



Volgnummer van de kamer
Datum van uitspraak 31 januari 2020
Rolnummer xxx
Repertoriumnummer 2020 /

Uitgifte

Uitgereikt aan	Uitgereikt aan	Uitgereikt aan
op €	op €	op €

Niet aan te bieden aan de ontvanger

NEDERLANDSTALIGE RECHTBANK VAN EERSTE AANLEG BRUSSEL

4e kamer
burgerlijke zaken

eindvonnis – op tegenspraak

- dagvaarding - 8 besluiten

VON-EVT

Aangeboden op
Niet te registreren

In de zaak van:

1. VZW xxx, met zetel te xxx, en met ondernemingsnummer xxx,
2. VZW xxx, met zetel te xxx, en met ondernemingsnummer xxx,
3. De heer xxx, wonende te xxx, en met rijksregisternummer xxx,
4. De heer xxx, wonende te xxx, en met rijksregisternummer xxx,
5. De heer xxx, wonende te xxx, en met rijksregisternummer xxx,

die allen keuze van woonplaats doen bij hun advocaat te xxx,

eisers,

met als advocaat mr. xxx, met kantoor te xxx.

tegen:

Het **VLAAMS GEWEST**, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering, voor wie optreedt de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, met kantoor te 1000 Brussel, Martelaarsplein 7, en dat keuze van woonplaats doet bij zijn advocaat te xxx,

verweerder,

met als advocaat mr. xxx, met kantoor te xxx.

*

In deze zaak spreekt de rechtbank het volgende vonnis uit.

Het vonnis wordt uitgesproken in eerste aanleg, na tegenspraak.

Artikel 2 van de wet van 15 juni 1935 op het taalgebruik in gerechtszaken werd toegepast voor het opmaken van de akten van rechtspleging die aan dit vonnis voorafgingen.

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

- de dagvaarding, betekend op 26 maart 2018 met een exploit van mr. xxx, plaatsvervangend gerechtsdeurwaarder, ter vervanging van mr. xxx, gerechtsdeurwaarder te Brussel ;

- de “syntheseconclusies”, “aanvullende conclusies na syntheseconclusies” en “tweede aanvullende syntheseconclusies na syntheseconclusies” van de eisers, respectievelijk ingediend op 10 april 2019, 2 augustus 2019 en 9 december 2019 ;
- de “conclusie”, syntheseconclusie”, aanvullende conclusie na syntheseconclusie”, “tweede aanvullende conclusies na syntheseconclusie” en “derde aanvullende conclusies na syntheseconclusie” van het Vlaams Gewest, respectievelijk ingediend op 14 september 2018, 13 mei 2019, 4 september 2019, 15 november 2019 en 20 december 2019.

Voor elk van de partijen werd een stukkenbundel neergelegd.

Op de zittingen van 20 juni 2019, 31 oktober 2019 en 3 januari 2020 werden de advocaten van de partijen (en op de zittingen van 20 juni 2019 en 31 oktober 2019 ook de heer xxx) gehoord, waarna het debat werd gesloten en de zaak in beraad werd genomen.

*

A. Feiten en procedurele voorgaanden

1. Artikel 4 van de Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (hierna: “de Luchtkwaliteitsrichtlijn” of “de LKR”) verplicht de lidstaten om voor hun grondgebied zones en agglomeraties af te bakenen, waarin de luchtkwaliteitsbeoordeling en het luchtkwaliteitsbeheer dient plaats te vinden.

Blijkens artikel 13, lid 1, tweede alinea, samengelezen met bijlage XI, van de LKR, mag de concentratie van stikstofdioxide (NO₂) in de lucht in de gehele zone of agglomeratie het jaargemiddelde van 40 µg/m³ vanaf 1 januari 2010 niet meer overschrijden. De Europese Commissie kon evenwel op grond van artikel 22, lid 1, van de LKR een uitstel toestaan tot maximaal 1 januari 2015.

De beoordeling of deze grenswaarde al dan niet wordt overschreden dient te gebeuren aan de hand van de regels bepaald in de Bijlage III van de LKR.

Artikel 23, lid 1, van de LKR schrijft voor dat de lidstaten bij overschrijding van de grenswaarden na het verstrijken van het uiterste tijdstip voor naleving een luchtkwaliteitsplan dienen op te stellen waarin passende maatregelen worden genoemd zodat de periode van overschrijding zo kort mogelijk wordt gehouden.

2. De regels van de LKR werden door het Vlaams Gewest omgezet in gewestelijke regels door een wijziging van “Vlarem II” bij Besluit van de Vlaamse regering van 14 januari 2011. In uitvoering van die regels werd de “agglomeratie Antwerpen” afgebakend als een agglomeratie waarin de luchtkwaliteitsbeoordeling en het luchtkwaliteitsbeheer dient plaats te vinden.
3. Met betrekking tot de “agglomeratie Antwerpen” heeft de Europese Commissie op 6 juli 2012 toegestaan dat de grenswaarde voor stikstofdioxide maar vanaf 1 januari 2015 diende nageleefd te worden. Ook na 1 januari 2015 werd de grenswaarde voor stikstofdioxide in de “agglomeratie Antwerpen” echter nog overschreden.
4. In december 2017 werd door de Vlaamse minister die bevoegd was voor leefmilieu een saneringsplan opgemaakt voor de luchtkwaliteitszone “agglomeratie Antwerpen” in het kader van de overschrijding van de jaargrenswaarde voor stikstofdioxide en in uitvoering van artikel 23 van de LKR.
5. Op 26 maart 2018 gingen de VZW xxx, de VZW xxx en de heren xxx, xxx en xxx over tot dagvaarding van het Vlaams Gewest. Bij de inleiding van de zaak werden conclusietermijnen afgesproken, en werd de rechtsdag bepaald op 20 juni 2019.
6. Op 20 juli 2018 keurde de Vlaamse regering het ontwerp van “Luchtbeleidsplan 2030” goed, dat voormeld saneringsplan heeft aangevuld. Het ontwerp werd vervolgens onderworpen aan een publieke raadpleging.
7. In een beschikking van 10 oktober 2018 deed de voorzitter van deze rechtbank uitspraak over een milieustakingsvordering van de VZW xxx. Het Vlaams Gewest werd met deze beschikking onder meer veroordeeld tot het opstellen voor alle zones en agglomeraties van het Vlaams Gewest van een luchtkwaliteitsplan in de zin van artikel 23 van de LKR binnen een termijn van één jaar na betekening van de beschikking. Met betrekking tot het saneringsplan voor de “agglomeratie Antwerpen” van december 2017 oordeelde de voorzitter daartoe onder meer dat dit niet voldeed aan de vereisten van artikel 23 van de LKR. Tegen deze beschikking werd geen hoger beroep aangetekend.
8. Na onderzoek van het saneringsplan betreffende de “agglomeratie Antwerpen” van december 2017 liet de Europese Commissie per brief van 8 november 2018 aan de Belgische autoriteiten weten dat *“de nalevingstermijn van 2030 voor de gehele zone te lang is en dat de thans geldende maatregelen dus geen passende maatregelen zijn zoals vereist*

door artikel 23, lid 1, van de richtlijn. Daarom moet in andere maatregelen worden voorzien en/of meer vaart worden gezet achter de uitvoering van maatregelen die reeds van kracht zijn.”

Het Vlaams Gewest stuurde op 6 maart 2019 aan de Europese Commissie een gemotiveerd antwoord. Hierin werd onder meer een nieuw Luchtbeleidsplan 2030 aangekondigd met bijkomende maatregelen om de overschrijding van de grenswaarde voor stikstofdioxide zo snel als mogelijk terug te dringen.

9. Op de zitting van 20 juni 2019 werd de behandeling van de zaak in voortzetting gesteld naar de zitting van 28 juni 2019 teneinde de partijen de gelegenheid te geven het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaak C-723/17 in het debat te betrekken. Op 27 juni 2019 hebben de partijen dan gevraagd om nieuwe conclusietermijnen te bepalen. De zaak werd hierna vastgesteld op de zitting van 31 oktober 2019.

10. Op 25 oktober 2019 heeft de Vlaamse regering het Luchtbeleidsplan 2030 definitief goedgekeurd. Het Vlaams Gewest heeft dit stuk aan zijn dossier toegevoegd. Op de zitting van 31 oktober 2019 werd de behandeling van de zaak uitgesteld naar de zitting van 3 januari 2020 teneinde partijen de gelegenheid te geven om tegenspraak te voeren over de gevolgen van dit nieuwe stuk van het Vlaams Gewest voor de beoordeling van de zaak.

B. Eisen

11. De VZW xxx, de VZW xxx en de heren xxx, xxx en xxx eisen dat de rechtbank het Vlaams Gewest zou :

- (1) veroordelen om binnen een termijn van één maand vanaf de betekening van het vonnis, in samenwerking met de Vlaamse Milieumaatschappij effectieve metingen van de stikstofdioxide-waarden uit te voeren op minstens 20 locaties binnen de luchtkwaliteitszone “agglomeratie Antwerpen” waar op basis van de meest recente modelleringstechniek kan worden verwacht dat de hoogste concentraties voorkomen waaraan de bevolking rechtstreeks of onrechtstreeks kan worden blootgesteld (zoals aangeduid op de kaart die de eisers bijvoegen als stuk 36 van hun dossier) en de resultaten van deze metingen onmiddellijk aan de eisers over te maken, op straffe van een dwangsom van 10.000,00 € per inbreuk en per dag vertraging ;
- (2) veroordelen om binnen een termijn van drie maanden vanaf de betekening van het vonnis, voor de luchtkwaliteitszone “agglomeratie Antwerpen”, in overleg met de

VZW xxx en de VZW xxx, een saneringsplan op te stellen dat passende maatregelen bevat zodat de overschrijding van de jaargrenswaarde voor stikstofdioxide binnen zo kort mogelijke termijn, en uiterlijk tegen 1 september 2020, wordt verholpen, op straffe van een dwangsom van 10.000,00 € per dag vertraging ;

- (3) veroordelen om de in het onder (2) bedoelde saneringsplan opgenomen passende maatregelen te implementeren zodat de overschrijding van de jaargrenswaarde voor stikstofdioxide binnen een zo kort mogelijke termijn en uiterlijk tegen 1 september 2020, wordt verholpen, op straffe van een dwangsom van 10.000,00 € per dag vertraging ;
- (4) verbieden om, in afwachting van het eerbiedigen van de jaargrenswaarde voor stikstofdioxide, maatregelen te (doen) treffen waarvan kan worden verwacht dat deze tot blijvende dan wel hernieuwde overschrijding van de jaargrenswaarde voor stikstofdioxide aanleiding zullen geven, op straffe van een dwangsom van 10.000,00 € per bedoelde maatregel en per dag dat deze in stand wordt gehouden.

Indien de rechtbank zou oordelen dat de voormelde datum van 1 september 2020 niet kan worden opgelegd, eisen de VZW xxx, de VZW xxx en de heren xxx, xxx en xxx ondergeschikt om het Vlaams Gewest te verplichten in het nieuw op te maken saneringsplan voor de luchtkwaliteitszone “agglomeratie Antwerpen” op dwingende wijze de datum te bepalen waarna zich geen enkele overschrijding van de jaargrenswaarde voor stikstofdioxide meer zal voordoen.

12. Het Vlaams Gewest vraagt de rechtbank om de beoordeling van de eisen op te schorten en een termijn te bepalen waarbinnen de VZW xxx en de VZW xxx de jaarrekening dienen neer te leggen op de griffie, bij gebreke waaraan de eisen onontvankelijk worden verklaard in zoverre ze van deze partijen uitgaan.

Het Vlaams Gewest besluit vervolgens dat de eisen onontvankelijk, minstens ongegrond, zijn. Ondergeschikt vraagt het Gewest de rechtbank om, alvorens ten gronde te oordelen, een prejudiciële vraag te richten aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

C. Beoordeling

C.1 Jaarrekeningen van de VZW Xxx en de VZW Xxx

13. Het Vlaams Gewest vraagt de rechtbank om de behandeling van de zaak op te schorten en een termijn te bepalen waarbinnen de VZW Xxx en de VZW Xxx de jaarrekening dienen neer te leggen op de griffie. Deze partijen zouden immers niet het bewijs

voorleggen dat zij voldaan hebben aan de verplichting tot neerlegging van de jaarrekening op de griffie van de ondernemingsrechtbank.

Wanneer een eis wordt ingesteld door een VZW die deze formaliteit niet heeft nageleefd, dient de rechter de behandeling van die eis op te schorten en een termijn te bepalen waarin de vereniging aan die verplichtingen dient te voldoen (artikel 26 van de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de stichtingen en de Europese politieke partijen en stichtingen).

De VZW Xxx en de VZW Xxx leggen het bewijs voor dat de jaarrekening werd neergelegd op de griffie van de ondernemingsrechtbank. Er bestaat dan ook geen reden om in te gaan op de vraag van het Vlaams Gewest om de behandeling van de zaak op te schorten.

C.2 Rechtsmacht

14. Volgens het Vlaams Gewest beschikken de hoven en rechtbanken niet over de rechtsmacht om de vordering van de eisers te beoordelen.

15. De hoven en rechtbanken beschikken over de rechtsmacht om de vorderingen te beoordelen die de krenking van een subjectief recht als werkelijk en rechtstreeks voorwerp hebben.

Uit de uiteenzetting van de eisers blijkt dat zij zich voor de rechtbank beroepen op het subjectief recht op herstel van schade die veroorzaakt wordt door een fout van het Vlaams Gewest. Zij beschikken over dat subjectief recht op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek.

De fouten van het Vlaams Gewest bestaan volgens de eisers uit de schending van de bepalingen van de LKR en de bepalingen van Vlarem II die deze regels voor het Vlaams Gewest hebben omgezet. De uitvoering door het Vlaams Gewest van de maatregelen die door de eisers worden gevraagd, zou een herstel in natura uitmaken van de morele schade die zij beweren te lijden ten gevolge van de fouten van het Vlaams Gewest.

Het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van de vordering bestaat dan ook uit het herstel van de schade die de eisers beweren te lijden. De exceptie is dan ook ongegrond in zoverre wordt aangevoerd dat de eisers zich niet zouden beroepen op enige schending van een subjectief recht.

16. Wanneer de wet aan een overheid een zekere beleidsvrijheid laat om deze of gene maatregel te treffen, verbiedt het grondwettelijk beginsel van de scheiding der machten

de rechter om het bestuur te verplichten een bepaalde maatregel te nemen, wanneer niet blijkt dat dit de enige maatregel is die zonder schending van de wet kan worden genomen.

Wanneer de overheid de krenking van een subjectief recht op verschillende wettige wijzen kan herstellen, beschikken de hoven en rechtbanken aldus niet over de rechtsmacht om één welbepaalde wijze van herstel te bevelen. De vraag of een bepaalde maatregel al dan niet kan worden bevolen door de rechtbank, dient evenwel maar beoordeeld te worden indien blijkt dat het subjectief recht wordt aangetast, hetgeen behoort tot het onderzoek van de zaak ten gronde.

De vraag of de maatregelen die door de eisers worden gevorderd een inbreuk uitmaken op het beginsel van de scheiding der machten, zal de rechtbank dan ook maar onderzoeken nadat geoordeeld werd over de ontvankelijkheid van de eisen.

C.3 Belang en hoedanigheid

17. Het Vlaams Gewest werpt op dat de eisers niet zouden beschikken over het vereiste belang en de vereiste hoedanigheid om hun eisen te stellen, zodat de vordering als onontvankelijk zou moeten worden afgewezen.

18. Artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat de rechtsvordering niet kan worden toegelaten, indien de eiser geen belang heeft om ze in te dienen, of hiertoe niet over de vereiste hoedanigheid beschikt.

Het belang is elk persoonlijk voordeel dat de eiser beoogt met de inwilliging van zijn eis. Een partij beschikt over de vereiste hoedanigheid wanneer zij titularis is van het subjectief recht waarop zij zich beroept.

19. De eisers houden ten gronde voor dat het Vlaams Gewest in strijd met de rechtstreeks werkende bepalingen van de Luchtkwaliteitsrichtlijn handelt, en eisen dat de rechtbank het Gewest zou veroordelen tot het nemen van de maatregelen die de overtredingen van deze richtlijn zouden doen ophouden voor de toekomst.

Deze overtredingen zouden fouten zijn in de zin van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, en de eisers vragen dat, bij wege van herstel in natura van de (morele) schade die hierdoor wordt veroorzaakt, het Vlaams Gewest zou veroordeeld worden om (a) de bemonsteringspunten op de juiste plaatsen in werking te stellen, (b) het vereiste luchtkwaliteitsplan op te stellen, (c) de maatregelen van dat luchtkwaliteitsplan uit te

voeren, en (d) zich te onthouden van maatregelen die tot verdere overschrijdingen van de jaargrenswaarden voor stikstofdioxide kunnen leiden.

Als de personen die beweren deze morele schade te lijden, beschikken de eisers over de vereiste hoedanigheid om deze vordering te formuleren.

20. Het Vlaams Gewest voert aan dat de eisers met de ingestelde vordering geen persoonlijk en rechtstreeks belang nastreven, doch slechts in het algemeen belang optreden.

Naar Belgisch recht wordt traditioneel aangenomen dat het belang van de eiser “persoonlijk” moet zijn. Het voordeel dat met de ingestelde eis wordt nagestreefd, moet hem persoonlijk te beurt vallen, en moet aldus kunnen worden onderscheiden van het algemeen belang. De vordering die door de particulier wordt ingesteld in het loutere belang van de gemeenschap (de zogenaamde “volksvordering” of “actio popularis”) is verboden.

Zoals het Hof van Cassatie eraan heeft herinnerd in een arrest van 11 juni 2013, volgt uit de artikelen 2.4, 3.4 en 9.3 van het Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden evenwel dat België op zich de verplichting heeft genomen om verenigingen die de bevordering van de milieubescherming tot doel hebben, de toegang tot de rechter te verzekeren ingeval zij het met de bepalingen van het milieurecht strijdig handelen en nalaten van personen en overheidsinstanties willen betwisten, voor zover zij daartoe voldoen aan de in het nationale recht neergelegde criteria. Die criteria mogen niet zodanig worden omschreven of uitgelegd dat zij de toegang van deze verenigingen in dergelijk geval onmogelijk maken.

Het “persoonlijk” belang waarvan de milieuvereniging dient te getuigen wanneer zij voor de rechtbank maatregelen eist om overtredingen van het milieurecht te beteugelen, dient dan ook begrepen te worden als het moreel voordeel dat behaald wordt wanneer die maatregelen aansluiten bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de vereniging. Met andere woorden zal de milieuvereniging een moreel nadeel blijven ondergaan wanneer de gewenste maatregel ter beteugeling van de inbreuk op de milieuwetgeving niet wordt bevolen, en strekt de gevraagde maatregel dan ook ertoe dit moreel nadeel in natura te herstellen.

De VZW Xxx heeft zich blijkens haar statuten tot doel gesteld bij te dragen tot de bescherming en bevordering van de leefkwaliteit van het (stedelijk) leefmilieu. Zij heeft ook specifiek tot doel de bescherming van de leefkwaliteit en het milieubelang van de bewoners van haar werkingsveld, bestaande uit het grondgebied van het Vlaams Gewest

en van de stad Antwerpen in het bijzonder. Daarbij wordt ook bepaald dat zij dit doel onder meer nastreeft door het instellen van vorderingen.

De VZW Xxx heeft zich blijkens haar statuten tot doel gesteld het bevorderen en verdedigen van, onder meer, het natuurbehoud, de volksgezondheid, de leefbaarheid en de levenskwaliteit en de duurzame leefomgeving, en dit alles in de provincie Antwerpen en in het bijzonder in de stad Antwerpen en omliggende gebieden. Daarbij wordt gepreciseerd dat deze vereniging tot het verwezenlijken of bevorderen van dat doel alle middelen kan aanwenden.

Het gaat hier dan ook om twee verenigingen die de bevordering van de milieubescherming tot doel hebben, aan wie de toegang tot de rechter dient verzekerd te worden wanneer zij inbreuken wensen beteugeld te zien op milieuwetgeving die tot hun materieel en/of geografisch actieterrein behoren. Volgens de eisers zal de uitvoering van de gevraagde maatregelen de luchtkwaliteit in de stad Antwerpen ten goede komen, een resultaat dat aansluit bij hun statutaire doelstellingen.

De rechtbank besluit dat de VZW Xxx en de VZW Xxx getuigen van het vereiste belang bij de vorderingen die worden ingesteld.

21. De heren Xxx, Xxx en Xxx zijn inwoners van de stad Antwerpen die bezorgd zijn om de luchtkwaliteit in hun leefomgeving.

De door hen nagestreefde maatregelen hebben evenwel niet het rechtstreekse doel om hun persoonlijke situatie te verbeteren. Deze maatregelen zullen immers, naar de verwachting van de eisers, leiden tot een algemene verbetering van de luchtkwaliteit, hetgeen alle inwoners van de “agglomeratie Antwerpen” op gelijke wijze zal ten goede komen.

De heren Xxx, Xxx en Xxx zijn weliswaar meer dan de gemiddelde inwoner bezorgd om deze luchtkwaliteit, hetgeen blijkt uit hun engagement binnen bepaalde organisaties en de omstandigheid dat zij als eiser optreden in deze procedure. Deze grotere bezorgdheid betekent echter nog niet dat zij meer dan de gemiddelde inwoner van de “agglomeratie Antwerpen” een voordeel zullen halen uit de gevraagde maatregelen.

Als zodanig onderscheidt het belang van heren Xxx, Xxx en Xxx op het verkrijgen van deze maatregelen zich niet van het belang van de gemiddelde inwoner van de “agglomeratie Antwerpen”.

Hieruit volgt dat de heren Xxx, Xxx en Xxx naar Belgisch recht niet getuigen van een persoonlijk belang bij de inwilliging van hun eisen.

22. Met betrekking tot de eisen tot het opstellen van een luchtkwaliteitsplan en het plaatsen van bemonsteringspunten dient evenwel rekening gehouden te worden met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Uit de arresten van 29 november 2014 en 26 juni 2019 in de zaken ClientEarth tegen het Verenigd Koninkrijk (nr. C-404/13) en Craeynest e.a. tegen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a. (nr. C-723/17) blijkt dat de nationale regels die de toegang tot de rechter belemmeren, niet kunnen worden tegengeworpen aan personen die rechtstreeks getroffen worden door de overtreding van grenswaarden, wanneer zij de rechter vragen een bevel te richten tot het opstellen van een luchtbeleidsplan in de zin van artikel 23.1, lid 2, van de LKR (zaak ClientEarth), of dat bemonsteringspunten zouden geplaatst worden overeenkomstig de criteria bepaald in de bijlage van de LKR (zaak Craeynest).

Het volstaat aldus voor natuurlijke personen om aan te tonen dat zij “rechtstreeks” getroffen worden door de overschrijding van de grenswaarden opdat hen toegang tot de nationale rechter dient te worden verleend om te kunnen eisen dat de bevoegde nationale overheden worden gedwongen om het luchtkwaliteitsplan op te stellen dat bij dergelijke overschrijding verplicht moet worden opgemaakt, en/of de bemonsteringspunten te plaatsen conform de regels van de bijlage van de LKR.

De vraag of de grenswaarden waarvan sprake worden overschreden, dient te worden beoordeeld per “zone” of “agglomeratie” zijnde een geografisch afgebakend gebied. De inwoners van een “zone” of “agglomeratie” dienen aldus beschouwd te worden als de personen die “rechtstreeks” door de overschrijding van de grenswaarden in die “zone” of “agglomeratie” worden getroffen. Hieruit volgt dat aan alle inwoners van de “agglomeratie Antwerpen” deze toegang tot de rechter moet worden verleend.

De omstandigheid dat deze natuurlijke personen niet beschikken over een persoonlijk belang, in de zin dat hun belang bij een verbetering van de luchtkwaliteit in de “agglomeratie Antwerpen” zich niet onderscheidt van het belang dat elke inwoner van die agglomeratie daarbij heeft, mag hen dan ook niet worden tegengeworpen om hen de toegang tot de rechter te ontfemen met het oog op het verkrijgen van het bevel tot de opmaak van het luchtkwaliteitsplan bedoeld in artikel 23.1 van de LKR, of tot plaatsing van de bemonsteringspunten conform de regels in de bijlage van de LKR.

De rechtbank besluit dat uit de artikelen 4.3, tweede lid, en 19.1, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, samengelezen met artikel 288 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, volgt dat het voor een natuurlijke persoon volstaat dat hij inwoner is van een luchtkwaliteitszone of –agglomeratie in de zin van de LKR opdat hij zou getuigen van het door artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek vereiste belang om te eisen dat aan de bevoegde overheid wordt bevolen :

- het luchtkwaliteitsplan op te stellen dat bedoeld wordt door artikel 23.1 van de LKR, wanneer beweerd wordt dat zij in gebreke is zulks te doen ;

- de bemonsteringspunten te plaatsen conform de regels in de bijlage van de LKR, wanneer beweerd wordt dat zij in gebreke is zulks te doen.

Toegepast op de heren Xxx, Xxx en Xxx volstaat aldus de vaststelling dat zij inwoners zijn van de “agglomeratie Antwerpen” om te besluiten dat zij getuigen van het wettelijk vereiste belang om deze eisen te stellen.

23. Uit voormelde rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt anderzijds niet dat aan personen ook de toegang tot de rechter moet worden verzekerd om een tegen de nationale instantie gericht rechterlijk bevel te kunnen verkrijgen om (a) de maatregelen van een luchtkwaliteitsplan uit te voeren, en/of (b) zich te onthouden van maatregelen die tot verdere overschrijdingen van de jaargrenswaarden voor stikstofdioxide kunnen leiden, zijnde de twee laatste maatregelen die door de eisers worden gevorderd.

De rechtbank acht het niet zinvol om hierover een prejudiciële vraag te richten aan het Hof van Justitie van de Europese Unie omdat de uitspraak niet nodig is voor de oplossing van het geschil (artikel 267, lid 2, van het VWEU). De vordering is immers reeds ontvankelijk voor wat deze maatregelen betreft, in zoverre zij uitgaat van de VZW Xxx en de VZW Xxx. Verder blijkt uit hetgeen hierna nog volgt dat de eisen tot het bevelen van deze maatregelen, ten gronde niet kunnen slagen. Het is dan ook voor de oplossing van het geschil irrelevant om te weten of naast de VZW Xxx en de VZW Xxx ook de heren Xxx, Xxx en Xxx op ontvankelijke wijze kunnen eisen dat de derde en vierde maatregelen zouden worden bevolen.

C.4. Bemonsteringspunten

24. De eisers houden voor dat de meetresultaten die door het Vlaams Gewest worden aangewend om na te gaan of wordt voldaan aan de jaargrenswaarden voor stikstofdioxide, onbetrouwbaar zijn. Zij zouden de werkelijke concentraties in de “agglomeratie Antwerpen” immers onderschatten, en aldus een al te rooskleurig beeld scheppen van de realiteit.

Zij eisen dat het Vlaams Gewest zou veroordeeld worden om zich te conformeren aan de verplichtingen inzake de plaatsing van de bemonsteringspunten zoals deze volgen uit de bijlagen bij de LKR, hetgeen voor de “agglomeratie Antwerpen” zou neerkomen op de plaatsing van 20 bemonsteringspunten op de plaatsen die de eisers op een kaart hebben aangeduid.

25. De vraag in welke mate de rechtbank over de rechtsmacht beschikt om het Vlaams Gewest te veroordelen tot de plaatsing van bemonsteringspunten, dient onderzocht te worden in het licht van de verplichtingen die uit de Luchtkwaliteitsrichtlijn volgen.

Het is gepast hier de volgende overwegingen aan te halen uit het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 26 juni 2019 in de zaak Craeynest e.a. tegen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a. (nr. C-723/17) :

“(35) Richtlijn 2008/50 bevat gedetailleerde regels voor het gebruik en de plaatsing van de bemonsteringspunten voor de meting van de luchtkwaliteit in de zones en agglomeraties die de lidstaten overeenkomstig artikel 4 ervan hebben bepaald.

(36) Artikel 6 van richtlijn 2008/50 voorziet in verschillende technische methoden die de lidstaten moeten gebruiken voor de beoordeling van de luchtkwaliteit in de zones en agglomeraties. Overeenkomstig de leden 2 tot en met 4 van dat artikel 6 wordt in alle zones en agglomeraties waar het niveau van de in artikel 5 van deze richtlijn bedoelde verontreinigende stoffen hoger is dan de in bijlage II, deel A, vastgestelde bovenste beoordelingsdrempel, de luchtkwaliteit beoordeeld aan de hand van vaste metingen, eventueel aangevuld met modelleringstechnieken en indicatieve metingen. Onder de bovenste beoordelingsdrempel mag een combinatie van vaste metingen enerzijds en modelleringstechnieken en indicatieve metingen anderzijds worden gebruikt. Alleen wanneer het niveau van verontreiniging onder de eveneens in bijlage II, deel A, bij richtlijn 2008/50 vastgestelde onderste beoordelingsdrempel ligt, mag de luchtkwaliteit worden gecontroleerd door gebruikmaking van enkel modelleringstechnieken of een objectieve raming.

(37) Artikel 7 van richtlijn 2008/50 regelt de plaats van de bemonsteringspunten en het minimumaantal daarvan. Ingevolge lid 1 wordt de plaats van de bemonsteringspunten voor de meting van zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes (PM¹⁰ en PM^{2,5}), lood, benzeen en koolmonoxide in de lucht bepaald overeenkomstig de in bijlage III bij deze richtlijn genoemde criteria.

(38) Deel B van die bijlage bepaalt de criteria voor de situering van de bemonsteringspunten op „macroschaal”. Volgens punt 1, onder a), moeten de bemonsteringspunten met het oog op de bescherming van de menselijke gezondheid op een zodanige plaats worden geïnstalleerd dat gegevens over de luchtkwaliteit worden verkregen voor, ten eerste, de gebieden binnen zones en agglomeraties waar de hoogste concentraties van de betrokken verontreinigende stoffen voorkomen waaraan de bevolking rechtstreeks of indirect kan worden blootgesteld gedurende een periode die in vergelijking met de middelingstijd van de betrokken grenswaarden niet verwaarloosbaar is en, ten tweede, de andere gebieden binnen de zones en agglomeraties die representatief zijn voor de blootstelling van de bevolking als geheel. Deel B, punt 1, onder f), van deze bijlage

preciseert dat de bemonsteringspunten zo mogelijk ook representatief moeten zijn voor soortgelijke locaties buiten de onmiddellijke omgeving ervan.

(39) De bepalingen van bijlage III, deel B, punt 1, onder a) en f), bij richtlijn 2008/50 vereisen dus dat de bemonsteringspunten gegevens verschaffen die representatief zijn voor de locaties in een zone of agglomeratie die worden gekenmerkt door een bepaald niveau van verontreiniging.

(40) Uit bijlage III, deel B, punt 1, onder b), bij deze richtlijn blijkt dat, ten eerste, de bemonsteringspunten op een zodanige plaats moeten worden geïnstalleerd dat meting van concentraties in zeer kleine „micromilieus” in de directe omgeving wordt voorkomen en, ten tweede, de bemonsterde lucht, voor zover mogelijk, representatief moet zijn voor de luchtkwaliteit op een bepaalde locatie van een zekere omvang. Deze bepaling vereist dat de metingen het mogelijk maken een juist beeld te krijgen van de luchtkwaliteit over een straatsegment met een lengte van minimaal 100 m in het geval van verkeersgerichte bemonsteringspunten en minimaal 250 m x 250 m op industrieterreinen.

(41) Bovendien maken de regels van bijlage V bij richtlijn 2008/50, waarnaar wordt verwezen in artikel 7, leden 2 en 3, ervan, het mogelijk om het minimumaantal bemonsteringspunten in een zone of agglomeratie te bepalen, alsmede de verhouding tussen de punten voor meting van achtergrondvervuiling en de punten voor meting van verkeersgerelateerde verontreiniging.

(42) Een aantal van de bepalingen van richtlijn 2008/50 waarvan sprake is in de vorige punten van dit arrest, voorziet in duidelijke, nauwkeurige en onvoorwaardelijke verplichtingen, zodat particulieren zich daarop kunnen beroepen jegens de staat.

(43) Dat is met name het geval met de in bijlage III, deel B, punt 1, onder a), eerste streepje, bij richtlijn 2008/50 opgelegde verplichting om bemonsteringspunten op een zodanige plaats te installeren dat gegevens worden verkregen over de verontreiniging op de meest vervuilde plaatsen, of met de verplichting om ten minste het in bijlage V bij deze richtlijn bepaalde minimumaantal bemonsteringspunten te plaatsen. Het staat aan de nationale rechter om na te gaan of deze verplichtingen zijn nagekomen.

(44) Uiteraard is het mogelijk dat, afhankelijk van de plaatselijke situatie in een zone of agglomeratie, voor meerdere locaties is voldaan aan de criteria van bijlage III, deel B, punt 1, onder a), bij richtlijn 2008/50. Bijgevolg moeten de bevoegde nationale autoriteiten op grond van hun beleidsvrijheid kiezen op welke plaatsen de bemonsteringspunten concreet zullen worden geïnstalleerd.

(45) Het bestaan van een dergelijke beleidsvrijheid betekent evenwel geenszins dat de beslissingen die deze autoriteiten krachtens deze vrijheid nemen, ontsnappen aan elk rechterlijk toezicht en met name aan het rechterlijk toezicht dat beoogt na te gaan of zij de aan de uitoefening van deze beleidsvrijheid gestelde grenzen niet hebben overschreden (...).

(46) *Ofschoon geen regels van Unierecht bestaan betreffende de nadere wijze waarop een rechtsmiddel bij de nationale rechter kan worden ingesteld, moet, teneinde de omvang te bepalen van het rechterlijke toezicht op nationale beslissingen die krachtens een handeling van Unierecht zijn genomen, bovendien rekening worden gehouden met het doel van die handeling, waarbij erop moet worden gelet dat geen afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid ervan (...).*

(47) *Wat richtlijn 2008/50 betreft, speelt de plaatsing van de bemonsteringspunten een cruciale rol binnen het bij die richtlijn ingevoerde systeem voor beoordeling en verbetering van de luchtkwaliteit, met name wanneer het niveau van de verontreiniging hoger is dan de in de artikelen 5 en 6 bedoelde bovenste beoordelingsdrempel. Zoals in punt 36 van dit arrest is opgemerkt, vormen de bemonsteringspunten in dat geval, overeenkomstig artikel 6, lid 2, van richtlijn 2008/50, het voornaamste instrument voor de beoordeling van de luchtkwaliteit.*

(48) *Aan de hand van de meetresultaten die worden verkregen dankzij deze punten, kunnen de lidstaten erop toezien, zoals is vereist door artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/50, dat de niveaus van de in deze richtlijn bedoelde verontreinigende stoffen in de gehele zones en agglomeraties de in bijlage XI ervan vastgestelde grenswaarden niet overschrijden. Wanneer de overschrijding van deze grenswaarden plaatsvindt na het uiterste tijdstip voor naleving ervan, is de betrokken lidstaat ertoe gehouden overeenkomstig artikel 23, lid 1, van deze richtlijn een luchtkwaliteitsplan op te stellen dat aan bepaalde vereisten voldoet (...).*

(49) *Hieruit volgt dat het voorwerp zelf van richtlijn 2008/50 gevaar zou lopen indien de bemonsteringspunten in een zone of agglomeratie niet overeenkomstig de daarin bepaalde criteria werden geïnstalleerd.*

(50) *Dat gevaar kan ook werkelijkheid worden wanneer de bevoegde nationale autoriteiten, binnen de hun bij richtlijn 2008/50 verleende beleidsvrijheid, niet ernaar streven de doeltreffendheid ervan te waarborgen. Met name ingeval metingen op verschillende locaties in beginsel gegevens over de meest vervuilde plaatsen in de zin van bijlage III, deel B, punt 1, onder a), eerste streepje, bij deze richtlijn kunnen verschaffen, staat het dus aan de bevoegde nationale autoriteiten om de plaatsing van de bemonsteringspunten zodanig te kiezen dat het gevaar dat overschrijdingen van de grenswaarden onopgemerkt blijven, tot een minimum wordt beperkt.*

(51) *Daarbij moeten deze autoriteiten hun beslissingen op betrouwbare wetenschappelijke gegevens baseren en, zoals blijkt uit bijlage III, deel D, bij richtlijn 2008/50, een volledige documentatie aanleggen waarin wordt aangegeven op basis van welke elementen de keuze van de plaatsing van alle locaties voor controle van de luchtkwaliteit is gemaakt. Deze documentatie moet geregeld worden bijgewerkt om te garanderen dat nog steeds aan de selectiecriteria wordt voldaan.*

(52) Ook al vergt de keuze van de plaatsing van de bemonsteringspunten ingewikkelde technische beoordelingen, de beleidsvrijheid waarover de bevoegde nationale autoriteiten beschikken, wordt bijgevolg begrensd door de finaliteit en de doelstellingen die met de toepasselijke regels worden nagestreefd.

(53) Aangezien een justitiabele het recht heeft om door een rechterlijke instantie te doen controleren of de nationale wettelijke regeling en de toepassing ervan binnen de grenzen zijn gebleven van de beleidsvrijheid die richtlijn 2008/50 laat bij de keuze van de plaatsing van de bemonsteringspunten, is de door het nationale recht daartoe aangewezen rechterlijke instantie daarenboven ook bevoegd om jegens de betrokken nationale autoriteit alle noodzakelijke maatregelen te treffen, zoals een bevel, teneinde ervoor te zorgen dat de plaatsing van deze punten voldoet aan de in deze richtlijn vastgestelde criteria (...).

(54) Volgens de rechtspraak van het Hof is het bij gebreke van regels van Unierecht een zaak van de interne rechtsorde van elke lidstaat om de bevoegde rechter aan te wijzen en procesregels te geven voor rechtsvorderingen die ertoe strekken, de rechten te beschermen die de justitiabelen aan een handeling van Unierecht, zoals richtlijn 2008/50, ontleen. Deze regels mogen evenwel niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke situaties krachtens nationaal recht gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel) (...). Wat dit laatste beginsel betreft, zij eraan herinnerd dat het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht is neergelegd in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat een herbevestiging van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming vormt (...).

(55) In casu is ter terechtzitting voor het Hof verklaard en is niet betwist dat de nationale rechterlijke instanties die bevoegd zijn om de plaatsing van de bemonsteringspunten te controleren, krachtens de toepasselijke regels van Belgisch recht jegens de nationale autoriteiten over een injunctiebevoegdheid beschikken. Het staat bijgevolg aan de verwijzende rechter om in voorkomend geval van deze bevoegdheid gebruik te maken onder de naar nationaal recht geldende voorwaarden.

(56) Gelet op alle voorgaande overwegingen dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat artikel 4, lid 3, VEU en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in samenhang met artikel 288, derde alinea, VWEU, en de artikelen 6 en 7 van richtlijn 2008/50 aldus moeten worden uitgelegd dat het aan de nationale rechter staat, wanneer bij hem een vordering daartoe is ingesteld door particulieren die rechtstreeks getroffen worden door de overschrijding van de in artikel 13, lid 1, van deze richtlijn bedoelde grenswaarden, om te onderzoeken of de in een bepaalde zone geplaatste bemonsteringspunten zijn geïnstalleerd overeenkomstig de in bijlage III, deel B, punt 1, onder a), bij deze richtlijn gestelde criteria en, zo dat niet het geval is, jegens de bevoegde nationale autoriteit alle noodzakelijke maatregelen te treffen, zoals een bevel indien daarin

naar nationaal recht is voorzien, opdat deze bemonsteringspunten geplaatst worden overeenkomstig die criteria.”

De rechtbank beschikt aldus over de rechtsmacht om, bij wege van herstel van de (morele) schade van de eisers die veroorzaakt wordt door een schending van de regels van de Luchtkwaliteitsrichtlijn, het Vlaams Gewest te bevelen om bemonsteringspunten te plaatsen overeenkomstig de in bijlage III, deel B, punt 1, onder a), bij deze richtlijn gestelde criteria, wanneer zou blijken dat die criteria niet werden nageleefd. Ook kan de rechtbank in dezelfde zin bevelen dat het in Bijlage V van de LKR opgelegde minimum aantal bemonsteringspunten zou worden geplaatst wanneer zou blijken dat dit minimum niet wordt nageleefd.

26. Onder punt B. 1, a) van Bijlage III van de LKR wordt bepaald dat de bemonsteringspunten zich op zodanige plaats dienen te bevinden dat gegevens worden verkregen over :

- de gebieden binnen zones en agglomeraties waar de hoogste concentraties voorkomen waaraan de bevolking rechtstreeks of onrechtstreeks kan worden blootgesteld gedurende een periode die in vergelijking met de middelingstijd van de grenswaarde(n) niet verwaarloosbaar is ;
- de concentraties in andere gebieden binnen de zones en agglomeraties die representatief zijn voor de blootstelling van de bevolking als geheel.

27. De eisers beweren dat de meetresultaten die verkregen worden door het netwerk van bestaande bemonsteringspunten in de “agglomeratie Antwerpen” onbetrouwbaar is. Deze resultaten zouden de werkelijke concentraties van stikstofdioxide onderschatten en een al te rooskleurig beeld scheppen. Meer in het bijzonder zouden de door het Vlaams Gewest geplaatste bemonsteringspunten onvoldoende zijn gesitueerd in de zogenaamde “streetcanyons” (smalle straten met hoge bebouwing en veel verkeer). Zij leiden dit af uit de jaarrapporten van de Vlaamse Milieumaatschappij, uit metingen met passieve samplers, uit het nieuwe luchtkwaliteitsmodel dat door de Vlaamse Milieumaatschappij werd ontwikkeld, en uit het recente uitgevoerde onderzoek “Curieuze Neuzen”.

Het Vlaams Gewest antwoordt dat de keuze van de plaatsen waar de bemonsteringspunten zijn geplaatst in de “agglomeratie Antwerpen” gebaseerd is op een wetenschappelijke analyse en beantwoordt aan de criteria van de LKR. Het aantal vaste meetstations (7) zou het minimum (2) overstijgen dat door de LKR wordt opgelegd. Bovendien zouden er sedert 2017 ook passieve samplers toegevoegd aan het netwerk van vaste meetstations, in het

bijzonder in de “streetcanyons”, zodat er thans in werkelijkheid een zeer volledige meting zou gebeuren die ruimschoots zou voldoen aan de verplichtingen van de LKR.

28. De bewering van het Vlaams Gewest dat het aantal vaste meetstations in de “agglomeratie Antwerpen” het minimum overstijgt dat door Bijlage V van de LKR wordt voorgeschreven, wordt door de eisers niet weerlegd, en wordt voldoende gestaafd aan de hand van de voorgelegde stukken.

29. Het Vlaams Gewest maakt vervolgens voldoende aannemelijk dat de keuze voor de plaatsen van de bemonsteringspunten binnen de “agglomeratie Antwerpen” gebaseerd werd op een ernstige wetenschappelijke analyse betreffende de blootstelling van de bevolking, en rekening houdend met de praktische mogelijkheden om een volledig uitgerust meetstation te plaatsen.

Het Vlaams Gewest legt een document voor van de Vlaamse Milieumaatschappij uit maart 2018 getiteld “Evaluatie 2017 van de meetplaatsen voor PM₁₀/PM_{2,5},NO₂/NO_x,SO₂,O₃ en CO”, waarin wordt uiteengezet :

“3.2.3.6 Toetsing aan de macro- en microcriteria voor NO₂-meetplaatsen volgens de richtlijn

De richtlijn stelt dat bemonsteringspunten met het oog op de bescherming van de menselijke gezondheid zich op een zodanige plaats dienen te bevinden dat gegevens worden verkregen over de gebieden binnen zones en agglomeraties waar de hoogste concentraties voorkomen waaraan de bevolking rechtstreeks of onrechtstreeks kan worden blootgesteld gedurende een periode die in vergelijking met de middelingstijd van een de grenswaarde(n) niet verwaarloosbaar is.

(...)

Uit Figuur 8 blijkt (...) dat de hoogste concentraties in elke zone worden gemodelleerd langs snelwegen, andere belangrijke verkeersaders en/of in streetcanyons. Om de NO₂-concentraties door het verkeer beter in beeld te brengen werd enkele jaren terug het IFDM-model toegevoegd aan het RIO-model. Recent werd ook de derde schakel (OSPM) aan de modelketen toegevoegd. Deze schakel rekt specifiek de concentraties door in streetcanyons.

Omwille van de ruimte die een meetplaats inneemt, is het praktisch onmogelijk om een meetplaats op te richten in een streetcanyon. Voor de plaatsing van een volwaardig meetstation is immers twintig vierkante meter open ruimte nodig. Deze streetcanyons zijn echter van die aard dat er zelden open ruimte is.

Om de NO₂-concentraties beter in beeld te brengen in streetcanyons worden regelmatig meetcampagnes uitgevoerd. In 2010 en 2013 voerde de VMM zo tijdelijke meetcampagnes met passieve samplers uit om na te gaan in welke mate er zich nog overschrijdingen van de NO₂-grenswaarde voordeden in Vlaamse steden.(...) Op 20 aanvullende meetplaatsen worden in Antwerpen vanaf begin 2017 de NO₂-concentraties gemeten met behulp van passieve samplers, 10 van deze meetplaatsen bevinden zich in streetcanyons. (...) Het betreft hier weliswaar geen metingen volgens de referentiemethode die de richtlijn 2008/50/EG voorschrijft.

(...)

3.2.3.7 Besluit

Alle zones overschrijden de bovenste beoordelingsdrempel. In alle zones zijn er genoeg meetplaatsen om te voldoen aan de minimumvereisten betreffende het aantal stations en de bijkomende voorwaarden zoals opgenomen in de Richtlijn 2008/50/EG (...)

In de bijlage 1 bij dit rapport wordt dan per meetstation een gedetailleerde toetsing uitgevoerd aan de macro- en microcriteria van de LKR.

30. De eisers leggen geen enkel inhoudelijk element voor dat van aard zou kunnen zijn deze uiteenzetting te betwisten of te weerleggen. Hun kritiek dat er onvoldoende zou worden rekening gehouden met de situatie van de “streetcanyons” lijkt onterecht nu er, voor wat de “agglomeratie Antwerpen” betreft, sedert 2017 specifiek ook metingen gebeuren met passieve samplers, waarvan er 10 zijn gesitueerd in “streetcanyons”. Hoewel passieve samplers niet beantwoorden aan de voorwaarden die door de LKR worden gesteld aan een meetstation, is het duidelijk dat het hier gaat om een oplossing die precies tegemoet komt aan de praktische moeilijkheid die erin bestaat dat in de smalle straten die de “streetcanyons” zijn, geen ruimte is om de meetstations te installeren die voldoen aan de criteria van de LKR.

De meetresultaten die verkregen worden met de passieve samplers worden ook gepubliceerd en aan de Europese Commissie overgemaakt. De voorzitter van deze rechtbank heeft het Vlaams Gewest daartoe overigens verplicht in de beschikking van 10 oktober 2018. Met deze meetresultaten zal aldus ook rekening worden gehouden om te bepalen of het jaargrensgemiddelde voor stikstofdioxide wordt overschreden in de “agglomeratie Antwerpen”.

31. De eisers maken niet aannemelijk dat het Vlaams Gewest bij het bepalen van de locaties voor de bemonsteringspunten in de “agglomeratie Antwerpen” buiten de grenzen

is getreden van de beleidsvrijheid waarover zij daartoe beschikt. Die grenzen werden aangeduid in het hoger aangehaalde arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaak Craeynest e.a. tegen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het blijkt meer in het bijzonder niet dat de keuze van de locaties gebeurde op basis van onbetrouwbare wetenschappelijke gegevens, of met miskenning van de doelstelling die erin bestaat te vermijden dat overschrijdingen van de grenswaarden onopgemerkt blijven.

De eisers maken bijgevolg niet aannemelijk dat het Vlaams Gewest, voor wat de “agglomeratie Antwerpen” betreft, niet heeft voldaan aan de bepalingen van de LKR met betrekking tot het bepalen van de plaatsen waar de bemonsteringspunten worden ingericht.

Er bestaat aldus geen grond om het Vlaams Gewest te bevelen bijkomende bemonsteringspunten op te richten in de “agglomeratie Antwerpen”, laat staan om de locatie te bepalen waar die meetstations dan zouden moeten staan.

C.5 Opstellen van een luchtkwaliteitsplan

32. Het wordt niet betwist dat de jaargrenswaarde voor stikstofdioxide in de “agglomeratie Antwerpen” werd overschreden. Artikel 23, lid 1, van de LKR bepaalt dat in geval van overschrijding van een jaargrenswaarde, een luchtkwaliteitsplan moet worden opgesteld dat passende maatregelen bevat opdat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden. De eisers vragen dat de rechtbank het Vlaams Gewest zou bevelen dergelijk plan op te stellen, nu de thans voorliggende documenten onvoldoende maatregelen zouden bevatten om de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden.

33. De vraag in welke mate de rechtbank over de rechtsmacht beschikt om het Vlaams Gewest te veroordelen tot de opmaak van dergelijk luchtkwaliteitsplan, dient onderzocht te worden in het licht van de verplichtingen die uit de Luchtkwaliteitsrichtlijn volgen.

Het is gepast hier de volgende overwegingen aan te halen uit het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 19 november 2014 in de zaak van ClientEarth t. het Verenigd Koninkrijk (zaak nr. C-404/13) :

“(50.) Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 4 VEU en 19 VEU (...) in die zin moeten worden uitgelegd dat, wanneer een lidstaat de vereisten van artikel 13, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 niet in acht heeft genomen maar evenmin onder de voorwaarden van artikel 22 van deze richtlijn om uitstel van het uiterste tijdstip heeft verzocht, het aan de bevoegde nationale rechter – waarbij eventueel beroep is ingesteld – staat 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.

(...)

(52.) Wat artikel 4 VEU betreft, zijn het volgens vaste rechtspraak de rechterlijke instanties van de lidstaten die uit hoofde van het in lid 3 van dat artikel geformuleerde beginsel van loyale samenwerking de rechterlijke bescherming dienen te verzekeren van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontnemen (...). Volgens artikel 19, lid 1, VEU moeten de lidstaten bovendien voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden te verzekeren.

(53.) In geval van overschrijding van de grenswaarden voor stikstofdioxide na 1 januari 2010 in een lidstaat die niet heeft verzocht om uitstel van dit uiterste tijdstip overeenkomstig artikel 22, lid 1, van richtlijn 2008/50, legt artikel 23, lid 1, tweede alinea, van deze richtlijn hem een duidelijke verplichting op om een luchtkwaliteitsplan op te stellen dat aan bepaalde vereisten moet voldoen (...).

(54.) Bovendien kunnen particulieren zich volgens vaste rechtspraak tegenover de overheid beroepen op onvoorwaardelijke en voldoende duidelijke bepalingen van een richtlijn. Tevens dienen de nationale autoriteiten en rechters aan bepalingen van nationaal recht een uitlegging te geven die zo veel mogelijk verenigbaar is met de doelstellingen van deze richtlijn. Wanneer een dergelijke uitlegging niet kan worden gegeven, dienen zij nationale voorschriften die onverenigbaar zijn met deze richtlijn, buiten toepassing te laten (...).

(55.) Ten slotte heeft het Hof er herhaaldelijk op gewezen dat het onverenigbaar zou zijn met de dwingende werking die krachtens artikel 288 VWEU aan richtlijn 2008/50 toekomt, om principieel uit te sluiten dat de daarbij opgelegde verplichting door de betrokkenen zou kunnen worden ingeroepen. Deze overweging geldt met name voor een richtlijn waarvan het doel is gelegen in de beheersing en vermindering van de luchtverontreiniging, en die derhalve strekt ter bescherming van de volksgezondheid (...).

(56.) Daaruit volgt dat natuurlijke personen of rechtspersonen die rechtstreeks worden getroffen door de overschrijding van de grenswaarden na 1 januari 2010, moeten kunnen bewerkstelligen, in voorkomend geval door beroep in te stellen bij de bevoegde rechterlijke instanties, dat de nationale autoriteiten een luchtkwaliteitsplan opstellen in overeenstemming met artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50, wanneer een

lidstaat de uit artikel 13, lid 1, tweede alinea, van deze richtlijn voortvloeiende vereisten niet in acht heeft genomen maar evenmin onder de in artikel 22 daarvan gestelde voorwaarden om uitstel van het uiterste tijdstip heeft verzocht (...).

(57.) 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.

(58.) Bijgevolg dient op de vierde vraag te worden geantwoord dat, wanneer een lidstaat de vereisten van artikel 13, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 niet heeft nageleefd maar evenmin onder de voorwaarden van artikel 22 van deze richtlijn om uitstel van het uiterste tijdstip heeft verzocht, het aan de bevoegde nationale rechter, waarbij eventueel beroep is ingesteld, staat 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.”

34. Met het Hof van Justitie dient vastgesteld te worden dat de lidstaat in geval van overschrijding van de grenswaarden, een duidelijke en onvoorwaardelijke plicht heeft tot opmaak van het plan bedoeld in artikel 23, lid 1, van de LKR. De omstandigheid dat de bevoegde overheden over een zekere beleidsvrijheid beschikken bij het bepalen van de inhoud van dat plan, verhindert aldus niet dat de rechter het bevel kan richten tot de bevoegde overheid om dat plan op te maken. In geval van overschrijding van de grenswaarden, beschikt de overheid immers niet over de beleidsvrijheid om van de opmaak van het plan af te zien.

De rechtbank besluit dat zij het beginsel van de scheiding der machten niet overschrijdt wanneer zij, na te hebben vastgesteld dat de grenswaarden overschreden worden en nagelaten wordt een luchtkwaliteitsplan op te stellen, een bevel zou richten tot de overheid tot opmaak van een luchtkwaliteitsplan. Evenmin schendt zij dat grondwettelijk beginsel wanneer zij zou bevelen een nieuw luchtkwaliteitsplan op te stellen wanneer zou blijken dat de maatregelen die in een voorgelegd luchtkwaliteitsplan worden voorgesteld, niet van aard zijn om de periode van overschrijding “zo kort mogelijk” te houden.

Het komt de rechtbank daarbij niet toe zelf de maatregelen te bepalen die in dergelijk plan dienen opgenomen te worden. Welke die maatregelen zouden kunnen zijn, behoort tot de beleidsvrijheid van de overheid. De rechtbank beschikt echter wel over de rechtsmacht om te controleren of een bepaald voorgesteld pakket van maatregelen doeltreffend zijn om de periode van overschrijding “zo kort mogelijk” te houden.

35. Het begrip “zo kort mogelijk” werd door de LKR niet nader omschreven. De vraag of de maatregelen die worden voorgesteld in een luchtkwaliteitsplan al dan niet van aard zijn de periode van overschrijding “zo kort mogelijk” te houden, kan dan ook niet eenvoudig beantwoord worden aan de hand van een bepaalde vervaltermijn. Door een begrip als “zo kort mogelijk” te gebruiken in plaats van een bepaalde vervaltermijn, hebben de opstellers van de LKR aangegeven dat er rekening kan gehouden worden met plaatselijke omstandigheden en moeilijkheden die ondervonden kunnen worden bij de concrete haalbaarheid (maatschappelijk, financieel, ...) van bepaalde voorgestelde maatregelen op korte termijn.

Rekening houdend met de beleidsvrijheid waarover de overheden beschikken om te bepalen welke maatregelen getroffen worden om de luchtkwaliteit te verbeteren en de overschrijdingen van grenswaarden te voorkomen, kan de rechterlijke controle op de vraag of de in een luchtkwaliteitsplan voorgestelde maatregelen al dan niet van aard zijn om de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden, niet anders dan marginaal zijn. De rechtbank zal dan ook maar bevelen dat een nieuw of aangepast luchtkwaliteitsplan moet worden opgesteld wanneer de voorgestelde maatregelen kennelijk onvoldoende zijn om de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden.

36. Het Vlaams Gewest beweert dat hij aan de verplichting van artikel 23, lid 1, van de LKR heeft voldaan met het saneringsplan voor de agglomeratie Antwerpen, opgesteld in december 2017, zoals dit werd aangevuld door het Luchtbeleidsplan 2030, dat door de Vlaamse regering definitief werd aangenomen op 25 oktober 2019.

De eisers voeren aan dat dit saneringsplan en dit Luchtbeleidsplan 2030 geen passende maatregelen bevat die de periode van overschrijding van de jaargrenswaarden voor stikstofdioxide zo kort mogelijk houden.

Zij verwijzen naar volgende uiteenzetting in het Luchtbeleidsplan 2030 over kortetermijndoelstellingen :

“Kortetermijndoelstellingen

Op basis van de modellering en rekening houdend met de fouten en onzekerheden daarvan kunnen we besluiten dat we middels de uitvoering van het volledige pakket aan beleidsmaatregelen tegen 2025 het aantal locaties met vaste bewoning dat wordt blootgesteld aan concentraties boven de NO₂–jaargrenswaarde in alle luchtkwaliteitszones terugbrengen tot nul.” (blz. 15 van het plan)

De eisers leiden hieruit af dat de maatregelen die in het plan worden uiteengezet, maar zullen leiden tot het respecteren van de jaargrenswaarde voor stikstofdioxide in 2025, hetzij over 5 jaar, hetgeen niet zou beantwoorden aan de vereiste om de periode van overschrijding van de jaargrenswaarden voor stikstofdioxide zo kort mogelijk te houden.

37. Het Vlaams Gewest wijst er terecht op dat de verwijzing naar het jaar 2025 in de voormelde passus slechts het resultaat is van een doorrekening van de impact van de in het plan opgenomen maatregelen tegen het jaar 2025. Het is aldus niet juist om hieruit af te leiden dat de periode van overschrijding van de jaargrenswaarde voor stikstofdioxide noodzakelijkerwijze nog tot dat jaar zal lopen, zodat de maatregelen van het plan niet voldoende passend zouden zijn.

Het is gepast om het relevante hoofdstuk van het Luchtbeleidsplan 2030 volledig aan te halen (blz. 157-159, onderlijning door de rechtbank) :

“6.1. TOETSING KORTETERMIJNDOELSTELLINGEN

6.1.1 LUCHTKWALITEIT

Op korte termijn streven we ernaar zo snel mogelijk de Europese luchtkwaliteitsnormen in alle luchtkwaliteitszones en agglomeraties te bereiken.

Uit paragraaf 4.1.2 is gebleken dat zich momenteel enkel voor de pollutent NO₂ nog relevante problemen voordoen voor wat betreft het bereiken van de Europese grenswaarden. Meer bepaald wordt actueel de NO₂-jaargrenswaarde nog overschreden langs de drukke verkeersassen van ring-, gewest- en snelwegen, onder meer in de buurt van de agglomeraties Antwerpen, Brussel en Gent. Tevens zijn er overschrijdingen bij tunnelmonden en in street canyons. De overschrijdingen in street canyons doen zich voor in verschillende gemeenten in Vlaanderen. De verhoogde NO₂-concentraties zijn dus duidelijk gelinkt aan wegverkeer. In 2018 werd de NO₂-jaargrenswaarde in geen enkele meetpost (relevant voor de blootstelling van de bevolking) uit het telemetrisch meetnet van de VMM meer overschreden. Wel werden nog overschrijdingen vastgesteld middels metingen met passieve samplers.

(...)

Bij de verdere analyse beperken we ons tot de locaties met vaste bewoning en houden we rekening met gekende modelfouten. Uit validatie van het AURORA-RIO-IFDM-OSPM model is enerzijds gebleken dat het model aan de hoge kant van de resultaten de NO₂-concentraties overschat. De overschattingen van het model zijn te wijten aan overschattingen van de verkeersintensiteiten en het verkeerdelijk indelen van punten als street canyon op vrij open locaties, iets wat vaak terugkomt bij lintbebouwing in dorpskernen en steden. Gelet op deze overschatting in de hoogste concentratierange van de huidige modelresultaten is de 99,9^e percentiel momenteel de best bruikbare parameter om de omvang van de overschrijding van de NO₂-jaargrenswaarden te beoordelen. Anderzijds blijkt uit de validatie dat het model de concentraties gemiddeld genomen onderschat. De globale modelonzekerheid bedraagt ongeveer 6 µg/m³.

Waar in 2016 nog 3,7 % van de Vlaamse bevolking werd blootgesteld aan een overschrijding van de NO₂-jaargrenswaarde van 40 µg/m³, zal dat op basis van de gehanteerde 99,9^epercentiel in 2025, mits uitvoering van het pakket aan beleidsmaatregelen, teruggebracht zijn tot nul. Dat toont aan dat het pakket aan beleidsmaatregelen (met als voornaamste effect de ontdieseljing van het wagenpark) op korte termijn een erg gunstige impact zal hebben op de blootstelling van de bevolking aan concentraties boven de NO₂-jaargrenswaarde.

Gelet op de modelonzekerheid van ongeveer 6 µg/m³ is het belangrijk om de locaties met gemodelleerde NO₂-concentraties vanaf 34 µg/m³ goed op te volgen. Deze locaties situeren zich vooral langs verschillende drukke gewest- en stedelijke invalswegen, bij verschillende doortochten van gewestwegen door lokale kernen en in enkele street canyons (...).

Om zeker te zijn dat zich er in realiteit geen overschrijdingen van de Europese grenswaarde meer voordoen, is een goede monitoring aangewezen en moeten op deze locaties op erg korte termijn maatregelen genomen worden. Hiertoe zijn er verschillende maatregelen opgenomen in dit plan zoals de facilitering van de invoering van lage-emissiezones, gebiedsgerichte mobiliteitsmaatregelen en generieke maatregelen. Het is belangrijk om de voorziene maatregelen op zeer korte termijn gericht toe te passen op de locaties met hogere NO₂-waarden en dit zowel binnenstedelijk als langsheen de verschillende drukke gewestwegen en stedelijke invalswegen. We denken hierbij aan: (1) de binnenstedelijke invoering van circulatieplannen of andere maatregelen waardoor het autoverkeer wordt teruggedrongen, of (2) de invoering of het behoud van lage-emissiezones waar het dieselverkeer wordt geweerd uit de kernen waar volgens de modellering in 2025 de NO₂-concentraties nog hoog zijn. De bevoegdheid voor het invoeren van lokale maatregelen ligt bij de lokale besturen.

Op basis van de modellering en rekening houdend met de fouten en onzekerheden daarvan kunnen we besluiten dat we middels de uitvoering van het volledige pakket aan beleidsmaatregelen tegen 2025 het aantal locaties met vaste bewoning dat wordt blootgesteld aan concentraties boven de NO₂-jaargrenswaarde terugbrengen tot nul. Gezien er zowel op de invoerdata (in het bijzonder de gebruikte verkeersgegevens) als op het model zelf (met name het doorrekenen van de street canyon effecten) een inherente onzekerheid rust, is een gedetailleerde opvolging (zowel op Vlaams als op lokaal niveau) nodig. Deze opvolging zal gerealiseerd worden door enerzijds meetcampagnes van de Vlaamse Milieumaatschappij (vast opgestelde meetpunten en metingen met passieve samplers), en anderzijds een jaarlijkse gebiedsdekkende modellering met het ATMOSstreetmodel. Daarnaast is het belangrijk om de acties m.b.t. het verbeteren van de lokale verkeersdata (...) zo snel mogelijk te realiseren om de modelonzekerheid te doen afnemen."

38. Het Luchtbeleidsplan 2030 blijkt aldus wel degelijk maatregelen te bevatten die, volgens de opstellers ervan, ertoe strekken de periode van overschrijding van de jaargrenswaarden voor stikstofdioxide zo kort mogelijk te houden. Het gaat meer in het bijzonder om een pakket aan maatregelen die bijdragen tot “de ontdieseling van het wagenpark” die op zeer korte termijn gericht dienen te worden toegepast.

De in het plan voorgestelde maatregelen om op korte termijn de overschrijdingen van de jaargrenswaarden voor stikstofdioxide in het gehele Vlaamse Gewest (en in het bijzonder ook in de “agglomeratie Antwerpen”) te doen ophouden en te voorkomen, lijken gesteund te zijn op een ernstige wetenschappelijke analyse.

De eisers leggen geen enkel inhoudelijk element voor dat van aard zou kunnen zijn deze wetenschappelijke analyse te betwisten of te weerleggen. Zij maken aldus niet aannemelijk dat de in het Luchtbeleidsplan 2030 opgenomen maatregelen kennelijk onvoldoende zouden kunnen zijn om het beoogde resultaat, het zo kort mogelijk houden van de periode van overschrijding van de jaargrenswaarden voor stikstofdioxide, te bereiken. De loutere verwijzing naar de voormelde passus betreffende de herleiding tot nul in 2025 is daartoe onvoldoende.

De omstandigheid dat de rechtbank de mogelijkheid heeft om (marginaal) te controleren of een luchtkwaliteitsplan wel de passende maatregelen bevat die de periode van overschrijding zo kort mogelijk zullen houden, betekent niet dat zij tot die inhoudelijke controle dient over te gaan (en daartoe eventueel het advies zal inwinnen van een gerechtsdeskundige) van zodra een eiser louter beweert dat de maatregelen onvoldoende zijn. De rechtbank zal maar overgaan tot die (marginale) inhoudelijke controle wanneer de eiser ernstige, wetenschappelijk onderbouwde, argumenten voorlegt die erop wijzen dat de in het plan voorgestelde maatregelen onvoldoende zouden kunnen zijn om de doelstelling te bereiken.

39. De rechtbank besluit dat de eisers het bewijs niet leveren dat het Luchtbeleidsplan 2030, zoals dit definitief werd goedgekeurd door de Vlaamse regering op 25 oktober 2019, niet beantwoordt aan de vereiste van artikel 23, lid 1, van de LKR. De eis om het Vlaams Gewest te bevelen een nieuw of aangepast luchtbeleidsplan op te stellen, wordt afgewezen.

C.6 Uitvoering van het luchtkwaliteitsplan

40. De derde maatregel die de eisers vragen, betreft de uitvoering van de maatregelen van het luchtkwaliteitsplan dat door het Vlaams Gewest dient te worden opgesteld in

uitvoering van de vorige gevraagde maatregel. Nu de rechtbank het Vlaams Gewest niet beveelt een luchtkwaliteitsplan op te stellen, heeft deze derde maatregel geen voorwerp, en bestaat er bijgevolg geen grond om deze maatregel te bevelen.

C.7 Verbod om maatregelen te treffen

41. Ten slotte vragen de eisers dat de rechtbank aan het Vlaams Gewest zou verbieden om, in afwachting van het eerbiedigen van de jaargrenswaarde voor stikstofdioxide, maatregelen te (doen) treffen waarvan kan worden verwacht dat deze tot blijvende dan wel hernieuwde overschrijding van de jaargrenswaarde voor stikstofdioxide aanleiding zullen geven.

42. Zoals het Vlaams Gewest terecht aanvoert –door de beschikking aan te halen van de voorzitter van deze rechtbank van 10 oktober 2018, waarin uitspraak wordt gedaan over een gelijkaardige eis- kan de rechtbank onmogelijk op dergelijke vordering ingaan.

De gevraagde maatregel mist immers de vereiste precisie en concretisering opdat zij uitvoerbaar en in rechte –via de dwangsom- afdwingbaar zou kunnen zijn.

Bovendien, en vooral, zou de inwilliging van de algemeen geformuleerde verbodsmaatregel ertoe leiden dat de rechterlijke macht een zeer verregaande en alomvattende hypotheek zou leggen op het beleidsoptreden van de uitvoerende en wetgevende macht. Dergelijke inmenging is strijdig met het beginsel van de scheiding der machten. De vordering om een dergelijke maatregel op te leggen kan dan ook niet slagen.

*

OP GROND VAN DEZE REDENEN BESLIST DE RECHTBANK :

De eisen worden afgewezen ;

De rechtbank veroordeelt de VZW Xxx, de VZW Xxx, de heer Xxx, de heer Xxx en de heer Xxx tot de gerechtskosten, aan de zijde van het Vlaams Gewest begroot op 1.440,00 € (rechtsplegingsvergoeding).

Dit vonnis wordt uitgesproken tijdens de openbare zitting van de 4^e kamer van de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel van 31 januari 2020