die statistische verwachting effectief zou moeten berekenen of nagaan, noch wordt rekening gehouden met de impact van een dergelijke beperking op de realisering van andere beleidsdoelstellingen evenals op de efficiëntie van het regelgevend en beleidsmatig optreden.

De door de vzw Greenpeace geformuleerde vordering kan om redenen van gebrek aan precisie en concretisering niet omgezet worden in een rechterlijke beslissing die op zich feitelijk en praktisch afdwingbaar is. Ingaan op de vordering biedt op zich geen oplossing, zij zou moeten aangevuld worden met bijkomende maatregelen (een constante monitoring van het overheidsoptreden, het bepalen van de criteria om de statistische verwachting in te vullen, het bepalen van de instantie die de beleidsmaatregelen zou moeten aftoetsen aan de statistische verwachting, ...). Die vordering is wegens gebrek

aan duidelijkheid en zelfstandige operationaliseerbaarheid niet vatbaar voor beoordeling of omzetting in een rechterlijke veroordeling en bijgevolg onontvankelijk.

3.

Ten tweede maakt de vzw Greenpeace op generlei wijze concreet of aannemelijk dat het Vlaams Gewest zinnens is om maatregelen te nemen waarvan de waarschijnlijkheid dat zij tot overschrijding van grenswaarden zal leiden voldoende is. De vzw verwijst naar een aantal geplande infrastructuurwerken, inzonderheid de aanleg van spitsstroken of het renoveren van het wegdek, zonder de te verwachten impact op de luchtkwaliteit te concretiseren.

Er wordt voorts niet aangetoond of aannemelijk gemaakt dat de regelgeving en procedures die de geviseerde infrastructuurwerken omkaderen onvoldoende efficiënte middelen zijn om de problematiek van de luchtkwaliteit te (laten) betrekken bij de beslissing tot en concrete invulling van de infrastructuurwerken, dan wel om die bij te sturen op een dergelijk wijze dat ervoor gezorgd wordt dat de luchtkwaliteit binnen de grenswaarden blijft.

Het staat met andere woorden niet vast dat er op heden een onmiddellijk gevaar dreigt dat niet opgevangen kan worden door andere middelen dan het gewenste algemene en absolute verbod. De gevraagde maatregel dient dan ook geen actueel belang, noch strekt zij tot het voorkomen van een schending van een ernstig bedreigd recht in de zin van de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek.

Ook om die reden is de vordering onontvankelijk.

4.

De vzw Greenpeace beroept zich vergeefs op de uitspraak van de Voorzieningenrechter te Den Haag van 7 september 2017 (zaaknummer C/09/532971/KG ZA 17/644, www.rechtspraak.nl, ECLI:NL:RBDHA:2017:15380).

In de eerste plaats wordt niet uiteengezet waarom die beslissing zonder meer overplaatsbaar zou zijn naar een Belgische context. Ten tweede wordt uit het oog verloren dat die beslissing ongedaan werd gemaakt door het Gerechtshof te Den Haag bij beslissing van 22 mei 2018 (zaaknummer 200.225.140/01, rolnummer

C/09/532971/KG ZA 17/644, www.rechtspraak.nl, ECLI:NL:GHDHA:2018:1128). Gelijkaardige redenen als in deze zaak dienden daartoe als motivering: de afwezigheid van een concreet belang enerzijds, een onvoldoende precisering van het gevraagde verbod en onduidelijkheid inzake de beoordelingsmaatstaf voor de operationalisering van dat verbod anderzijds.

5.

Bovendien zij opgemerkt dat de rechterlijke macht met het verbod, zoals het op heden geformuleerd wordt, een zeer verregaande en alomvattende hypotheek zou leggen – tevens berustend op een onzekere en onvoorspelbare basis – op het beleidsoptreden van de uitvoerende en wetgevende macht. Een dergelijke inmenging is in strijd met het beginsel van de scheiding der machten en gaat de grenzen van de beslissingsmacht van de rechterlijke macht te buiten. Ook om die reden kan niet ingegaan worden op dit onderdeel van de eis van de vzw Greenpeace.

B. Draagwijdte van Luchtkwaliteitsrichtlijn

1.

De kern van de discussie in deze zaak is de vraag of de Luchtkwaliteitsrichtlijn wordt geschonden door het Vlaams Gewest. Bijgevolg moet nagegaan worden wat de inhoud en draagwijdte is van de Luchtkwaliteitsrichtlijn, inclusief de vraag of de erin vervatte normen in de Belgische rechtsorde bindend en afdwingbaar zijn (vraag naar de directe werking ervan). Dat onderzoek moet gebeuren in het licht van de tussen partijen bestaande discussie, die hieronder moet worden afgebakend.

2.

De voor deze zaak specifieke probleempunten zijn:

- de vraag naar de wijze waarop de luchtkwaliteit moet worden gemeten, met name: volstaat het de verplichte minimumvereisten van de Luchtkwaliteitsrichtlijn te respecteren (standpunt Vlaams Gewest) of moeten die meetgegevens aangevuld worden met beschikbare modelleringstechnieken en/of indicatieve metingen (standpunt van de vzw Greenpeace, zie punt twee van haar vordering)
- welke informatie er moet doorgespeeld worden aan de Europese Commissie: enkel de resultaten van het vaste meetnet in overeenstemming met de richtlijn (minimale invulling, met name beperkt tot wat volstaat voor wat de Luchtkwaliteitsrichtlijn expliciet verplicht stelt, standpunt van het Vlaams Gewest)

of alle gegevens die inzake luchtkwaliteit worden ingewonnen, ook die uit de modelleringstechnieken en/of indicatieve metingen (standpunt van de vzw Greenpeace, zie punt twee van haar vordering).

De klemtoon ligt op drie aspecten:

- Werden/worden de jaargrenswaarden voor NO₂ overschreden na afloop van de termijn waarna dat niet meer mocht gebeuren?
- Werden de jaargrenswaarden voor NO₂ op een Luchtkwaliteitsrichtlijnconforme manier gemeten?
- Werd alle informatie die volgens de Luchtkwaliteitsrichtlijn aan de Europese Commissie moet worden overgemaakt aan die Commissie overgemaakt?

Ten aanzien van die punten moet worden onderzocht welke verplichtingen de Luchtkwaliteitsrichtlijn daaromtrent al dan niet oplegt en of aan die verplichtingen directe werking kan worden toegedicht, met andere woorden of het milieunormen zijn die deel uitmaken van de Belgische rechtsorde zodat de schending ervan in het kader van artikel 1 van de Milieustakingswet 1993 kan worden vastgesteld.

3.

Het is aangewezen de relevante bepalingen van de Luchtkwaliteitsrichtlijn te overlopen, om vervolgens de systematiek ervan te omschrijven en de mate te bepalen waarin die in de Belgische rechtsorde afdwingbaar zijn.

1. Respecteren grenswaarden en opstellen luchtkwaliteitsplan

1.

Artikel 13, 1^{ste}, eerste en tweede lid, van de Luchtkwaliteitsrichtlijn bepaalt dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de in bijlage XI opgesomde grenswaarden voor stikstofdioxide niet overschreden worden vanaf de in bijlage XI bepaalde datum. Voor deze zaak is relevant de jaargrenswaarde voor stikstofdioxide, die krachtens bijlage XI van de Luchtkwaliteitsrichtlijn vanaf 1 januari 2010 nergens hoger mag zijn dan 40 µgr/m³.

Artikel 22 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn liet toe dat de lidstaten een uitstel van maximum vijf jaar kregen, op voorwaarde dat een luchtkwaliteitsplan zou worden ontwikkeld waarin de nodige maatregelen worden voorzien om de doelstellingen te

bereiken tegen de uitgestelde datum. Een dergelijk uitstel werd aan het Vlaams Gewest toegestaan voor de maximale duur, tot 1 januari 2015, voor de zones Haven van Antwerpen en Agglomeratie van Antwerpen (Beslissing van de Europese Commissie van 6 juli 2012, C(2012) 4525final, http://ec.europa.eu/environment/air/quality/legislation/pdf/NO2_BE_NL.pdf).

2.

Dat betekent dat de jaargrenswaarde in het Vlaams Gewest vanaf 1 januari 2010 nergens mag worden overschreden, met uitzondering van de zones Haven van Antwerpen en Agglomeratie van Antwerpen, waar overschrijdingen tot 31 december 2014 niet werden beschouwd als een schending van de Luchtkwaliteitsrichtlijn.

3.

De jaargrenswaarde NO₂ vormt, gekoppeld aan de ingangsdatum ervan, een onvoorwaardelijke, ondubbelzinnige en op zichzelf duidelijke doelstelling – een norm aldus die op zich een eenduidige en precieze verplichting inhoudt zonder dat daartoe een verdere verduidelijking in nationale regelgeving vereist is. Dat het bereiken van die doelstelling nationaalrechtelijke regelgeving en maatregelen vereist en dat die van uiteenlopende aard en inhoud kunnen zijn, doet daaraan geen afbreuk.

De jaargrenswaarde van de Luchtkwaliteitsrichtlijn vormt dan ook een Europeesrechtelijke verplichting die deel uitmaakt van de rechtsorde van iedere lidstaat en legt een duidelijke resultaatsverbintenis op aan de lidstaten (zie Hof van Justitie, arrest van 19 november 2014, zaak nr. C-404/13, overweging 30: “[artikel 13, lid 1, tweede alinea, van de Luchtkwaliteitsrichtlijn bepaalt] dat deze grenswaarden wat stikstofdioxide en benzeen betreft ‘niet mogen worden overschreden’ vanaf het vastgestelde uiterste tijdstip, hetgeen overeenkomt met een resultaatsverplichting”).

Een overschrijding van de jaargrenswaarde is op zich voldoende om te besluiten tot een schending van artikel 13 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn, zoals – inzake de grenswaarde voor PM₁₀ – al een aantal maal werd beslist door het Hof van Justitie in door de Europese Commissie gestarte inbreukprocedures (zie: Hof van Justitie, arrest van 5 april 2017, zaak nr. C-488/15, overweging 69; Hof van Justitie, arrest van 22 februari 2018, zaak nr. C-336/16, overweging 62), waarbij het niet van belang is of de inbreuk moedwillig, uit nalatigheid of door technische moeilijkheden voorviel (zie het arrest van 5 april 2017 in de zaak nr. C-488/15, overweging 76).

Het toezicht op de naleving van die grenswaarden is niet exclusief voorbehouden aan de Europese instellingen, de nationale rechters zijn eveneens belast met een toezicht op de naleving van de Europeesrechtelijke verplichtingen door de bevoegde nationale regelgevers. Nationale rechters (in deze: de milieustakingsrechter), kunnen derhalve schendingen van die grenswaarden vaststellen en op basis daarvan maatregelen nemen die het nationale recht ter beschikking stelt. Ook op dit punt kan verwezen worden naar het arrest van het Hof van justitie van 19 november 2014 in de zaak nr. C-404/13, waar werd beslist:

“Wanneer een lidstaat de vereisten van artikel 13, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 niet heeft nageleefd (...), staat het aan de bevoegde nationale rechter (...) om jegens de nationale autoriteit alle noodzakelijke maatregelen te treffen, zoals een bevel, opdat deze autoriteit het in genoemde richtlijn vereiste plan onder de daarin gestelde voorwaarden opstelt.”

4.

De jaargrenswaarde in artikel 13 en Bijlage III van de Luchtkwaliteitsrichtlijn vormt dan ook een milieunorm die deel uitmaakt van de Belgische rechtsorde. De schending ervan kan vastgesteld worden door de milieustakingsrechter en op die basis kunnen aan de Belgische overheden maatregelen worden opgelegd – inzonderheid de plicht van artikel 23 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn om een luchtkwaliteitsplan op te stellen.

2. Luchtkwaliteitsplan

1.

Artikel 23, 1^{ste}, eerste tot derde lid, van de Luchtkwaliteitsrichtlijn luidt:

“Wanneer het niveau van verontreinigende stoffen in de lucht in bepaalde zones of agglomeraties een grenswaarde of streefwaarde, in beide gevallen verhoogd met de toepasselijke overschrijdingsmarge, overschrijdt, zorgen de lidstaten ervoor dat voor die zones en agglomeraties luchtkwaliteitsplannen worden vastgesteld om de desbetreffende, in de bijlagen XI en XIV genoemde grenswaarde of streefwaarde te bereiken.

In geval van overschrijding van grenswaarden waarvoor het uiterste tijdstip voor naleving reeds is verstreken, worden in de luchtkwaliteitsplannen passende maatregelen genoemd, zodat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden. De luchtkwaliteitsplannen kunnen bovendien maatregelen

omvatten die gericht zijn op de bescherming van kwetsbare bevolkingsgroepen zoals kinderen.

De luchtkwaliteitsplannen omvatten ten minste de in bijlage XV, deel A, genoemde gegevens en kunnen maatregelen omvatten overeenkomstig artikel 24. Die plannen worden onverwijld, maar uiterlijk twee jaar na het einde van het jaar waarin de eerste overschrijding is geconstateerd aan de Commissie meegedeeld.”

Toegepast op de discussie in deze zaak omtrent de jaargrenswaarde voor NO₂, betekent dat dat de bevoegde overheid een luchtkwaliteitsplan moet opstellen voor die zones en/of agglomeraties waar een overschrijding van de jaargrenswaarde van 40µgr/m³ wordt vastgesteld.

De plicht tot het opstellen van een luchtkwaliteitsplan wordt veroorzaakt door het loutere gegeven dat er een overschrijding van de jaargrenswaarde is (zie ook in die zin: Bundesverwaltungsgericht (hoogste administratief rechtscollege van de Bondsrepubliek Duistland), beslissing van 27 februari 2018 (BVerwG 7 C 26.16), overweging 31). Het gaat om een op zichzelf bestaande, voldoende duidelijke en onvoorwaardelijke verplichting die geen verdere uitwerking door de lidstaten vereist. Dat de lidstaten een beoordelingsvrijheid hebben bij het concreet invullen van de luchtkwaliteitsplannen doet daaraan geen afbreuk. De plicht tot het opstellen van een Luchtkwaliteitsplan is dan ook rechtstreeks op basis van de Luchtkwaliteitsrichtlijn afdwingbaar in de nationale rechtsordes van de lidstaten en de nationale rechter kan op basis daarvan maatregelen bevelen (Hof van Justitie, arrest van 19 november 2014 in de zaak nr. C-404/13, overwegingen 53-56; zie ook: arrest nr. 394254 van 12 juli 2017 van de Franse Raad van State (“Conseil d’État”) in de zaak van de vereniging “Les Amis de la Terre France”; Bundesverwaltungsgericht, beslissing van 27 februari 2018 (BVerwG 7 C 26.16)).

2.

De Luchtkwaliteitsrichtlijn bepaalt niet hoe de luchtkwaliteitsplannen er precies moeten uitzien, noch welke maatregelen er in moeten voorkomen. De lidstaten zijn vrij bij de concrete invulling ervan. De Luchtkwaliteitsrichtlijn legt wel één bindende (resultaats)voorwaarde op: de plannen moeten ervoor zorgen dat de periode van overschrijding zo kort mogelijk wordt gehouden. Ook aan die voorwaarde wordt door het Hof van Justitie een directe werking verleend (Hof van Justitie, arrest van 19 november 2014 in de zaak nr. C-404/13, overweging 57, beklemtoning door de rechtbank):

*“Wat de inhoud van dat plan betreft, volgt uit artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 dat de lidstaten weliswaar over een beoordelingsmarge beschikken om te bepalen welke maatregelen zij zullen vaststellen, doch deze **moeten hoe dan ook** van dien aard zijn dat de periode van overschrijding van de grenswaarden daarmee zo kort mogelijk kan worden gehouden.”*

De directe draagwijdte van die verplichting werd bevestigd in latere arresten van het Hof van Justitie (zie: Hof van justitie, arrest van 5 april 2017, zaak nr. C-488/15, overweging 109 en arrest van 22 februari 2018, zaak nr. C-336/16, overweging 95)

Bij de beoordeling van de conformiteit van een luchtkwaliteitsplan aan de Luchtkwaliteitsrichtlijn of het opleggen van een dergelijk luchtkwaliteitsplan, moet aldus nagegaan worden of het luchtkwaliteitsplan ertoe heeft geleid (zal leiden) dat de inbreuk op artikel 13 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn zo kort mogelijk wordt gehouden. Wat dat precies betekent, is niet cijfermatig vastgelegd. Vast staat wel dat de termijn voor mededeling van een luchtkwaliteitsplan aan de Europese Commissie (uiterlijk binnen twee jaar na het jaar waarin een overschrijding werd vastgesteld) niet als bonus mag meegerekend worden ten gunste van de lidstaten (zie Hof van justitie, arrest van 5 april 2017, zaak nr. C-488/15, overwegingen 110-112).

In een hierboven geciteerd arrest heeft de Franse Raad van State geoordeeld dat de luchtkwaliteitsplannen die niet verhinderden dat er gedurende drie opeenvolgende jaren (2012, 2013 en 2014) jaargrenswaardeoverschrijdingen waren in zestien zones in Frankrijk moeten beschouwd worden als zijnde onvoldoende (arrest nr. 394254 van 12 juli 2017, randnummers 5-7). Het Duitse Bundesverwaltungsgericht besliste in de hierboven geciteerde beslissing dat plannen die pas tegen 2020-2024 leiden tot het respecteren van de jaargrenswaarde niet in overeenstemming zijn met de verplichting om de periode van inbreuk zo kort mogelijk te houden (Bundesverwaltungsgericht, beslissing van 27 februari 2018 (BVerwG 7 C 26.16), overweging 32).

In een arrest van 5 april 2017 kwam het Hof van Justitie tot de conclusie dat de plicht om passend op te treden teneinde de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden geschonden werd in volgende omstandigheden: er zijn overschrijdingen in alle zones van de betrokken lidstaat sinds 2007, de plicht om een plan op te stellen bestond vanaf 11 juni 2010, in 2014 worden de dag- en jaargrenswaarden in alle zones van de betrokken lidstaat nog steeds overschreden, wetgevend ingrijpen gebeurde pas in december 2015 (zaak nr. C-488/15, overwegingen 114-117).

In een arrest van 22 februari 2018 oordeelde het Hof van Justitie dat de plannen van een lidstaat – waar de overschrijdingen vanaf de inwerkingtreding van de luchtkwaliteitsrichtlijn (2010) bestonden en bleven voortduren – die pas in 2020-2024 zouden leiden tot het respecteren van de grenswaarden, niet kunnen worden beschouwd als conform aan artikel 23, 1^{ste}, van de Luchtkwaliteitsrichtlijn (zaak nr. C-336/16, overwegingen 97-103). De door de betrokken lidstaat aangevoerde sociaal-economische en budgettaire problemen werden niet als een rechtvaardigingsgrond aanvaard.

3.

Wat betreft de concrete invulling van luchtkwaliteitsplannen en de erin te nemen maatregelen, heeft het Hof van Justitie er in zijn rechtspraak op gewezen dat de lidstaten over een beoordelingsmarge beschikken, maar dat de Luchtkwaliteitsrichtlijn wel vereist dat bij het opstellen van luchtkwaliteitsplannen een belangenafweging wordt gemaakt tussen enerzijds de doelstelling van het verkleinen van het risico van vervuiling en anderzijds andere openbare en particuliere belangen (Hof van Justitie, arrest van 5 april 2017, zaak nr. C-488/15, overwegingen 105/106 en arrest van 22 februari 2018, zaak nr. C-336/16, overweging 93), waarbij technische moeilijkheden, sociaal-economische en budgettaire beperkingen een rol kunnen spelen (Hof van Justitie, arrest van 22 februari 2018, zaak nr. C-336/16, overwegingen 100-101).

3. Meetmethode, in aanmerking te nemen en aan de Europese Commissie door te spelen gegevens

1.

De resultaatsverbintenis, vastgelegd in artikel 13 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn en de ermee samenhangende verplichting luchtkwaliteitsplannen op te stellen van artikel 23 van de Luchtkwaliteitsrichtlijnen, maken de vraag wanneer er sprake is van een overschrijding van de jaargrenswaarde cruciaal.

Artikel 13, 1^{ste}, derde lid, van de Luchtkwaliteitsrichtlijn bepaalt in dat verband dat de naleving van de grenswaarden wordt beoordeeld “*overeenkomstig bijlage III*”. Bijlage III van de Luchtkwaliteitsrichtlijn bevat de criteria en vereisten waaraan de beoordeling en meting van de luchtkwaliteit moet voldoen.

De Bijlage vormt in feite een verdere uitwerking van de meetmethodiek van de Luchtkwaliteitsrichtlijn, waarvan de basis vervat is in de artikelen 4 tot 7 van die Richtlijn. Zij luiden als volgt:

“Artikel 4 Aanwijzing van zones en agglomeraties

De lidstaten wijzen voor hun hele grondgebied zones en agglomeraties aan. In alle zones en agglomeraties vinden luchtkwaliteitsbeoordeling en luchtkwaliteitsbeheer plaats.

(...)

Artikel 5 Beoordelingsregime

1. Met betrekking tot zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes (PM 10 en PM 2,5), lood, benzeen en koolmonoxide gelden de in bijlage II, deel A, genoemde bovenste en onderste beoordelingsdrempels.

Elke zone en agglomeratie wordt op basis van deze beoordelingsdrempels ingedeeld.

2. De in lid 1 bedoelde indeling wordt ten minste om de vijf jaar opnieuw bekeken volgens de in bijlage II, deel B, vastgestelde procedure.

De indeling wordt evenwel frequenter opnieuw bekeken wanneer er aanzienlijke veranderingen optreden in de activiteiten die relevant zijn voor de concentraties van zwaveldioxide, stikstofdioxide of, indien van toepassing, stikstofoxiden, zwevende deeltjes (PM 10 en PM 2,5), lood, benzeen of koolmonoxide.

Artikel 6 Beoordelingscriteria

1. De lidstaten voeren in al hun zones en agglomeraties beoordelingen uit van de luchtkwaliteit met betrekking tot de in artikel 5 genoemde verontreinigende stoffen, overeenkomstig de in de leden 2, 3 en 4 van dit artikel vastgestelde criteria en overeenkomstig de criteria opgenomen in bijlage III.

2. In alle zones en agglomeraties waar het niveau van de in lid 1 bedoelde verontreinigende stoffen de voor die verontreinigende stoffen vastgestelde bovenste beoordelingsdrempel overschrijdt, worden vaste metingen gebruikt ter beoordeling van de luchtkwaliteit. Die vaste metingen kunnen worden aangevuld met modelleringstechnieken en/of indicatieve metingen om adequate informatie over de ruimtelijke spreiding van de luchtkwaliteit te verkrijgen.

3. In alle zones en agglomeraties waar het niveau van de in lid 1 bedoelde verontreinigende stoffen lager is dan de voor die verontreinigende stoffen vastgestelde bovenste beoordelingsdrempel, mag een combinatie van vaste metingen en modelleringstechnieken en/of indicatieve metingen worden gebruikt ter beoordeling van de luchtkwaliteit.

4. In alle zones en agglomeraties waar het niveau van de in lid 1 bedoelde verontreinigende stoffen lager is dan de voor die verontreinigende stoffen vastgestelde onderste beoordelingsdrempel, volstaan modelleringstechnieken of objectieve ramingstechnieken of beide ter beoordeling van de luchtkwaliteit.

5. Naast de in de leden 2, 3 en 4 bedoelde beoordelingen worden metingen op een zich op zekere afstand van belangrijke bronnen van luchtverontreiniging bevindende achtergrondlocaties op het platteland uitgevoerd, die ten minste gegevens moeten opleveren over de totale massaconcentratie en de concentraties van de chemische samenstellingen van fijne zwevende deeltjes (PM 2,5) in termen van het jaargemiddelde, en die worden uitgevoerd overeenkomstig de volgende criteria:

- a) er wordt per 100 000 km² een bemonsteringspunt ingericht;
- b) elke lidstaat richt ten minste één meetstation in of mag, bij onderlinge afspraak met aangrenzende lidstaten, één of meer gemeenschappelijke meetstations inrichten die de relevante naburige zones bestrijkt of bestrijken, teneinde de vereiste ruimtelijke resolutie te garanderen;
- c) indien van toepassing, wordt de bewaking gecoördineerd met de bewakingsstrategie en het meetprogramma van het Samenwerkingsprogramma voor de bewaking en evaluatie van het transport van luchtverontreinigende stoffen over lange afstand in Europa (EMEP);
- d) bijlage I, delen A en C, zijn van toepassing ten aanzien van de gegevenskwaliteitsdoelstellingen voor metingen van massaconcentraties van zwevende deeltjes en bijlage IV is in haar geheel van toepassing. De lidstaten informeren de Commissie ook van de meetmethoden die zij gebruikt hebben bij het meten van de chemische samenstelling van fijne zwevende deeltjes (PM 2,5).

Artikel 7 Bemonsteringspunten

1. De plaats van de bemonsteringspunten voor de meting van zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes (PM 10 en PM 2,5), lood, benzeen en koolmonoxide in de lucht wordt bepaald overeenkomstig de in bijlage III genoemde criteria.
2. In elke zone of agglomeratie waar vaste metingen de enige gegevensbron zijn ter beoordeling van de luchtkwaliteit, mag het aantal bemonsteringspunten voor elke betrokken verontreinigende stof niet kleiner zijn dan het in bijlage V, deel A, genoemde minimumaantal bemonsteringspunten.
3. In zones en agglomeraties waar de gegevens van bemonsteringspunten voor vaste metingen worden aangevuld met door modellering en/of indicatieve metingen verkregen gegevens, mag het in bijlage V, deel A, genoemde totale aantal bemonsteringspunten evenwel met ten hoogste 50 % worden verminderd, mits aan de volgende voorwaarden is voldaan:
 - a) de aanvullende methoden leveren voldoende gegevens op ter beoordeling van de luchtkwaliteit ten aanzien van grenswaarden of alarmdrempels, evenals adequate gegevens ten behoeve van de bevolking;
 - b) het aantal in te richten bemonsteringspunten en de ruimtelijke resolutie van de andere technieken volstaan om de concentratie van de betrokken verontreinigende stof vast te stellen overeenkomstig de in bijlage I, deel A, genoemde gegevenskwaliteitsdoelstellingen, en maken beoordelingsresultaten mogelijk die voldoen aan de in bijlage I, deel B, genoemde criteria.
 De resultaten van modellering en/of indicatieve metingen worden in aanmerking genomen bij het beoordelen van de luchtkwaliteit ten aanzien van de grenswaarden.
4. De Commissie houdt toezicht op de toepassing door de lidstaten van de criteria voor de keuze van bemonsteringspunten, zodat de geharmoniseerde toepassing van deze criteria in de gehele Europese Unie wordt bevorderd."

2.

Iedere lidstaat – of bevoegd deelgebied, zoals het Vlaams Gewest in dit geval – moet zijn grondgebied indelen in zones en agglomeraties (artikel 4 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn). Uit artikel 5 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn blijkt dat die indeling niet mag gebetonneerd worden, maar evolutief moet worden benaderd. Zij moet – rekening houdend met Bijlage II van de Luchtkwaliteitsrichtlijn – gebeuren op basis van de verhouding van de luchtkwaliteit in het betrokken gebied ten opzichte van de vastgelegde grenswaarden

(ondergrens en bovengrens). De indeling moet vijfjaarlijks worden geherevalueerd, volgens onderdeel B van Bijlage II *“op basis van de concentraties gedurende de voorgaande vijf jaar”*. Wanneer er minder dan vijf jaar gegevens beschikbaar zijn, *“kunnen de lidstaten de gegevens van meetcampagnes van korte duur gedurende de periode van het jaar waarin en op de plaatsen waar zich naar alle waarschijnlijkheid de hoogste verontreiniging voordoet, combineren met gegevens uit emissie-inventarissen en modellering om te bepalen of de bovenste en onderste beoordelingsdrempels zijn overschreden”*.

De bedoeling is aldus dat de indeling in zones gebeurt en aangepast wordt op basis van de luchtkwaliteit in het betrokken gebied. Die luchtkwaliteit moet niet noodzakelijk enkel beoordeeld worden op basis van vaste metingen, maar kan aangevuld worden met modellering of kortere meetcampagnes.

Het Vlaams Gewest is wat stikstofdioxide betreft op heden ingedeeld in zes zones (Antwerpen Haven, Antwerpen, Gentse Haven, Gent, steden met meer dan 50.000 inwoners geclusterd en het restgebied): stuk 4 van het Vlaams Gewest, Rapport luchtkwaliteit - Jaarverslag Immissiemeetnetten, blz. 40, waar aangegeven wordt dat de indeling wordt gesteund op datareeksen, emissiegegevens en modellen.

3.

Artikel 6 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn legt de basismetmethodes vast naargelang de luchtkwaliteit in de betrokken zone of agglomeratie. Voor deze zaak is enkel de methode van artikel 6, 2^{de}, van de Luchtkwaliteitsrichtlijn relevant nu partijen het erover eens zijn dat de luchtkwaliteit over het gehele grondgebied van het Vlaams Gewest nagegaan wordt door middel van de daarin vermelde methode.

Artikel 6, 2^{de}, van de Luchtkwaliteitsrichtlijn bepaalt dat de meetmethode in principe vaste metingen moet zijn, maar dat men zich niet daartoe hoeft te beperken: de vaste metingen *“kunnen worden aangevuld met modelleringstechnieken en/of indicatieve metingen om adequate informatie over de ruimtelijke spreiding van de luchtkwaliteit te verkrijgen”*.

Het gebruik van het woord “kunnen” betekent dat er geen absolute plicht is om modelleringstechnieken of indicatieve metingen te gebruiken. In het licht van de doelstellingen van de Luchtkwaliteitsrichtlijn – inzonderheid het bestrijden van luchtverontreiniging (art. 1, 3^{de}), het in stand houden en verbeteren van de luchtkwaliteit

(art. 1, 5^{de}) – is het vanzelfsprekend dat indien men gegevens verzamelt via andere (betrouwbare en binnen de vereisten van de Luchtkwaliteitsrichtlijn vallende) technieken dan vaste metingen, die gegevens moeten worden betrokken bij het uittekenen van een beleid, de implementering van de Luchtkwaliteitsrichtlijn en het beoordelen van de luchtkwaliteit. Dat artikel 6, 2^{de} van de Luchtkwaliteitsrichtlijn slechts een deur opent voor indicatieve metingen en modelleringstechnieken en geen absolute verplichting oplegt, betekent dus niet dat die informatie niet relevant is voor de implementering van de Luchtkwaliteitsrichtlijn, noch dat zij niet zou moeten worden betrokken bij de luchtkwaliteitsbeoordeling en het beheer ervan. Als die informatie er is, moet zij mede in rekening worden gebracht. Het zou ingaan tegen de bedoeling van de Luchtkwaliteitsrichtlijn en de algemene plicht van de overheid zorg te dragen voor de volksgezondheid en het milieu, om relevante – toegelaten en gereguleerde – informatie die een beter of bijkomend licht werpt op de luchtkwaliteit niet te laten meespelen in het beleid omdat enkel het uitvoeren van vaste metingen verplicht zou zijn.

Dat de modelleringstechnieken en indicatieve metingen – voor zover zij er zijn en richtlijnconform zijn – moeten worden betrokken bij de werking van de Luchtkwaliteitsrichtlijn, wordt geïllustreerd door nog ander elementen van die richtlijn. Er kan verwezen worden naar:

- het hierboven genoemde artikel 5 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn en de nood aan een permanente monitoring,
- overweging 6 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn: *“Waar mogelijk moet gebruik worden gemaakt van modellen, zodat de puntgegevens kunnen worden geïnterpreteerd in termen van de geografische spreiding van de concentratie.”*
- Overweging 24 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn: *“De mogelijkheid dient te worden gegeven, de criteria en technieken ter beoordeling van de luchtkwaliteit alsmede het verstrekken van gegevens aan te passen aan de wetenschappelijke en technologische vooruitgang.”*
- Deel D van Bijlage III van de Luchtkwaliteitsrichtlijn (beklemtoneering door de rechtbank: *“De bevoegde instanties die verantwoordelijk zijn voor de beoordeling van de luchtkwaliteit, documenteren voor alle zones en agglomeraties de procedures voor de keuze van de locaties volledig en registreren informatie om het ontwerp van het netwerk en de keuze van de locaties voor alle meetpunten te ondersteunen. (...) Indien aanvullende methoden worden toegepast in een zone of agglomeratie, omvat de documentatie bijzonderheden van deze methoden en informatie over hoe aan de in artikel 7, lid 3, genoemde criteria wordt voldaan. De*

documentatie wordt bijgewerkt wanneer dat nodig is en ten minste om de vijf jaar geëvalueerd om te garanderen dat de selectiecriteria, het ontwerp van het netwerk en de locaties van de meetpunten te allen tijde geldig en optimaal blijven. Indien de Commissie documentatie opvraagt, moet deze binnen drie maanden na indiening van het verzoek worden verstrekt.

Uit die elementen blijkt dat de systematiek van de Luchtkwaliteitsrichtlijn geen statisch gegeven is, maar dat die streeft naar een permanenten verfijning teneinde de luchtkwaliteitsbeoordeling en het luchtkwaliteitsbeheer permanent te verbeteren en de primaire doelstelling van de luchtkwaliteitsverbetering beter te dienen. De aanvulling van een vaste meetmethode met (nieuwe) modelleringstechnieken past in dat streven. Het strikt vasthouden aan enkel de gegevens van het vaste meetnet zou de mogelijkheid en plicht tot aanpassing en permanente evaluatie ervan ernstig uithollen.

Dat de indicatieve metingen en de modelleringstechnieken ook deel uitmaken van de systematiek van de Luchtkwaliteitsrichtlijn en dat de ermee verkregen informatie in aanmerking moet worden genomen, blijkt ook uit Bijlage III, punt A, 1, dat de criteria die gelden voor vaste metingen ook toepasselijk verklaart op die twee andere methodes – ongeacht of ze worden gebruikt als ‘verplichte (hoofd)methode’, dan wel als een aanvullende (ondersteunende) methode.

Er kan besloten worden dat als een lidstaat in een zone of agglomeratie waar de meetmethode van artikel 6, 2^{de}, van de Luchtkwaliteitsrichtlijn wordt gebruikt, bijkomende informatie gaat via modelleringstechnieken of indicatieve metingen die voldoen aan de vereisten van de Luchtkwaliteitsrichtlijn, die informatie niet buiten beschouwing mag worden gelaten.

4.

Dat geldt in de eerste plaats voor de luchtkwaliteitsbeoordeling: de indeling in zones en het uittekenen van het meetnet (artikelen 4 tot 7 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn).

Wat dat laatste aspect betreft, bepaalt artikel 7, 4^{de}, van de Luchtkwaliteitsrichtlijn dat de Europese Commissie daarop toezicht uitoefent. Dat komt ook tot uiting in Deel D van Bijlage III van de richtlijn op basis waarvan de Europese Commissie documentatie inzake het uitgetekende meetnet – waaronder ook informatie verkregen door aanvullende methodes – kan opvragen. Voor de beoordeling van de conformiteit aan de richtlijn, spelen de gegevens van aanvullende meetmethodes aldus mee. En die informatie moet

aan de Europese Commissie ter beschikking worden gesteld als die erom vraagt. Een automatische mededelingsplicht is evenwel niet voorzien.

5.

De vraag is of de gegevens van de aanvullende technieken ook moeten spelen in het kader van het luchtkwaliteitsbeheer, inzonderheid de vraag of de grenswaarden al dan niet worden overschreden (artikel 13 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn).

Zoals gezegd, verwijst artikel 13, 1^{ste}, derde lid, van de Luchtkwaliteitsrichtlijn naar de criteria in Bijlage III.

In deel A van Bijlage III worden de algemene principes uiteengezet, met name het uitsluiten van een aantal plaatsen als zijnde ongeschikt om metingen te doen (punt 2) en anderzijds het beginsel dat de luchtkwaliteit op alle andere plaatsen moet beoordeeld worden overeenkomstig de delen B en C (punt 1).

Onderdeel B van Bijlage III bevat de elementen die moeten in acht genomen worden voor het lokaliseren van vaste meetpunten. Onderdeel C bevat voorschriften inzake de werking en eigenschappen van de eigenlijke meetpunten – element dat in deze zaak niet ter discussie staat zodat er niet verder wordt op ingegaan.

Punt A.1 van Bijlage III beklemtoont dat delen B en C niet enkel van toepassing zijn op vaste metingen, maar ook relevant kunnen zijn voor indicatieve metingen en modellering:

“Voor zover de beginselen van de delen B en C relevant zijn voor het in kaart brengen van de specifieke locaties waar de concentratie van de desbetreffende verontreinigende stoffen wordt vastgesteld, zijn zij ook van toepassing wanneer de luchtkwaliteit wordt beoordeeld door middel van indicatieve metingen of modellering.”

Die bepalingen vormen geen afwijking op of beperking van de in artikel 6 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn vastgelegde meetmethodes. Zij doen aldus geen afbreuk aan de mogelijkheid om voor de zones en agglomeraties waar de beoordeling gebeurt op basis van een vast meetnet (artikel 6, 2^{de}, van de Luchtkwaliteitsrichtlijn), de gegevens van het vaste meetnet aan te vullen met de gegevens die bekomen worden door indicatieve metingen of modelleringstechnieken met het oog op het beter in kaart brengen van de ruimtelijke spreiding van de luchtkwaliteit.

Artikel 6, 2^{de}, eerste zin, van de Luchtkwaliteitsrichtlijn koppelt de beoordeling van de luchtkwaliteit enkel en alleen aan de resultaten van het vaste meetnet. De aanvulling met indicatieve metingen en modellering (tweede zin van die bepaling) wordt daarentegen gericht op het verkrijgen van *“adequate informatie over de ruimtelijke spreiding van de luchtkwaliteit”*.

De vraag is of de “beoordeling van de luchtkwaliteit” en “het verkrijgen van adequate informatie over de ruimtelijke spreiding van de luchtkwaliteit” twee van elkaar onderscheiden en van elkaar scheidbare elementen zijn en of die tweedeling tot gevolg zou hebben dat de informatie van indicatieve metingen en modellering zou worden gelicht uit de door artikel 13 van de luchtkwaliteitsrichtlijn vereiste beoordeling of de grenswaarden al dan niet werden overschreden. De lezing van Bijlage III noopt tot een ontkennend antwoord.

De hierboven geciteerde zin van punt A.1 van Bijlage III koppelt de beoordeling van de luchtkwaliteit (door middel van modellering en indicatieve metingen) aan het doel de specifieke locaties van concentraties van luchtverontreiniging vast te stellen: de identificatie van vervuilde plaatsen (plaatsen waar er grensoverschrijdingen zijn) is – logischerwijze – een onderdeel van de beoordeling van de luchtkwaliteit. Dat wordt bevestigd doordat de criteria voor de vaste meetpunten ook van toepassing zijn op indicatieve metingen en modellering. Onder die criteria onder meer de verplichting die plaatsen op te sporen waar de hoogste concentraties voorkomen evenals de representatieve concentraties voor ruimere gebiedsomschrijvingen vast te stellen (punt B.1, a) van Bijlage III). De beoordeling van de luchtkwaliteit gaat aldus hand in hand met het identificeren van de plaatsen waar er luchtverontreiniging is – anders gezegd, in de terminologie van artikel 6, 2^{de}, van de Luchtkwaliteitsrichtlijn: het verkrijgen van informatie over de ruimtelijke spreiding van de luchtkwaliteit.

De door de modelleringstechnieken en indicatieve metingen verkregen informatie, moet dan ook mede betrokken worden bij de beoordeling van de in artikel 13, 1^{ste}, van de Luchtkwaliteitsrichtlijn vastgelegde plicht inzake het respecteren van de grenswaarden. Indien die twee methodes aantonen dat er overschrijdingen zijn die voldoen aan de criteria van punt B van Bijlage III (inzonderheid: representativiteit en een niet verwaarloosbare blootstelling van de bevolking aan de vervuiling), kan er dan ook besloten worden dat de plicht van artikel 13 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn niet werd gerespecteerd.

Er anders over oordelen zou het vreemde gevolg hebben dat er geen vuiltje aan de lucht is wanneer het vaste meetnet geen probleem zou detecteren, terwijl men op basis van beschikbare informatie van modellering en/of indicatieve metingen weet dat er grenswaardeoverschrijdingen zijn die een impact hebben op de volksgezondheid. Het zou de doelstellingen van de Luchtkwaliteitsrichtlijn steeds te streven naar een verdere verfijning van de maatregelen op het vlak van de luchtkwaliteit en het beschermen van de volksgezondheid ondergraven. Het zou ook betekenen dat een beoordeling van de luchtkwaliteit door middel van een vast meetnet (artikel 6, 2^{de}, van de Luchtkwaliteitsrichtlijn) – dat als de ‘strengste’ meetmethode wordt omschreven – minder efficiënt kan zijn om tot een snelle verbetering van de luchtkwaliteit te komen. Het beperken van de informatie van modellering en indicatieve metingen tot de context van de aanpassing van indeling in zones/agglomeraties of een bijsturing van het vaste meetnet – wat slechts om een bepaald aantal jaren moet gebeuren – zou immers een belangrijke vertraging meebrengen in de vaststellingen van inbreuken op artikel 13 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn en daardoor ook ingaan tegen de plicht van artikel 23 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn om de periode van overschrijdingen van de grenswaarden zo kort mogelijk te houden.

Een laatste element dat bevestigt dat de resultaten van (facultatieve) modelleringstechnieken en indicatieve metingen mede in rekening moeten worden gebracht, wordt gevormd door het Uitvoeringsbesluit nr. 2011/850 van de Europese Commissie van 12 december 2011 houdende uitvoeringsbepalingen van Richtlijnen 2004/107/EG en 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot de onderlinge uitwisseling van informatie en de verslaglegging over de luchtkwaliteit (hieronder: “het Besluit”), waarin de inhoud en wijze van informatieoverdracht aan de Europese Commissie die verschuldigd is op basis van de Luchtkwaliteitsrichtlijn, wordt geregeld. De lidstaten zijn op grond van dat besluit verplicht informatie te verstrekken over de gebruikte beoordelingsmethoden (artikel 9 van het Besluit), de beoordelingsgegevens (artikelen 10 en 11 van het Besluit) en de vraag of de milieudoelstellingen werden bereikt (artikel 12 van het Besluit).

Artikel 9, 4^{de} en 5^{de}, van het Besluit bepalen dat informatie betreffende de methodes van indicatieve meting en modellering moeten worden verschaft, “wanneer [zij] in een bepaalde zone of agglomeratie worden uitgevoerd”, zonder dat enig onderscheid wordt gemaakt of die methode in die zone of agglomeratie verplicht, dan wel facultatief is. Artikel 10, 1^{ste}, tweede lid, van het Besluit bepaalt – evenzeer zonder onderscheid of de

methode al dan niet facultatief werd toegepast – dat de beoordelingsgegevens van modelleringstechnieken, waaronder de gemodelleerde waarde (concentratieniveaus), worden overgemaakt. Op gelijkaardige wijze bepaalt artikel 11 van het Besluit dat de geaggregeerde meetwaarden en gemodelleerde waarden – dus de concentratieniveaus aan verontreinigde stoffen – moeten worden meegedeeld, ongeacht of de methode waarmee zij werden bekomen verplicht waren of slechts aanvullend werden ingezet. De uiteindelijke vraag of de milieudoelstellingen werden bereikt (grenswaarden werden gerespecteerd), moet tevens worden meegedeeld, waarbij die conclusie moet gebaseerd worden op de overeenkomstig artikel 11 van het Besluit verstrekte gegevens – dus inclusief de gegevens van indicatieve metingen en/of modelleringstechnieken (zie artikel 12 van het Besluit en punt G van Bijlage II bij dat besluit).

6.

Er moet besloten worden dat wanneer in het kader van een luchtkwaliteitsbeoordeling volgens de in artikel 6, 2^{de} lid, van de Luchtkwaliteitsrichtlijn vastgelegde methode, aanvullende informatie verkregen wordt door indicatieve metingen en/of modelleringstechnieken die voldoen aan de standaard en criteria van de Luchtkwaliteitsrichtlijn, die informatie in de beoordeling moet worden betrokken, inclusief de vraag of de grenswaarden werden gerespecteerd.

Die informatie moet – nu zij deel uitmaakt van de beoordeling van de luchtkwaliteit – meegedeeld worden aan de Europese Commissie op grond van artikel 27, 1^{ste} en 2^{de}, van de Luchtkwaliteitsrichtlijn en het Besluit ter uitvoering daarvan.

Er kan dan ook een schending van de Luchtkwaliteitsrichtlijn (artikelen 6, 2^{de}, 27, en Bijlage III ervan) vastgesteld worden wanneer blijkt dat een Lidstaat indicatieve metingen en modelleringstechnieken heeft toegepast maar die informatie niet heeft doorspeeld aan de Europese Commissie. Er kan ook een schending van de artikelen 6, 2^{de}, en 13, 1^{ste}, van de Luchtkwaliteitsrichtlijn vastgesteld worden wanneer zou blijken dat de via die aanvullende technieken bekomen gegevens aantonen dat er grenswaarden niet werden gerespecteerd.

C. Interpretatie van de argumenten en vorderingen van de vzw Greenpeace

1.

Preliminair zij opgemerkt dat de beoordeling van de door de vzw Greenpeace geformuleerde vorderingen niet enkel bemoeilijkt wordt door een gebrek aan precisie in de formulering ervan, maar ook doordat zij slechts in algemene termen worden geconfronteerd met enkele bepalingen uit de richtlijn, zonder dat verduidelijkt wordt waarom precies die bepalingen worden geschonden noch in welke zin of door welk feit, welke handeling of welke tekortkoming die schending veroorzaakt wordt.

Het is dan ook noodzakelijk om hieronder de standpunten en vorderingen te overlopen en waar nodig te concretiseren teneinde een beoordeling ervan mogelijk te maken.

2.

Volgens de vzw Greenpeace blijkt uit de toepassing van modelleringstechnieken en een meetcampagne buiten het vaste meetnet, dat er resultaten worden bekomen die niet worden gedetecteerd door het vaste meetnet, terwijl enkel die laatste informatie aan de Europese Commissie wordt doorgespeeld. Daardoor is de ingewonnen ‘officiële’ informatie niet in overeenstemming met de realiteit. Er wordt niet verduidelijkt wat de “*meest recente wetenschappelijke gegevens*” zijn waarop men zich steunt (punt 1.3 van de conclusie).

De vzw Greenpeace stelt de huidige indeling van het grondgebied van het Vlaams Gewest in zones en agglomeraties (artikelen 4 en 5 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn) feitelijk niet in vraag. Het gebrek aan accuraatheid dat de vzw Greenpeace verwijt aan het meetnet van het Vlaams Gewest (zie punten 1 en 2 van haar vordering) is volgens de toelichting ter zitting, niet gelegen in het feit dat het meetnet op zich niet voldoet aan de voor de uitbouw van een dergelijk net in de Luchtkwaliteitsrichtlijn opgenomen criteria (vastgelegd in de artikelen 6 en 7 en Bijlage III van de Luchtkwaliteitsrichtlijn), maar wel dat de beoordeling van die criteria is gebeurd op basis van verkeerde informatie, minstens dat op heden bijkomende informatie bekend is die een hertekening van het meetnet vereist. Er wordt evenwel niet aangegeven wat er precies schort aan het huidige vaste meetnet, noch hoe een ‘correct’ vast meetnet er zou moeten uitzien, welke aanpassingen er met andere woorden vereist zijn – de (geschreven) vordering is dan ook niet zozeer gericht op een verandering van het vaste meetnet, maar wel op een aanvulling ervan met indicatieve metingen en/of modelleringstechnieken (zonder dat bepaald wordt om welke metingen of technieken het concreet moet gaan).

Om dat standpunt feitelijk te onderbouwen, brengt de vzw Greenpeace eigenlijk enkel haar stukken 8 (“*Eindrapportering stand van zaken 2015(2016) Luchtkwaliteitsplan NO₂*”

opgesteld door het departement Leefmilieu, Natuur en Energie in december 2016) en 10 (onleesbare en oninterpreteerbare afdrukken van enkele details van een kaart van het grondgebied van het Vlaams Gewest, gebaseerd op een OSPM-modellering, evenwel zonder enige bronvermelding) bij, zijnde informatie die door de Vlaamse overheid zelf werd verzameld en publiek gemaakt.

3.

Het rapport, neergelegd als stuk 8 door de vzw Greenpeace, betreft een evaluatie van het luchtkwaliteitsplan dat de Vlaamse regering op 30 maart 2012 definitief goedkeurde en waarin werd vooropgesteld dat de grenswaarden vanaf 1 januari 2015 niet meer zouden worden overschreden.

Op bladzijde 14 van dat rapport wordt aangegeven dat de meeste vaste meetpunten in het Vlaams Gewest niet verkeersgericht zijn, maar gericht zijn op industriële bronnen of achtergrondlocaties. In slechts één (verkeersgericht) vast meetpunt werd de jaargrenswaarde overschreden (Borgerhout straatkant). Er wordt evenwel aan toegevoegd dat het vaste meetnet de situatie in streetcanyons onderschat. Daarvoor wordt verwezen naar metingen (in 2010, 2011 en 2012) met passieve bemonstering gedurende een jaar op een aantal specifieke risicolocaties in de steden Gent, Oostende, Brugge en Antwerpen. Er werd vastgesteld dat in de periode juni 2011-juli 2012 op zeven van de achttien locaties (waarvan 6 achtergrond, 6 invalswegen en 6 streetcanyons) de jaargrenswaarde NO₂ werd overschreden. Tevens wordt gewezen op de jaarrapporten van de Vlaamse Milieumaatschappij waarin wordt gesteld dat de concentraties in de streetcanyons hoger liggen dan wat uit het vaste meetnet blijkt.

Op de bladzijden 15 tot 18 worden de vaste meetresultaten verder verfijnd door middel van modellering, met name met de modellen RIO en IFDM – waarbij aangegeven wordt dat die modellen niet volstaan om het effect van streetcanyons in kaart te brengen. De modellering en de illustrerende kaarten leggen een aantal probleempunten bloot, met name de stedelijke agglomeraties zoals Antwerpen, Brussel, Gent en Kortrijk waar de wegen voor wegverkeer kleuren aannemen die in de richting van slechte luchtkwaliteit gaan, tot overschrijding van de jaargrenswaarden. Daarmee wordt aangetoond dat de emissies van het wegvervoer een zeer belangrijke bron van te hoge NO₂-concentraties vormen. Een tweede groep van probleemsites zijn de havengebieden als gevolg van de emissies van schepen (zowel in vaart als gelegen aan de kade). Er wordt vastgesteld dat de modellering jaargemiddelde hoogste concentraties laat zien tussen de 50 en 63 µg/m³ (en zelfs hoger aan tunnelmonden) terwijl de bovenste grenswaarde 40 µg/m³ bedraagt.

Een verdere modellering – met het OSPM-model – zou het streetcanyon-effect in kaart brengen, maar is nog niet mogelijk. Wel werd een beperkte toepassing ervan gedaan voor tien streetcanyons in Gent en Antwerpen. Op basis daarvan wordt geconcludeerd dat er in 2015 ruime overschrijdingen zijn in ongeveer elk van de tien binnenstedelijke streetcanyons. Er wordt aan toegevoegd:

“Er zijn op basis van literatuuronderzoek sterke aanwijzingen dat in veel andere Vlaamse gemeenten in 2015 de jaargrenswaarde overschreden wordt. De IMMI3-studie vermeldt hieromtrent dat algemeen kan worden gesteld dat op locaties met een achtergrondconcentratie tussen 26 en 30 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, vermoedelijk overschrijdingen voorkomen in drukke street canyons. Niet enkel in de grootsteden, maar ook in kleine(re) steden en zelfs in gemeentes of dorpskernen worden overschrijdingen verwacht langs drukke, ingesloten wegen (street canyons).”

24 gemeenten worden als potentiële slachtoffers opgesomd (Bredene, Oostende, Brugge, Roeselare, Wevelgem, Kortrijk, Gent, Melle, Beveren, Zwijndrecht, Kapellen, Antwerpen, Mortsel, Kontich, Mechelen, Grimbergen, Steenokkerzeel, Zaventem, Sint-Pieters-Leeuw, Asse, Leuven, Turnhout, Hasselt en Genk).

Inzake de verwachtingen voor de toekomst wordt geconcludeerd:

“In de IMMI3-studie gebeurde er een doorkijk naar 2030. De luchtkwaliteit vertoont onder het huidig beleid een gunstige evolutie, met een sterke daling in het aantal personen dat blootgesteld wordt aan concentraties boven de Europese grenswaarde. Toch blijkt dat de concentratie binnen het BAU scenario op bepaalde locaties hoger is dan de Europese NO₂-jaargrenswaarde.

Op de meest verkeersgevoelige locaties (ring-, gewest- en snelwegen) worden er nog overschrijdingen vastgesteld na 2020. De jaargrenswaarde wordt op de meeste plaatsen gehaald in de periode tussen 2020 en 2025. Ter hoogte van bepaalde snel- en gewestwegen lopen de concentraties op tot 45 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ in 2020 en tot 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ in 2025. De hoogste concentraties situeren zich voornamelijk langs de Antwerpse en Brusselse ring. Nabij tunnelmonden blijven er overschrijdingen tot in 2030. Ook langs verschillende kaaien blijven er overschrijdingen tot in 2030, al blijft door de ligging van de kaaien de blootstelling beperkt.

De belangrijkste knelpunten blijven zich voordoen in binnenstedelijk gebied, meer bepaald in street canyons. In de tien doorgerekende street canyons in Gent en

Antwerpen, bedragen de jaargemiddelde concentraties tot 50 à 60 µg/m³ in 2020 en tot 40 à 50 µg/m³ in 2025. De concentratie nadert in deze street canyons de jaargrenswaarde van 40 µg/m³ in 2030. Er kan aangenomen worden dat ook in andere street canyons in Vlaanderen waar momenteel de NO₂-jaargrenswaarde wordt overschreden, de grenswaarde rond 2030 wordt gehaald.”

4.

Stuk 10 van de vzw Greenpeace zijn details van de kaart van het grondgebied van het Vlaams Gewest waarop de geëxtrapoleerde resultaten van het vaste meetnet worden weergegeven, op basis van de modelleringstechnieken RIO, IFDM en OSPM. De laatste techniek werd blijkens de informatie van partijen pas toegevoegd begin 2018, waardoor die kaart op heden en voor het eerst de situatie schetst die – volgens de vzw Greenpeace – de werkelijkheid het best benadert. Hoewel de vzw Greenpeace nergens expliciet aangeeft wat de bron is van de betrokken kaart (waarvan de uittreksels in het stukkenbundel onbruikbaar zijn), kan uit het geheel van de discussie, waaronder de verwijzingen naar de website van de Vlaamse Milieumaatschappij ter zitting, aangenomen worden dat de vzw Greenpeace zich beroept op de met kleurcodes op kaart weergegeven jaargemiddelde concentraties over het gehele grondgebied van het Vlaams Gewest, opgenomen op de website <http://www.vmm.be/data/stikstofdioxide-no2-jaargemiddelde> (consultatie september 2018). Die website en de erop terug te vinden gegevens kunnen dan ook geacht worden deel uit te maken van het debat en de feitelijke bewijselementen in deze zaak – het Vlaams Gewest verwijst er expliciet naar in haar conclusies (blz. 50 syntheseconclusie).

De betrokken website laat toe in te zoomen tot op straatniveau zodat de spreiding van de NO₂-concentraties zeer nauwkeurig wordt in kaart gebracht.

De betrokken kaart leest bijna als een wegenkaart. De belangrijke verkeersaders (E17, E40, E313, ringwegen rond Antwerpen, Brussel, Leuven en Gent,...) tekenen zich af in kleuren die flirten met de grenswaarde van 40 µg/m³ of die duidelijk overschrijden. Voorts is de problematiek in de grotere agglomeraties (Gent, Kortrijk, Brussel, Hasselt, Leuven, Brugge, Kortrijk, Oostende) duidelijk zichtbaar en valt bij verder inzoomen te zien dat in een vrij groot aantal straten – ringwegen, invalswegen maar ook binnenstedelijke straten – de grenswaarde wordt benaderd en dikwijls overschreden. Mede rekening houdend met de algemene dichtheid van bebouwing in het Vlaams Gewest, de onmiddellijke nabijheid van belangrijke verkeersaders bij industrieterreinen, woonzones, scholen, ... kan daaruit afgeleid worden dat een beduidend percentage van

de bevolking wordt blootgesteld aan die grenswaarde-overschrijdende concentraties. Het betreft niet enkel de gebruikers van de betrokken wegen – waaronder voetgangers en fietsers – maar ook omwonenden of personen die zich in de onmiddellijke nabijheid van die wegen op hun werk-, ontspannings- of studieplek – en dus voor een aanmerkelijke tijd – bevinden.

Uit de kaart blijken met andere woorden zowel belangrijke overschrijdingen van de jaargrensnorm van 40 µg/m³ als het feit dat die overschrijdingen een zeer substantieel deel van de bevolking raken, in hun loutere dagelijkse doen en laten.

5.

De vzw Greenpeace stelt dat die elementen – publiek gemaakte informatie op basis van door de overheid aanvaarde modelleringstechnieken – niet overeenstemmen met de resultaten van het vaste meetnet en dat dat laatste niet toelaat de via modellering aangeduide overschrijdingen te detecteren.

Uit stuk 5 van het Vlaams Gewest (Rapport van de Vlaamse Milieumaatschappij “Luchtkwaliteit in het Vlaams Gewest Jaarverslag Immissiemeetnetten” voor het jaar 2016) blijkt dat het vaste meetnet slechts op twee plaatsen een overschrijding van de jaargrenswaarde registreert, met name Borgerhout Straatkant en Antwerpen Belgiëlei.

Er is aldus een duidelijk verschil tussen de resultaten van de gemodelleerde meetresultaten en die van het vaste meetnet. Die eerste tonen een veel meer verspreide, meer veelvuldige en ernstigere overschrijding van de jaargrenswaarde aan.

6.

De vzw Greenpeace concludeert op basis daarvan dat:

- het vaste meetnet op heden niet volstaat om de NO₂-concentraties op betrouwbare en realiteitsbenaderende wijze te meten,
- er ook na 1 januari 2015 veelvuldige en ernstige overschrijdingen waren van de jaargrenswaarde, verspreid over het gehele grondgebied van het Vlaams Gewest.

7.

Het eerste punt vertaalt zich in haar vordering naar volgende eisen:

1. vaststellen dat het Vlaams Gewest niet op accurate wijze en voor het gehele grondgebied de relevante informatie vergaart (punt 1 van de vordering)

2. vaststellen dat het Vlaams Gewest niet op accurate wijze en voor het gehele grondgebied de relevante informatie doorgeeft aan de Europese Commissie (punt 1 van de vordering),
3. de vaste meetresultaten moeten worden geherevalueerd (aangenomen lijkt te moeten worden: op basis van de “meest recente modelleringstechnieken en/of indicatieve metingen”) ter identificatie van alle plaatsen waar er overschrijdingen zijn (punt 2 van de vordering),
4. de meetresultaten moeten worden aangevuld met de meest recente modelleringstechnieken en/of indicatieve metingen ter identificatie van alle plaatsen waar er overschrijdingen zijn (punt 2 van de vordering)
5. die (geherevalueerde en aangevulde) meetresultaten moeten aan de Europese Commissie worden meegedeeld binnen dertig dagen na betekening van dit vonnis (punt 2 van de vordering).

Er wordt niet verduidelijkt, benoemd of bepaald wat de “meest recente modelleringstechnieken en/of indicatieve metingen” zijn.

8.

Er kan aangenomen worden dat de indicatieve metingen uit 2010, 2011 en 2012 waarnaar verwezen wordt in stuk 8 van de vzw Greenpeace niet de meest recente indicatieve metingen zijn en dat die niet begrepen zijn onder de vordering van de vzw. Anderzijds moet worden vastgesteld dat er voor het overige nergens sprake is van indicatieve metingen die kunnen worden beschouwd als ‘indicatieve metingen’ in de zin van artikel 6 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn – de enige indicatieve metingen die op basis van die richtlijn afgedwongen zouden kunnen worden.

Dat betekent dat de vzw Greenpeace niet bewijst, noch aannemelijk maakt dat er indicatieve metingen in de zin van artikel 6 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn werden uitgevoerd door het Vlaams Gewest, dan wel door het Gewest zouden moeten uitgevoerd worden op basis van die bepaling.

De vordering tot herevaluatie en aanvulling van de meetresultaten op basis van indicatieve metingen en de mededeling daarvan aan de Europese Commissie is derhalve in ieder geval ongegrond.

9.

Ook wat betreft de “meest recente modelleringstechnieken” blijft de vzw Greenpeace in gebreke aan te geven om welke technieken het precies gaat en op basis waarvan zij kunnen worden gekwalificeerd als modelleringstechnieken die bedoeld worden door artikel 6 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn.

Op basis van de bijgebrachte stukken (voornamelijk stuk 8) kan evenwel worden aangenomen dat bedoeld wordt op de door de Vlaamse overheidsinstanties gehanteerde RIO, IFPM en OSPM technieken. Dat het gebruik van die technieken overeenstemt met de vereisten van de Luchtkwaliteitsrichtlijn en dat zij als modelleringstechnieken kwalificeren in de zin van die richtlijn, kan afgeleid worden uit het gebruik ervan door de instanties in het Vlaams Gewest die belast zijn met de meting van de luchtkwaliteit in het kader van de beoordeling van de vraag of de Europese grenswaarden werden gerespecteerd. Het Vlaams Gewest heeft ter zitting trouwens aangegeven dat die technieken in samenspraak met de Europese Commissie werden ontwikkeld en ingezet – evenzeer een element dat voldoende aantoont dat het om modelleringstechnieken gaat die voldoen aan de standaard en criteria van de Luchtkwaliteitsrichtlijn. De resultaten van die modellering zijn bovendien in overeenstemming met de beoordelingscriteria in Bijlage III van de Luchtkwaliteitsrichtlijn (ze laten toe de representativiteit te beoordelen, de locaties aan te duiden waar de overschrijdingen zich precies bevinden, na te gaan wat de omvang van de blootstelling aan de bevolking is,...).

Op grond van die gegevens kan met zekerheid worden gesteld dat de RIO, IFPM en OSPM technieken, modelleringstechnieken betreffen in de zin van artikel 6 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn en dat de vzw Greenpeace met haar vordering de voeging van de daarmee bekomen informatie tracht te bekomen in de officiële rapportering aan de Europese Commissie zowel als in de basis waarop het Vlaams Gewest haar beleid inzake luchtkwaliteit steunt (ontwikkeling luchtkwaliteitsplan). Dat is ook het standpunt dat ter zitting werd ingenomen.

10.

Het tweede punt van conclusie van de vzw Greenpeace – ook na 2015 waren er veelvuldige en wijdverspreide jaargrenswaardeoverschrijdingen en die zullen volgens de rapporten (haar stuk 8) blijven duren tot 2030 – leidt tot volgende eisen:

1. Vaststellen dat het Vlaams Gewest geen passende en doeltreffende maatregelen neemt om de overschrijdingen op zo kort mogelijke termijn ongedaan te maken.
2. Het Vlaams Gewest veroordelen tot het opstellen van een luchtsaneringsplan op basis van de meest recente meetresultaten van de Vlaamse Milieumaatschappij (hoewel dat niet ondubbelzinnig aangegeven wordt, mag aangenomen worden: de gemodelleerde meetresultaten, waarbij als “laatste” te beschouwen zijn de begin 2018 op de website <http://www.vmm.be/data/stikstofdioxide-no2-jaargemiddelde> (consultatie september 2018) publiek gemaakte resultaten, voorgesteld onder de vorm van een kaart met kleurcode) binnen een termijn van zestig dagen na betekening van dit vonnis. Er wordt gevraagd dat een luchtkwaliteitsplan wordt opgesteld voor alle zones en agglomeraties waarin overschrijdingen werden vastgesteld. Jammer genoeg duidt de vzw Greenpeace niet aan in welke zones en agglomeraties overschrijdingen zouden zijn vastgesteld. Opnieuw kan dat evenwel aangevuld worden met de informatie van de website <http://www.vmm.be/data/stikstofdioxide-no2-jaargemiddelde>.
3. Het opsommen van een aantal maatregelen die minimaal in het luchtsaneringsplan moeten staan.

D. Beoordeling van de (geïnterpreteerde) eisen van de vzw Greenpeace

1. Accuraatheid metingen en mededeling aan de vzw Greenpeace

1.

De vzw Greenpeace meent dat het Vlaams Gewest geen accurate metingen uitvoert inzake de luchtkwaliteit.

Zoals gezegd, wordt daarbij niet aangegeven:

- Wat er mis zou zijn met het vaste meetnet.
- Voor welke periode(s) dat gebrek zou bestaan.
- Welke aanpassingen er nodig zouden zijn.
- Welke aanvullingen moeten gebeuren, met name welke indicatieve metingen of modelleringstechnieken moeten worden ingezet.
- Wat de basis is voor die bewering – er wordt verwezen naar niet-geïdentificeerde wetenschappelijke gegevens.

De vzw Greenpeace steunt zich voor haar standpunt in feite op de gegevens die de Vlaamse overheid zelf heeft verzameld en kenbaar gemaakt in de jaarlijkse rapportering. Aldus verzeilt men in een onmogelijke kringredenering: men bekritiseert de door het Vlaams Gewest verzamelde gegevens als onbetrouwbaar op basis van de gegevens die het Vlaams Gewest zelf heeft verzameld.

2.

Zoals aangegeven, is het niet mogelijk te bepalen welke indicatieve metingen volgens de vzw Greenpeace zouden moeten worden toegevoegd aan de meetresultaten. Dat onderdeel van de vordering werd al ongegrond verklaard.

3.

Ten tweede blijkt dat de gewenste aanvulling met modelleringstechnieken, slaat op modelleringstechnieken (RIO, IFDM, OSPM) die op heden al worden gebruikt en publiek gemaakt (door publicatie op het internet, stukken waar de vzw Greenpeace zelf naar verwijst en die haar dus bekend zijn) door het Vlaams Gewest. De vzw Greenpeace voert niet aan en eist niet dat die technieken zouden worden toegepast op andere periodes dan wat op heden al bekend is.

De vorderingen van de vzw Greenpeace tot het aanvullen of herevalueren van de (vaste) meetresultaten met de RIO-, IFDM- en OSPM-modellering en tot het meedelen van die informatie aan haar zijn dan ook zonder voorwerp.

2. Informatieverstrekking aan de Europese Commissie

1.

Zoals hierboven uiteengezet, moet de informatie die wordt bekomen door de modelleringstechnieken die voldoen aan de Luchtkwaliteitsrichtlijn (hierboven werd aangegeven dat kan aangenomen worden dat de RIO-, IFDM- en OSPM-modellering – door het Vlaams Gewest omschreven als ‘de meest geavanceerde modelleringstechnieken binnen de Europese Unie’ (syntheseconclusie blz. 50), daaraan voldoen) worden meegedeeld aan de Europese Commissie.

Uit het verweer van het Vlaams Gewest – een dergelijke mededeling is niet vereist – kan afgeleid worden, dat die mededeling niet is gebeurd. De publicatie ervan op de website van de Vlaamse Milieumaatschappij kan niet als een dergelijke mededeling gelden, nu

die niet in overeenstemming is met de wijze waarop de gegevens moeten worden meegedeeld, zoals vastgelegd in het Uitvoeringsbesluit nr. 2011/850 van 12 december 2011, hierboven geciteerd.

2.

Bijgevolg moet vastgesteld worden dat het Vlaams Gewest de verplichtingen van de artikelen 6, 2^{de}, en 27 evenals Bijlage III van de Luchtkwaliteitsrichtlijn en het genoemde Uitvoeringsbesluit schendt. Het gaat om de overtreding van milieunormen die een kennelijke inbreuk vormen in de zin van artikel 1 van de Milieustakingswet nu het om een zuivere niet-uitvoering van een handelingsplicht gaat en de gevolgen ervan voor het leefmilieu en de volksgezondheid groot zijn. Uit de niet-meegedeelde informatie kan immers afgeleid worden dat in het Vlaams Gewest al en nog lange tijd – zeker sinds de periode waarin men uitstel verkreeg voor het halen van de grenswaarden, 2010-2015, maar ook de jaren nadien, nu verwacht wordt dat de overschrijdingen zullen duren tot 2020-2025 en voor sommige plaatsen tot 2030 – de grenswaarden voor NO₂ niet worden gehaald op plaatsen waar er een belangrijke blootstelling is voor de bevolking, zowel wat betreft de hoeveelheid mensen als wat betreft de duur van blootstelling.

Aangezien de niet-mededeling van de gegevens ertoe leidt dat:

- geen adequaat toezicht kan worden uitgeoefend op de indeling in zones en agglomeraties en op de noodzakelijke aanpassingen van het vaste meetnet,
- belangrijke overschrijdingen niet worden geofficialiseerd,
- de door de Europese regelgever vereiste beleidsmaatregelen niet worden genomen,
- de overschrijding van de grenswaarden niet zo snel mogelijk wordt ongedaan gemaakt,

zijn de gevolgen van die inbreuk – minstens potentieel – ernstig.

Die inbreuk noopt er dan ook toe dat een maatregel wordt opgelegd aan het Vlaams Gewest. De meest voor de hand liggende maatregel, die ook het best een herstel bewerkstelligt, is uiteraard een bevel om die gegevens overeenkomstig artikel 27 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn en het Uitvoeringsbesluit ervan aan de Europese Commissie mee te delen.

De gegevens die beschikbaar zijn, zijn bekend sinds januari 2018 en hebben betrekking op het jaar 2016. Rekening houdend met het feit dat de beoordelingsgegevens in principe binnen negen maanden na het gerapporteerde jaar moeten worden

meegedeeld (artikel 27 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn), moet de termijn voor mededeling relatief kort blijven. Een termijn van drie maanden is een gepast evenwicht tussen de vereisten van de Luchtkwaliteitsrichtlijn en de aanpassingstijd die het Vlaams Gewest nodig heeft.

Het koppelen van een dwangsom aan deze veroordeling wordt niet nodig geacht.

3. Overschrijding jaargrenswaarde NO₂

1.

Het vaste meetnet toonde vanaf 2015 slechts een overschrijding aan op één plaats – Borgerhout-Straatkant, in de zone Antwerpen. Op basis daarvan en op grond van artikel 23 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn, heeft het Vlaams Gewest een luchtkwaliteitsplan opgesteld, beperkt tot die zone (stuk 12 van het Vlaams Gewest).

2.

Uit de informatie die werd verkregen door de RIO-, IFDM- en OSPM-modellering (te consulteren op de website <http://www.vmm.be/data/stikstofdioxiide-no2-jaargemiddelde>), is gebleken dat er veelvuldige en blijvende jaargrenswaardeoverschrijdingen zijn voor NO₂, verspreid over diverse plaatsen gelegen in alle zes zones en agglomeraties waarin het Vlaams Gewest werd opgedeeld. Hierboven werd aangegeven dat die informatie moet worden in acht genomen om te oordelen of de jaargrenswaarden werden gerespecteerd.

3.

Uit het feit dat het Vlaams Gewest voor één zone een luchtkwaliteitsplan opstelde terwijl er slechts op één meetpunt in die zone een overschrijding werd vastgesteld en zonder de resultaten van andere meetpunten in rekening te brengen, vloeit voort dat er ook volgens het Vlaams Gewest sprake is van een overschrijding van de jaargrenswaarde in een zone of agglomeratie, zodra op een bepaalde plaats (binnen die zone of agglomeratie) de gemeten luchtvervuiling de jaargrenswaarde te boven gaat.

Ook de in Bijlage III opgenomen criteria – criteria op basis waarvan de naleving van de grenswaarde moet gebeuren conform artikel 13, 1^{ste}, derde lid, van de Luchtkwaliteitsrichtlijn, wijzen daarop. Uit punt A van Bijlage III volgt dat de beoordeling van de luchtkwaliteit gebeurt op locaties en niet op het niveau van de zone of

agglomeratie (zie de uitsluiting van sommige locaties in punt A.2 en de aanhef van punt A en punt A.1: de beoordeling van de luchtkwaliteit in de zones en agglomeraties gebeurt *overall* – dus op iedere locatie – volgens de criteria van delen B en C). Punt B van bijlage III – criteria op basis waarvan de naleving van de jaargrenswaarde moeten worden beoordeeld – bevestigt dat evenzeer nu die beoordelingscriteria (dus de vraag of er al dan niet overschrijding is) afgesteld zijn op de individuele bemonsteringspunten en aldus betrekking hebben op de resultaten voor onderdelen van de betrokken zone of agglomeratie en niet op het geheel daarvan.

De Luchtkwaliteitsrichtlijn en Bijlage III leggen geen berekeningswijze of mechanisme vast om op basis van individuele meetpunten gemiddelde of geëxtrapoleerde waarden te berekenen en zo één globaal resultaat te bepalen voor de gehele zone of agglomeratie. De meetsystematiek is aldus op zeer specifiek lokaal niveau gericht en er is sprake van overschrijdingen als de meetmethode voor een plaats die voldoet aan de criteria van punt B van Bijlage III (representatief voor een iets wijdere omgeving, blootstelling bevolking, straatsegment van enige omvang (verkeersgerichte meting), achtergrondgegevens voor een aantal km²,...) een overschrijding laat noteren, ongeacht of dat slaat op de gehele zone of agglomeratie.

In Duitse procedures is gebleken dat een schending van de grenswaarden wordt aangenomen indien dat op één of meerdere meetpunten wordt vastgesteld, zonder dat vastgesteld werd dat de gehele zone of agglomeratie waarin dat meetpunt lag, behept was met een overschrijding (zie bijvoorbeeld de feiten die ten grondslag lagen aan de zaak waarin het Duitse Bundesverwaltungsgericht besliste dat een verbod op dieselloertuigen kan opgelegd worden (overschrijding van de norm in één meetpunt van de stad Düsseldorf): beslissing van 27 februari 2018 in de zaak BVerwG 7 C 26.16).

4.

Op basis van die elementen kan besloten worden dat er sprake is van een overschrijding van een grenswaarde in een bepaalde zone of agglomeratie zodra blijkt dat er op een deel van het grondgebied van die zone of agglomeratie conform de beoordelingscriteria van Bijlage III een grenswaardeoverschrijding wordt gemeten of vastgesteld.

5.

Dat alles – de conclusies die werden getrokken uit de RIO-, IFDM- en OSPM-modellering enerzijds en het feit dat er een grenswaardeoverschrijding voorligt zodra dat voor een segment van een zone of agglomeratie wordt vastgesteld – betekent dat op heden vast

staat dat de door artikel 13 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn opgelegde verplichting de jaargrenswaarde voor NO₂ te respecteren, werd geschonden in alle zones en agglomeraties waarin het Vlaams Gewest voor het meten van de NO₂-waarden is opgedeeld.

Opnieuw moet aldus vastgesteld worden dat een milieunorm werd geschonden. Die inbreuk is tevens kennelijk in de zin van artikel 1 van de Milieustakingswet 1993: de overschrijdingen duren al lang (mede rekening houdend met het al verleende uitstel tot 2015), liggen verspreid over het gehele grondgebied en raken een substantieel deel van de bevolking, waarbij de duur van de blootstelling niet als verwaarloosbaar kan omschreven worden nu zij zich situeert op veelgebruikte drukke verkeersaders, en vaak zeer dicht bij woonkernen of plaatsen waar personen om andere redenen lange tijd verblijven.

6.

Uit de voorgelegde stukken blijkt dat de door het Vlaams Gewest genomen maatregelen of het gevoerde beleid niet volstaan om die overschrijdingen te vermijden, noch dat zij van aard zijn om de luchtverontreiniging terug te dringen beneden de jaargrenswaarde binnen een zo kort mogelijke periode. In het hierboven weergegeven rapport van december 2016 (*“Eindrapportering stand van zaken 2015(2016) Luchtkwaliteitsplan NO₂”*, stuk 8 van de vzw Greenpeace en consulteerbaar op: https://www.lne.be/sites/default/files/atoms/files/VR_2017_1301_MED.0004-2BISLuchtkwaliteitsplan.pdf) wordt immers aangegeven dat bij het huidige beleid overschrijdingen van de grenswaarden zullen blijven bestaan – met een niet-verwaarloosbare blootstelling van de bevolking aan de NO₂, nu het gaat om straat canyons in dichtbevolkte agglomeraties – tot de jaren 2020-25-30 en op sommige plaatsen (tunnelmonden, waarbij wel de vraag kan gesteld worden of de blootstelling van de bevolking er niet verwaarloosbaar kan worden genoemd) zelfs tot na 2030. Die termijnen zijn niet meer te beschouwen als verenigbaar met de uit artikel 23, 1^{ste}, tweede alinea, van de Luchtkwaliteitsrichtlijn algemene plicht om maatregelen te nemen om de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden.

Het meest recente ‘Luchtbeleidsplan’ van het Vlaams Gewest – waarvoor het Vlaams Gewest aangeeft dat het niet opgevat werd als een luchtkwaliteitsplan in de zin van artikel 23 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn – betreft het “Luchtbeleidsplan 2030” (stuk 15 van het Vlaams Gewest en consulteerbaar op: <https://www.vlaanderen.be/nl/nbwa-news-message-document/document/0901355780248532>). Ook daarin wordt de

problematiek van de street canyons onderkend. De doelstellingen en het beleid die erin voorgesteld worden, beogen weliswaar verder te gaan dan het respecteren van de grenswaarden van de Luchtkwaliteitsrichtlijn (men streeft naar de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie), maar is slechts uitgetekend op langere termijn, met name de streefjaren 2030 en 2050. Ook dat plan kan dan ook niet beschouwd worden als zijnde van aard om op voldoende korte termijn de Europese jaargrenswaarde voor NO₂ op alle plaatsen in het Vlaams Gewest te realiseren.

7.

Die elementen volstaan op zich niet om een schending van artikel 23 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn vast te stellen, nu pas voldoende zekerheid bestond over de overschrijdingen, de duur, omvang en impact ervan, op het moment dat de RIO- en IFPM-modelleringen werden aangevuld met de OSPM-modellering. Die informatie was – voor de toestand voor het jaar 2016 – pas beschikbaar in januari 2018. Dat op heden nog geen luchtkwaliteitsplan werd opgesteld dat overeenstemt met de vereisten die artikel 23 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn eraan stelt, kan nog niet gezien worden als een schending van de plicht een dergelijk plan *onverwijld* op te stellen en uiterlijk binnen twee jaar na afloop van het jaar waarin de overschrijdingen voor het eerst werden *geconstateerd*.

8.

Niettemin blijft vast staan dat de plicht van artikel 13, 1^{ste}, van de Luchtkwaliteitsrichtlijn – een resultaatsverbintenis – wel werd geschonden. Op basis daarvan moet een maatregel worden opgelegd aan het Vlaams Gewest. Daarvoor wordt het best aansluiting gezocht bij de systematiek die de Luchtkwaliteitsrichtlijn heeft ingevoerd, nu dat ook een monitoring door en sanctioneringsmogelijkheid voor de Europese instanties opent. De meest aangewezen maatregel is dan ook degene waarin de Luchtkwaliteitsrichtlijn zelf voorziet, met name de in artikel 23 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn vastgelegde plicht een luchtkwaliteitsplan op te stellen, conform aan de vereisten waaraan een dergelijk plan moet voldoen volgens die bepaling – inzonderheid de plicht om de periode van overschrijdingen zo kort mogelijk te houden.

Dat plan moet bovendien slaan op het gehele grondgebied van het Vlaams Gewest, nu er overschrijdingen zijn in alle zones en agglomeraties. Het luchtkwaliteitsplan 2017, dat beperkt is tot de agglomeratie Antwerpen, volstaat dus niet. Dat plan moet bovendien opnieuw beoordeeld worden en aangepast in het licht van de gegevens die via modellering werden bekomen.

Gelet op:

- de omvang en al doorlopen duur van de overschrijdingen (sinds 1 januari 2015 voor die gebieden waar er uitstel was, sinds 1 januari 2010 voor die waarvoor geen uitstel werd gevraagd of toegekend),
 - het tijdstip waarop de volle omvang van de overschrijdingen waarschijnlijk werd (indicatieve metingen van 2010, 2011 en 2012, rapportering naar aanleiding van het 'luchtkwaliteitsplan 2012' in december 2016) en zeker werd (januari 2018),
 - de termijn waarover de overheid normaal gezien beschikt om een luchtkwaliteitsplan op te stellen (onverwijld – dus zo snel mogelijk – en uiterlijk twee jaar na het einde van het jaar waarin voor het eerst een overschrijding werd geconstateerd: artikel 23, 1^{ste}, derde lid, van de Luchtkwaliteitsrichtlijn),
 - de complexiteit van de kwestie – met veel in aanmerking te nemen belangen,
- is een uitvoeringstermijn van één jaar vanaf de betekening van deze beslissing gepast.

Rekening houdend met de ernst van de gevolgen van een niet-tijdig of onvolmaakt ingrijpen voor het leefmilieu en de volksgezondheid, is het noodzakelijk deze verplichting te koppelen aan een dwangsom, zoals hieronder bepaald.

4. Inhoud Luchtkwaliteitsplan

1.

De vordering van de vzw Greenpeace neemt op het vlak van de inhoud die men wenst te geven aan het luchtkwaliteitsplan het meest de vorm aan van een politiek beleidsplan in plaats van een juridisch en feitelijk onderbouwd betoog dat een gerechtelijke beoordeling en afweging toelaat:

- De concretisering van sommige maatregelen ontbreekt. Zo wordt bijvoorbeeld gevraagd om maatregelen te nemen tegen 2020 in steden waar er volgens 'de nieuwe modelkaart' op meer dan 10 locaties overschrijdingen zijn, zonder aan te geven wat die 'nieuwe modelkaart' is, noch in welke steden er meer dan 10 locaties met overschrijdingen zijn.
- Er wordt geen enkele feitelijke basis gegeven waarmee men de gewenste maatregelen onderbouwt. Er zijn geen deskundige adviezen, geen wetenschappelijke studies, ... die aangeven wat het belang of de impact van elk van de maatregelen is, nog minder dat die maatregelen de meest geschikte en enige mogelijke zijn om de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden – nochtans noodzakelijk om de overheid ertoe te verplichten.

- Er wordt niet aangegeven wat de impact van elk van de maatregelen is of zou zijn op de NO₂-waarden, noch worden zij geconfronteerd met de Europese grenswaarden. Men vraagt bijvoorbeeld een algeheel verbod op alle op diesel en benzine rijdende wagens, terwijl kan verwacht worden dat de Europese waarden ook door een veel minder verregaand verbod of een andere maatregel kunnen worden gerealiseerd.
- Er wordt geen afweging gedaan met andere belangen – nochtans vereist door rechtspraak van het Hof van Justitie (zie: Hof van Justitie, arrest van 5 april 2017, zaak nr. C-488/15; Hof van Justitie, arrest van 22 februari 2018, zaak nr. C-336/16) en buitenlandse rechtspraak (zie bijvoorbeeld: Bundesverwaltungsgericht (hoogste administratief rechtscollege van de Bondsrepubliek Duistland), beslissing van 27 februari 2018 (BVerwG 7 C 26.16)). Zo wordt geen rekening gehouden met de impact op de mobiliteit, economie, technische mogelijkheid om ander vervoer te realiseren of het bestaande vervoer minder vervuילend te maken, de sociale impact voor de financieel zwakkere delen van de bevolking, de weerslag van de maatregelen op andere aspecten van het milieu, ...
- Er wordt verwezen naar buitenlandse voorbeelden (lage emissiezones in Parijs, Londen, Madrid,...) zonder daarvan enig bewijs voor te leggen of de overplaatsbaarheid naar de context van het Vlaams Gewest aan te tonen. Hetzelfde voor uitspraken van Engelse en Duitse rechtscolleges, uitspraken die niet worden bijgebracht, noch in concreto worden geconfronteerd met de vorderingen in deze zaak.

2.

De vordering met betrekking tot de inhoud van het gewenste luchtkwaliteitsplan is dan ook manifest ongegrond. Dat geldt evenzeer voor de vordering tot het nemen van die maatregelen, los van enig luchtkwaliteitsplan.

E. Gerechtskosten

De partijen werden over en weer in het ongelijk gesteld op onderscheiden geschilpunten, waarbij voornamelijk de vzw Greenpeace niet slaagde in de op haar rustende aanvoerings- en bewijsplicht. De gerechtskosten moeten dan ook worden omgeslagen in die zin dat de partijen elkaar geen rechtsplegingsvergoeding verschuldigd zijn en de

dagvaardingskosten, rolrechten en bijdrageplicht aan het fonds juridische tweedelijnsbijstand (samen: € 295,65) ten laste blijven van de vzw Greenpeace.

**OM DEZE REDENEN
DE RECHTBANK**

XXX, rechter, aangesteld om de voorzitter van de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg zetelende te Brussel te vervangen, bijgestaan door XXX, afgevaardigd griffier,

Rechtsprekend na tegenspraak.

Stelt vast dat de bepalingen van de Wet van 15 juni 1935 op het taalgebruik in gerechtszaken, zoals gewijzigd, werden toegepast.

Verklaart de vordering om aan het Vlaams Gewest een verbod op te leggen enige maatregel te nemen waarvan statistisch kan verwacht worden dat die zal leiden tot een overschrijding van de grenswaarden, onontvankelijk.

Verklaart de vordering om vast te stellen dat het Vlaams Gewest niet op accurate wijze de gegevens omtrent de luchtverontreiniging vergaart, ongegrond.

Verklaart de vordering om het Vlaams Gewest te verplichten de vaste meetresultaten aan te vullen en te herevalueren met indicatieve metingen en die informatie mee te delen aan de Europese Commissie, ongegrond.

Stelt vast dat de vordering om het Vlaams Gewest te verplichten de vaste meetresultaten aan te vullen en te herevalueren met de meest recente modelleringstechnieken en om de daaruit bekomen informatie mee te delen aan de vzw Greenpeace, geen voorwerp meer heeft.

Stelt vast dat het Vlaams Gewest de artikelen 6, 2^{de}, en 27 evenals Bijlage III van de Luchtkwaliteitsrichtlijn en het Uitvoeringsbesluit nr. 2011/850 van de Europese Commissie van 12 december 2011 houdende uitvoeringsbepalingen van Richtlijnen 2004/107/EG en 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad met betrekking

tot de onderlinge uitwisseling van informatie en de verslaglegging over de luchtkwaliteit, schendt door de informatie die werd verkregen door aanvulling van de vaste meetresultaten met de RIO-, IFPM- en OSPM-modelleringsstechnieken (gepubliceerd en voorgesteld in geografische kaartvorm op de website <http://www.vmm.be/data/stikstofdioxide-no2-jaargemiddelde>) niet mee te delen aan de Europese Commissie op de wijze, geregeld in de genoemde bepalingen.

Veroordeelt dienvolgens het Vlaams Gewest om de resultaten van de RIO-, IFPM- en OSPM-modelleringsstechnieken (gepubliceerd en voorgesteld in geografische kaartvorm op de website <http://www.vmm.be/data/stikstofdioxide-no2-jaargemiddelde>) zo spoedig mogelijk mee te delen aan de Europese Commissie op de wijze zoals bepaald in het Uitvoeringsbesluit nr. 2011/850.

Zegt dat die veroordeling uiterlijk moet worden uitgevoerd binnen een termijn van drie maanden na betekening van deze beslissing.

Stelt vast dat het Vlaams Gewest artikel 13, 1^{ste}, van de Luchtkwaliteitsrichtlijn schendt doordat in 2016 de jaargrenswaarden voor NO₂ in alle zones en agglomeraties van het Vlaams Gewest werden overschreden.

Veroordeelt het Vlaams Gewest dienvolgens tot het opstellen van een luchtkwaliteitsplan – voor alle zones en agglomeraties van het Vlaams Gewest – in de zin van artikel 23 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn en in overeenstemming met alle vereisten die dat artikel aan een dergelijk luchtkwaliteitsplan stelt, inzonderheid de plicht om de periode van overschrijding van de grenswaarden zo kort mogelijk te houden.

Zegt dat die veroordeling moet worden uitgevoerd binnen een termijn van één jaar na betekening van deze beslissing, onder verbeurte van een dwangsom van € 1.000,00 per dag vertraging, met een maximum aan te verbeuren dwangsommen van € 5.000.000,00.

Verklaart de vorderingen inzake de in het luchtkwaliteitsplan concreet op te nemen maatregelen en betreffende het nemen van andere maatregelen dan het opstellen van een luchtkwaliteitsplan, ongegrond.

Zegt dat de partijen elkaar geen rechtsplegingsvergoeding verschuldigd zijn.

Zegt dat de overige gerechtskosten (€ 295,65) ten laste blijven van de vzw Greenpeace.

Aldus gewezen en uitspraak gedaan ter openbare terechtzitting van de 10^e kamer, het kort geding van 10 oktober 2018.