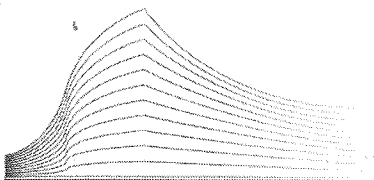


374
P



Kopie
Afgeleverd aan: mr. VERSTRAETEN Johan
art. 792 Ger. W.
Vrij van griffierecht - art. 280,2° W.Reg.

Uitgifte

Repertoriumnummer 2021/ 9295
Datum van uitspraak 7 december 2021
Rolnummer 2020/AR/1107

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

☐ Niet aan te bieden aan de
ontvanger

Tussenarrest : art. 775 G.W. -
heropening der debatten 10 mei
2022

Hof van beroep Brussel

Arrest

Kamer 17,
burgerlijke zaken

Aangeboden op
Niet te registreren

COVER 01-00002453018-0001-0026-03-01-1



INZAKE :

Het VLAAMS GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse Regering, ten verzoeken van de Vlaamse Minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, die kabinet houdt te 1210 BRUSSEL, Koning Albert II-laan 7 (Seven – 6^{de} verdieping),
appellante,

vertegenwoordigd door mr. VANPRAET Jürgen, advocaat te 8820 TORHOUT, Oostendestraat 306

TEGEN :

GREENPEACE BELGIUM V.Z.W., ON 0424.496.447, met maatschappelijke zetel te 1030 BRUSSEL, Haachtsesteenweg 159,
geïntimeerde,

vertegenwoordigd door mr. VERSTRAETEN Johan, advocaat te 3000 LEUVEN, Fonteinstraat 1A bus 501

Het hof is gevat door een verzoekschrift tot hoger beroep neergelegd ter griffie op 13 augustus 2020, gericht tegen een vonnis gewezen door de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel, beslagkamer, op 8 juli 2020.

Van dit vonnis wordt geen akte van betekening voorgelegd.

De eerste rechter heeft de feiten en de vorderingen van partijen als volgt samengevat:

“Feiten

Het geschil tussen de partijen betreft:

- de al dan niet uitvoering door het Vlaamse Gewest van de beschikking van de Voorzitter van de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel van 10 oktober 2018;
- het al dan niet verbeuren van de dwangsommen waarvoor vzw Greenpeace Belgium op 16 januari 2020 bevel tot betaling liet betekenen.



In zijn beschikking van 10 oktober 2018 (hierna: **"de dwangsombeschikking"**, stuk 1 verwerende partij en stuk 8 eisende partij) veroordeelde de Voorzitter van de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel het Vlaamse Gewest tot het opstellen van een luchtkwaliteitsplan in de zin van artikel 23 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn voor alle zones en agglomeraties van het Vlaamse Gewest, in overeenstemming met alle vereisten die dat artikel aan een dergelijk luchtkwaliteitsplan stelt, inzonderheid de plicht om de overschrijding van de grenswaarden zo kort mogelijk te houden. Die /veroordeling diende uitgevoerd te worden binnen een termijn van één jaar na betekening van de dwangsombeschikking, onder verbeurte van een dwangsom van € 1.000,00 per dag vertraging, met een maximum aan te verbeuren dwangsommen van € 5.000.000,00.

Deze beschikking werd op 6 november 2018 aan het Vlaamse Gewest betekend.

Op 25 oktober 2019 heeft de Vlaamse Regering het "Luchtbeleidsplan 2030" goedgekeurd.

Op 16 januari 2020 liet vzw Greenpeace Belgium een bevel tot betalen betekenen waarin dwangsommen worden gevorderd ten belope van 61.000 euro (stuk 4 verwerende partij).

Het Vlaamse Gewest tekende op 24 januari 2020 verzet aan tegen dit bevel tot betaling.

3 Vorderingen van partijen

Het Vlaamse Gewest vordert om

- Het verzet ontvankelijk en gegrond te verklaren;
- Te zeggen voor recht dat de dwangsommen lastens concludante opgelegd bij de voormelde beschikking van dd. 10 oktober 2018 niet zijn verbeurd;
- Vervolgens te zeggen voor recht dat het bevel tot betalen bij exploit dd. 16 januari 2020 van gerechtsdeurwaarder Wim Van Wallegghem, plaatsvervangend gerechtsdeurwaarder loco Meester Patrick Jaspers, Gerechtsdeurwaarder, nietig en zonder waarde is, minstens opgeheven moet worden, en in elk geval geen aanleiding kan geven tot verdere uitvoering;
- In ondergeschikte orde, het bedrag van de reeds verbeurde dwangsommen op te schorten, minstens aanzienlijk te milderen;
- In uiterst ondergeschikte orde, bij wijze van bewarende maatregel de tenuitvoerlegging te schorsen teneinde het VLAAMSE GEWEST de mogelijkheid te bieden om een voorziening op grond van artikel 1385quinquies Ger. W. in te stellen bij de rechter die de dwangsom heeft opgelegd binnen een termijn van twee maanden na de betekening van de beschikking;
- De verwerende partij in verzet te veroordelen tot de kosten van het geding daarin begrepen de rechtsplegingsvergoeding begroot op het basisbedrag 1 440."



Vzw Greenpeace Belgium vordert om:

"Het verzet van eisende partij in verzet, indien ontvankelijk, ongegrond te verklaren;

Dienvolgens,

- Te zeggen voor recht dat het "Luchtbeleidsplan 2030" niet voldoet aan de eisen zoals gesteld in art. 23 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn;*
- Te zeggen voor recht dat de dwangsommen, zoals opgelegd bij beschikking van 10 oktober 2018, zijn verbeurd, met ingang vanaf de betekening ervan op 6 november 2019;*
- Te zeggen voor recht dat het bevel tot betaling, zoals betekend bij exploit van 16 januari 2020 op wettige wijze aan eisende partij in verzet werd betekend;*
- Eisende partij in verzet te veroordelen tot de kosten van het geding, waaronder de rechtsplegingsvergoeding begroot op 1.440 EUR."*

De eerste rechter heeft het verzet tegen het bestreden bevel tot betalen betekend op 16 januari 2020 ontvankelijk, maar ongegrond verklaard, heeft voor recht gezegd dat dit bevel terecht werd betekend en dat de dwangsommen daarin vermeld verbeurd zijn.

Het Vlaams Gewest werd veroordeeld tot de gerechtskosten, hierin begrepen de rechtsplegingsvergoeding ten bedrage van 1.440 euro.

Overeenkomstig hun laatste conclusie voor het hof vorderen partijen:

- Het Vlaams Gewest:
- In hoofdde:

te zeggen voor recht dat:

- 1) op grond van de beschikking van 10 oktober 2018 geen dwangsommen zijn verbeurd;
- 2) volgende bevelen tot betalen nietig en zonder waarde zijn, minstens opgeheven worden, en in elk geval geen aanleiding geven tot verdere uitvoering:
 - het bevel tot betalen van 16 januari 2020;
 - de herhaalde bevelen tot betalen van 19 juni en 3 december 2020;
 - het herhaald bevel tot betalen van 20 mei 2021
 - het herhaald bevel tot betalen van 9 november 2021;



Minstens de zaak uit te stellen in afwachting van het verloop van de inbreukprocedure INFR(2016)2005 opgestart door de Europese Commissie;

In ondergeschikte orde: het bedrag van de reeds verbeurde dwangsommen op te schorten, minstens aanzienlijk te verminderen;

In meer ondergeschikte orde:

“bij wijze van bewarende maatregel de tenuitvoerlegging te schorsen teneinde het VLAAMSE GEWEST de mogelijkheid te bieden om een voorziening op grond van artikel 1385quinquies Ger.W. in te stellen bij de rechter die de dwangsom heeft opgelegd binnen een termijn van twee maanden na de betekening van de beschikking;”

In nog meer ondergeschikte orde: voor recht te zeggen dat de dwangsommen opgenomen in het herhaald bevel tot betalen van 3 december 2020 en in het herhaald bevel tot betalen van 20 mei 2021 niet verschuldigd zijn *‘vermits deze dwangsommen dubbel geïnd worden’*;

De vertrouwelijkheid van het stuk 20 te garanderen.

Het Vlaams Gewest vraagt geïntimeerde te veroordelen tot de gerechtskosten van beide aanleggen met inbegrip van de rechtsplegingsvergoeding, begroot op 1.440 euro per aanleg.

Geïntimeerde verzoekt appellant af te wijzen van zijn verzet en te zeggen voor recht dat:

- het *‘Luchtbeleidsplan 2030’* niet voldoet aan de eisen zoals gesteld in artikel 23 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn;
- de dwangsommen opgelegd bij beschikking van 10 oktober 2018 verbeurd zijn in de periode van 6 november 2019 tot 9 november 2021;
- het bevel tot betalen van 16 januari 2020 en de herhaalde bevelen tot betalen van 19 juni, 3 december 2020, 20 mei 2021 en 9 november 2021 op wettige wijze werden betekend.

Zij vordert appellant te veroordelen tot de gerechtskosten van beide aanleggen en begroot de rechtsplegingsvergoeding hoger beroep op 1.440 euro.

1. Wat betreft de hoofdveroordeling

Bij beschikking van 10 oktober 2018 werd het Vlaams Gewest op straffe van een dwangsom van 1.000 euro per dag vertraging met een maximum van 5.000.000 euro veroordeeld 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' binnen een termijn van 1 jaar na de betekening van de betreffende beslissing.

Deze beschikking werd betekend aan appellant op 6 november 2018.

Artikel 23 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn (LKR) bepaalt:

"Artikel 23 Luchtkwaliteitsplannen

1. 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.*

Wanneer voor verscheidene verontreinigende stoffen een plan moet worden opgesteld of uitgevoerd, stellen de lidstaten, waar passend, geïntegreerde luchtkwaliteitsplannen op voor alle betrokken verontreinigende stoffen en voeren zij deze uit.

2. De lidstaten zorgen, voor zover uitvoerbaar, voor samenhang met andere, krachtens Richtlijn 2001/80/EG, Richtlijn 2001/81/EG of Richtlijn 2002/49/EG vereiste plannen teneinde de relevante milieudoelstellingen te bereiken."

De bijlage XV, deel A, van de LKR luidt als volgt:

"BIJLAGE XV Gegevens die moeten worden opgenomen in de plaatselijke, regionale of nationale luchtkwaliteitsplannen ter verbetering van de luchtkwaliteit

A. Gegevens die moeten worden verstrekt krachtens artikel 23 (luchtkwaliteitsplannen)

1. Plaats van de bovenmatige verontreiniging

a) regio;

b) stad (kaart)

c) meetstation (kaart, geografische coördinaten).

2. Algemene gegevens

a) soort gebied (stad, industriezone of landelijk gebied);

b) raming van de omvang van het verontreinigde gebied (km²) en van de bevolking die aan de verontreiniging is blootgesteld;

c) relevante klimatologische gegevens;

d) relevante topografische gegevens;



e)voldoende gegevens over de beschermingsbehoeften in het betrokken gebied.

3. Bevoegde instanties: Naam en adres van de personen die bevoegd zijn voor het ontwikkelen en uitvoeren van verbeteringsplannen.

4. Aard en beoordeling van de verontreiniging

a)in de voorgaande jaren waargenomen concentraties (vóór de tenuitvoerlegging van de maatregelen ter verbetering);

b)sedert de start van het project gemeten concentraties;

c)technieken die voor de beoordeling worden gebruikt.

5. Bron van de verontreiniging

a)lijst van de belangrijkste emissiebronnen die verantwoordelijk zijn voor de verontreiniging (kaart);

b)totale emissie van deze bronnen (ton/jaar);

c)informatie over de verontreiniging vanuit andere gebieden.

6. Analyse van de situatie

a)bijzonderheden over de factoren die verantwoordelijk zijn voor de overschrijding (bv. vervoer, ook grensoverschrijdend; vorming van secundaire verontreinigende stoffen in de atmosfeer);

b)bijzonderheden over mogelijke maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit.

7. Bijzonderheden over de verbeteringsmaatregelen of -projecten die reeds bestonden vóór 11 juni 2008:

a)plaatselijke, regionale, nationale en internationale maatregelen;

b)waargenomen gevolgen van deze maatregelen.

8. Bijzonderheden over na de inwerkingtreding van deze richtlijn goedgekeurde maatregelen of projecten ter beperking van de verontreiniging

a)opsomming en beschrijving van alle maatregelen die zijn opgenomen in het project;

b)tijdschema voor de uitvoering;

c)raming van de verwachte verbetering van de luchtkwaliteit en van de tijd die nodig is om die doelstellingen te realiseren.

9. Bijzonderheden over de maatregelen of projecten die voor de lange termijn worden gepland of onderzocht.

10. Lijst van publicaties, documenten, werkzaamheden enz. ter aanvulling van de in deze bijlage vereiste informatie."

Op 25 oktober 2019 heeft de Vlaamse Regering het Luchtbeleidsplan 2030 goedgekeurd.

Geïntimeerde, hierin gevolgd door de eerste rechter, beweert dat dit Luchtbeleidsplan niet voldoet aan de vereisten van artikel 23 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn.

Zij stelt dat ingevolge de niet naleving van de hoofdveroordeling de door haar gevorderde dwangsommen, zijn verbeurd.

2. Wat betreft de bewijslast van de niet naleving van de hoofdveroordeling

De dwangsom is een bijkomende veroordeling die erop gericht is de veroordeelde tot nakoming van de hoofdveroordeling aan te sporen.



De dwangsom strekt ertoe de debiteur/veroordeelde tot de uitvoering van de hoofdveroordeling te brengen, in voorkomend geval binnen de gestelde termijn.

Een dwangsom kan slechts worden verbeurd indien de veroordeelde de hem opgelegde verplichting niet naleeft.

De dwangsom is nooit bedoeld om tot verbeurte te leiden.

De veroordeelde moet de kans hebben om (tijdig) tot de behoorlijke uitvoering van de hoofdveroordeling over te gaan. Dit impliceert dat de naleving van de hoofdveroordeling mogelijk moet zijn.

De beslagrechter en het hof dat oordeelt in hoger beroep tegen een vonnis van de beslagrechter, doen in het raam van een executiegeschil uitspraak over de vraag of dwangsommen zijn verbeurd.

De uitvoerbare titel dient duidelijk en precies aan te geven wat van de veroordeelde wordt verwacht. Dit geldt tevens voor de stukken, documenten of de regels waarnaar in de hoofdveroordeling wordt verwezen in het kader het op straffe van een dwangsom opgelegde bevel of verbod.

Indien het rechterlijk bevel betrekking heeft op na te leven bepalingen die vaag zijn, die ruimte laten voor concretisering, voor nadere invulling in functie van ter zake te nemen beleidsbeslissingen, is de beoordelingsmarge groter en het bewijs van het verbeurte moeilijker te leveren. De twijfel strekt tot voordeel van de veroordeelde.

De bewijslast rust op de schuldeiser die van oordeel is dat de hoofdveroordeling niet werd nageleefd en dat dwangsommen verschuldigd zijn.

Redelijkheid en billijkheid kunnen bij de beoordeling van de vraag of aan de hoofdveroordeling voldaan is, een rol spelen.

De beoordeling geschiedt *in concreto*, rekening houdende met alle omstandigheden van de zaak.

3. Wat betreft de naleving van de hoofdveroordeling

3.1. Bij de bewijsvoering met betrekking tot de beweerde niet-naleving van de hoofdveroordeling dient de begunstigde van de hoofdveroordeling aan te tonen dat niet werd voldaan aan de verplichting tot:

- het opstellen van een luchtkwaliteitsplan in de zin van artikel 23 van de LKR;
- luchtkwaliteitsplan in overeenstemming met alle vereisten die artikel 23 van de LKR aan dergelijk luchtkwaliteitsplan stelt;
- luchtkwaliteitsplan dat tegemoet komt aan de plicht om de periode van overschrijding van



de grenswaarden zo kort mogelijk te houden en dit voor alle zones en agglomeraties van het Vlaams Gewest;
binnen de termijn van 1 jaar na betekening van de beslissing.

Het staat vast dat binnen de termijn een luchtkwaliteitsplan werd opgesteld. Het Luchtbeleidsplan 2030 dat definitief werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 25 oktober 2019 - dus binnen de termijn van 1 jaar na de betekening van het dwangsomvonnis (betekening op 6 november 2018) - geldt als dusdanig.

Volgens geïntimeerde beantwoordt dit plan niet aan de vereisten die artikel 23 van de LKR aan dergelijk luchtkwaliteitsplan stelt.

3.2. Het Vlaams Gewest betwist de stelling dat niet zou zijn voldaan aan de hoofdveroordeling en verwijst tot ondersteuning van zijn standpunt naar het vonnis van de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel van 31 januari 2020 (stuk 7 van appellant).

In het raam van de tussen de eisers, de vzw's Straatego en Ademloos en de heren Jeroen Olyslaegers, Thomas Goorden en Wilhelmus Van Hees, en het Vlaams Gewest gerezen betwisting die de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel bij vonnis van 31 januari 2020 heeft beslecht, werd gevorderd dat de rechtbank het Vlaams Gewest zou bevelen een Luchtkwaliteitsplan op te stellen *'nu de thans voorliggende documenten onvoldoende maatregelen zouden bevatten om de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden'* (vonnis van 31 januari 2020, p.21, randnummer 32).

Bij deze documenten hoorde het Luchtbeleidsplan 2030 dat op 25 oktober 2019 door de Vlaamse regering werd goedgekeurd (zie randnummer 10 van het betreffende vonnis).

De partijen in het geding werd de gelegenheid geboden om desbetreffende tegenspraak te voeren.

De rechtbank oordeelde vooreerst dat:

- de lidstaat in geval van overschrijding van de grenswaarden *'een duidelijke en onvoorwaardelijke plicht heeft'* tot opmaak van het plan bedoeld in artikel 23,1ste lid 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 (de *'Luchtkwaliteitsrichtlijn'* of *'LKR'*);
- de rechter de overheid kan bevelen dergelijk plan op te maken;
- de rechter niet kan bepalen welke maatregelen in dergelijk plan moeten worden opgenomen, maar wel over de rechtsmacht beschikt om te controleren of een bepaald voorgesteld pakket van maatregelen doeltreffend is om de periode van overschrijding *'zo kort mogelijk'* te houden.



Wat betreft dit begrip ‘zo kort mogelijk’ oordeelt de rechtbank:

“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 vervalt termijn. Door een begrip als “zo kort mogelijk” te gebruiken in plaats van een bepaalde vervalt termijn, 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 luchtkwaliteits-plan moet worden opgesteld wanneer de voorgestelde maatregelen kennelijk onvoldoende zijn om de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden.”

(zie randnummer 35 van het vonnis van 31 januari 2020).

Het hof beschouwt deze passage hier als hernomen. Het treedt dit standpunt bij.

Voor wat betreft de vraag of het Luchtbeleidsplan 2030 passende maatregelen bevat die de periode van de jaargrenswaarden voor stikstofdioxide zo kort mogelijk houden stelt de rechtbank dat het Luchtbeleidsplan 2030 aan de verwachtingen beantwoordt en dat de voorgestelde maatregelen om op korte termijn de overschrijdingen van de jaargrenswaarden voor stikstofdioxide in het gehele Vlaamse Gewest te doen ophouden en te voorkomen, lijken gesteund op ernstige wetenschappelijke analyse die niet wordt betwist of weerlegd aan de hand van inhoudelijke elementen (randnummer 38 van het vonnis van 31 januari 2020) .

De rechtbank voegt met betrekking tot de marginale controle inzake getroffen ‘passende maatregelen’ toe:

“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.”

en besluit: ‘

"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."

Geïntimeerde stelt met betrekking tot het voormelde vonnis van 31 januari 2020 dat zij geen partij in de zaak was, dat het voorwerp van huidige en voormelde procedure verschilt, dat het vonnis niet in kracht van gewijsde is getreden, dat de motieven uit dat vonnis haar niet kunnen worden tegengeworpen en niet op dit geschil kunnen worden toegepast.

Het is niet omdat het vonnis van 31 januari 2020 niet in kracht van gewijsde is getreden en dat het werd gewezen tussen andere partijen in het kader van een ander geschil, dat appellant zich hierop niet kan steunen tot ondersteuning van haar stelling en dat het hof zich niet achter de beslissing/(bepaalde) motieven van dit vonnis zou kunnen scharen.

3.3. Het door de Europese Commissie 'met redenen omkleed advies gericht tot het Koninkrijk België overeenkomstig artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie wegens onjuiste implementatie van Richtlijn 2008/50/EG van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (hierna ook "de richtlijn" genoemd' van 18 februari 2021', hierna het 'MROA' (stuk 10 van geïntimeerde, tevens stuk 19 van appellant) en het stuk 20 van appellant, met name 'de brief van de Vlaamse Minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme aan de Europese Commissie d.d. 20 april 2021- VERTROUWELIJK'

Bij verzoekschrift van 8 maart 2021 heeft geïntimeerde het hof verzocht het debat te heropenen teneinde het voormelde advies van de Europese Commissie, beschouwd als een stuk van overwegend belang, neer te leggen en het hof toe te laten hiervan kennis te nemen.

Appellant heeft ter zake geen betwisting gevoerd.

Bij arrest van 23 maart 2021 heeft het hof het debat heropend waarna de partijen in de gelegenheid waren te concluderen en stukken neer te leggen, hetgeen ook is gebeurd.

Artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU) bepaalt:
"Indien de Commissie van oordeel is dat een lidstaat een van de krachtens de Verdragen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, brengt zij dienaangaande een met redenen omkleed advies uit, na deze staat in de gelegenheid te hebben gesteld zijn opmerkingen te maken.

Indien de betrokken staat dit advies niet binnen de door de Commissie vastgestelde termijn opvolgt, kan de Commissie de zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie van de Europese Unie.



Het betreffende MROA kent een termijn van 2 maanden toe om België toe te laten *‘de nodige maatregelen’* te nemen om aan het advies gevolg te geven.

3.3.1. Het MROA van 18 februari 2021

Overeenkomstig het MROA van 18 februari 2021 dat betrekking heeft op *‘de onjuiste uitvoering in het Koninkrijk België van Richtlijn 2008/50/EG betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa’* is de Europese Commissie van oordeel

“dat de jaargrenswaarden voor stikstofdioxide (NO) nog steeds aanhoudend en stelselmatig worden overschreden: (...)

“sinds 2015 in de luchtkwaliteitszone Agglomeratie Antwerpen (BEF02A), (...)”

“dat het Koninkrijk België niet heeft voldaan aan de verplichtingen die op hem rusten krachtens artikel 23, lid 1, van, in samenhang met bijlage XV bij, voornoemde richtlijn, in het bijzonder de verplichting van artikel 23, lid 1, tweede alinea, van die richtlijn, erop toe te zien dat de periode van overschrijding zo kort mogelijk is”

Uit de motivering van dit advies blijkt wat volgt:

- Het MROA stelt onder meer de niet-naleving vast van artikel 23,1ste lid, 2de al. van de LKR in de zone Agglomeratie Antwerpen (BEF02A);
- de verplichtingen spruitend uit artikel 23,1ste lid LKR moeten worden begrepen als volgt:

“In artikel 23, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn wordt de lidstaten de duidelijke en dringende verplichting opgelegd om bij overschrijding van de grenswaarden doelmatige en doeltreffende luchtkwaliteitsplannen vast te stellen, met daarin de in bijlage XV, deel A, opgesomde gegevens, zodat deze overschrijdingen zo snel mogelijk kunnen worden beëindigd.

“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.”

Overeenkomstig artikel 23, lid 1, derde alinea, van de richtlijn, moeten deze luchtkwaliteitsplannen ten minste de in bijlage XV, deel A, genoemde gegevens omvatten.

(...) Om de situatie te begrijpen waarop in artikel 23, punt 1, van de richtlijn wordt bedoeld, moet bedacht worden dat de lidstaten meerdere jaren de gelegenheid hebben gekregen om de nodige maatregelen uit te voeren om er voor de uiterste datum van 1 januari 2010 voor te zorgen dat het NO₂-emissieniveau beneden de grenswaarde kwam te liggen, en dat zij bovendien de mogelijkheid hebben gekregen die termijn tot 1 januari 2015 uit te stellen op grond van artikel 22 van de luchtkwaliteitsrichtlijn, op voorwaarde dat zij passende maatregelen zouden voorstellen om vóór 2015 aan die grenswaarde te voldoen.



Bijgevolg wordt in artikel 23, lid 1, tweede alinea, vereist dat passende maatregelen worden genomen zodat de periode van overschrijding van de grenswaarden, waardoor de menselijke gezondheid aan ernstige gevaren wordt blootgesteld, zo snel mogelijk kan worden beëindigd. (...)

In artikel 23, lid 1, is bepaald dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat luchtkwaliteitsplannen "*worden opgesteld [...] om de [...] grenswaarde [...] te bereiken*". Een lidstaat die, onder deze omstandigheden, geen passende maatregelen neemt om de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden, of die daaraan geen uitvoering geeft, voldoet niet aan zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 23. Dit is bevestigd door het Hof in zijn arrest van 5 april 2017 in de zaak C-488/15 (punt 109). In dat arrest heeft het Hof eveneens (in de punten 113 tot en met 117) erkend dat de stelselmatige en aanhoudende overschrijding van grenswaarden in een lidstaat, in weerwil van de verplichtingen die de richtlijn aan die lidstaat oplegt, een sterke aanwijzing van niet-naleving van artikel 23, lid 1, van de richtlijn door de lidstaat vormt. Het Hof heeft die benadering eveneens gevolgd in zaak C-336/16 (punten 97 tot en met 99).

Met andere woorden, hoewel een lidstaat over een zekere beoordelingsmarge beschikt bij de keuze van de geschikte maatregelen in het kader van deze verdeling van bevoegdheden, moet deze discretionaire bevoegdheid op dusdanige wijze worden uitgeoefend dat maatregelen worden vastgesteld en uitgevoerd die doeltreffend en evenredig zijn om het specifieke probleem van de uitstoot van NO₂ in de betrokken gebieden aan te pakken, teneinde in de kortst mogelijke tijd een eind te maken aan de schending van artikel 13. Bovendien wordt, hoe langer de niet-naleving voortduurt en hoe ernstiger de situatie is, de discretionaire bevoegdheid van de nationale autoriteiten steeds beperkter waar het de keuze van passende maatregelen betreft.

Er kan alleen met zekerheid worden vastgesteld dat de lidstaat aan zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 23, lid 1, van de richtlijn heeft voldaan, voor zover die lidstaat een luchtkwaliteitsplan heeft vastgesteld dat voldoet aan de criteria van die bepaling, zoals hieronder beschreven. Daartoe moet het plan alle vereiste gegevens bevatten zoals bedoeld in artikel 23, in samenhang met bijlage XV, deel A, waarnaar artikel 23 uitdrukkelijk verwijst.

In het bijzonder moeten in punt 6, b), van dat deel bijzonderheden over mogelijke maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit worden verstrekt. Bovendien wordt in punt 8 een opsomming en beschrijving gevraagd van alle maatregelen die zijn opgenomen in het project (onder a)), alsmede een tijdschema voor de uitvoering (onder b)) en een raming van de verwachte verbetering van de luchtkwaliteit en van de tijd die nodig is om die doelstellingen te realiseren (onder c)).

Deze informatie is van essentieel belang, aangezien alleen daarmee kan worden nagegaan of deze luchtkwaliteitsplannen daadwerkelijk waarborgen dat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden. Aan de hand van deze informatie kan worden nagegaan of de lidstaat alle maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit heeft geïdentificeerd, en welke daarvan hij heeft gekozen. Tegelijkertijd kan worden geraamd in welke mate en op welke termijn de luchtkwaliteit zal worden verbeterd. Daaruit blijkt ten slotte of en wanneer



onder auspiciën van deze plannen aan de grenswaarden zal kunnen worden voldaan (zie de punten 112 en 113 van het arrest van advocaat-generaal Kokott in zaak C488/15).

In de punt 5 en punt 6, a), wordt vereist dat de lidstaat de bronnen van de verontreiniging aanwijst en een analyse van de situatie geeft. De richtlijn berust dus op de volgende logica: teneinde doeltreffende maatregelen voor te kunnen stellen om een einde te maken aan de overschrijdingen van de grenswaarden, moet de lidstaat eerst over alle relevante informatie beschikken waarmee de hoofdzaken kunnen worden onderscheiden en een analyse van de oorzaken en gevolgen kan worden gemaakt. Op basis van deze feiten moet de lidstaat de efficiëntste maatregelen identificeren om de overschrijdingen terug te dringen.

Elke beoogde oplossing moet derhalve worden onderworpen aan een voorafgaande diagnose op basis van feiten betreffende de omvang en de oorzaak van het probleem. Bij gebrek aan voldoende relevante gegevens over de situatie zal het niet mogelijk zijn om passende en afdoende maatregelen te kiezen; of om een tijdschema vast te stellen voor de uitvoering van de vereiste herstelmaatregelen; of om op betrouwbare wijze in te schatten hoe waarschijnlijk het is dat de luchtkwaliteit daardoor zal worden verbeterd of hoe realistisch het tijdplan voor de verwezenlijking van de geformuleerde doelstelling is.

Na zich ervan te hebben vergewist dat het plan alle in artikel 23, lid 1, in samenhang met bijlage XV, deel A, voorgeschreven informatie bevat, kan de Commissie overgaan tot een analyse van de erin vervatte maatregelen om na te gaan of de lidstaat passende en afdoende maatregelen heeft genomen om een einde te maken aan de situatie van niet-naleving of dat er aanvullende maatregelen zouden moeten worden genomen zodat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden. (...)”

In het MROA wordt vervolgd dat, ook al beantwoordt het luchtkwaliteitsplan aan alle vereisten overeenkomstig artikel 23, lid 1 LKR en de bijlage XV, deel A, het nog steeds mogelijk is dat moet worden bijgestuurd of dat bijkomende actie moet worden ondernomen: randnummer 169 MROA.

In dergelijk geval is evenwel geen dwangsom verschuldigd op grond van de beschikking van 10 oktober 2018 nu de dwangsomrechter deze situatie niet in de hoofdveroordeling heeft opgenomen.

Het hof dat oordeelt over de naleving van de hoofdveroordeling en de vraag of dwangsommen zijn verbeurd, dient hier dan ook niet verder bij stil te staan.

In het MROA wordt vervolgens (onder meer) het Luchtbeleidsplan 2030 nader geanalyseerd nu dit plan werd ingediend bij de Europese Commissie als het luchtkwaliteitsplan in de zin van artikel 23,1ste lid LKR.

De Europese Commissie komt tot de vaststelling dat het plan niet beantwoordt aan de vereisten van het artikel 23, 1ste lid LKR aangezien (onder meer) een tijdschema voor de uitvoering ontbreekt: randnummers 212 en 240 van het MROA.



De Europese Commissie viseert volgende maatregelen:

- in randnummer 212:
- vervoersnetwerken klaarmaken voor de toekomst;
- vergroenen van het voertuigenpark;
- in randnummer 240:
- de instelling van een ultra lage- emissiezone;
- de gewestelijke belastingshervorming met het oog op de huidige milieuprestaties (vastgesteld met de WLTP- testcyclus) ;
- het subsidieprogramma en
- *'andere in het plan "Clean Power for Transport" aangekondigde maatregelen'* die nog niet zijn uitgevoerd en met betrekking tot dewelke het tijdschema voor de uitvoering ontbreekt, waaraan de Commissie toevoegt: *'Op dit moment gaat het slechts om toekomstige maatregelen voor het wegverkeer, terwijl sinds 1 januari 2015 moest worden voldaan aan de grenswaarden , waartoe de benodigde maatregelen al hadden moeten worden genomen.'*

Het MROA stipt nog andere pijnpunten aan, waarop het hof hierna voor zoveel als nodig zal ingaan.

Hoe dan ook past het te benadrukken dat de overwegingen en conclusies van het MROA het hof niet binden.

3.3.2. Het antwoord van de Minister

Appellant doet gelden dat de bevoegde Minister uitvoerig heeft gereageerd op dit MROA, maar dat deze reactie is weergegeven in een vertrouwelijk stuk (stuk 20 van appellant) dat ter zitting wordt neergelegd met verzoek *'de vertrouwelijkheid van het stuk te waarborgen ten aanzien van geïntimeerde'*.

Geïntimeerde betwist met klem de gegrondheid van dit verzoek en vraagt dit niet aan haar voorgelegde stuk uit het debat te weren.

Wat betreft de kwestie van de garantie van vertrouwelijkheid verwijst appellant naar het Bestuursdecreet, naar een specifieke rechterlijke uitspraak van dit hof: Brussel, 2009/AR/3345 van 5 december 2014 en naar beslissingen van het EU Gerecht (noten 29 en 30 in de laatste conclusie van appellant).

Het principe van de tegenspraak brengt mee dat de partijen alle stukken die zij in het kader van een geding willen aanwenden aan elkaar meedelen.

Het stuk 20 van appellant werd niet aan geïntimeerde meegedeeld tezamen met de conclusies.

De door appellant ingeroepen artikelen van het Bestuursdecreet luiden als volgt:

'Artikel 11.35.

Tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, wijzen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag tot openbaarmaking af als ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen:

(...) 4° de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid om een eerlijk proces te krijgen;

Artikel II.36.

§ 1. Als de aanvraag tot openbaarmaking betrekking heeft op bestuursdocumenten die milieu-informatie bevatten geldt, in afwijking van artikel II.34 en II.35, de volgende regeling.

De overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, wijzen de aanvraag tot openbaarmaking af als ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen:

(...) 6° het vertrouwelijke karakter van de internationale betrekkingen van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap en van de betrekkingen van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap met de supranationale instellingen, met de federale overheid en met andere gemeenschappen en gewesten;(...)

8° de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid om een eerlijk proces te krijgen;(...)'.

De overheidsinstanties vermeld in artikel II .28,§1 van het Bestuursdecreet zijn:

'1° de Vlaamse overheid:

2° de lokale overheden:

3° de instellingen met een publieke taak, wat hun publieke taak betreft;

4° de milieu-instanties wat hun milieuverantwoordelijkheden, -functies of -diensten betreft.

Wat betreft de instellingen met een publieke taak die voldoen aan de voorwaarde, vermeld in artikel 1.3, 6°, c), 1), maar niet aan de voorwaarden, vermeld in artikel 1.3, 6°, c), 2) of 3), is dit hoofdstuk alleen van toepassing op de bestuursdocumenten die betrekking hebben op beslissingen die derden binden.'

Deze regelgeving is niet van toepassing op de mededeling en de neerlegging door partijen van stukken in het kader van een betwisting voor het hof met betrekking tot de vraag of dwangsommen zijn verbeurd.



Partijen behoren zich te schikken naar de regels ter zake van het gerechtelijk wetboek.

Wat betreft de verwijzing naar het arrest van dit hof van 5 december 2014, gewezen in de zaak met AR-nummer 20089/AR/3345: Dit arrest werd gewezen in een totaal andere context, met name van een betwisting gevoerd naar aanleiding van de toewijzing aan een ander dan de appellante van een overheidsaanbesteding, die de appellante ertoe bracht lastens het betreffende OCMW de mededeling van bijkomende informatie te vorderen om de eerbiediging van de gelijkheid tussen de diverse onderschrijvers te kunnen controleren alsook haar toe te laten haar recht op het aanwenden van een rechtsmiddel ten volle te kunnen uitoefenen zoals bepaald in de EU - Richtlijn 2004/18 van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedure voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten.

De appellante beriep zich in de voormelde procedure op de beroepsprocedure zoals geregeld bij de Richtlijn 89/665 van 21 december 1989 houdende de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toepassing van de beroepsprocedures inzake het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen en voor de uitvoering van werken.

Het betreffende OCMW was van oordeel - hierin gevolgd door het hof - dat het aan de appellante voldoende gegevens had verstrekt en beriep zich ter zake op de wet van 11 april 1994 en op het decreet van 11 juli 1996 van de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de openbaarheid van bestuur.

In casu handelt het niet om een administratief geschil.

Het voormelde arrest biedt geen enkele steun aan de stelling van appellant.

Hetzelfde geldt voor de door appellant ingeroepen rechtspraak van het EU- Gerecht, die betrekking heeft op totaal andere, niet vergelijkbare situaties waarin beroep wordt gedaan op de Verordening (EG) nr 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, die niet met succes tot grondslag kan dienen van de vordering van een partij lastens wie dwangsommen worden gevorderd om met miskenning van het recht van verdediging van de wederpartij, stukken die niet aan deze laatste werden medegedeeld, aan de beoordeling van het hof te onderwerpen.

Deze eis is ongegrond.

Wat betreft de vordering tot wering uit het debat van het stuk 20 van appellant: Gelet op het feit dat dit stuk niet werd meegedeeld aan geïntimeerde en dat appellant ook niet wenst dit te doen vermits hij zich op de confidentialiteit ervan beroept, wordt dit stuk uit het debat geweerd.

De beslissing tot wering houdt niet in dat het hof geen rekening kan houden met de argumentatie van appellant die hij heeft uitgewerkt aan de hand van de informatie die hij zelf uit dit stuk heeft geput.

3.4. Wat betreft de opname in het Luchtbeleidsplan 2030 van de gegevens vermeld in de bijlage XV,

deel A, meer bepaald alwaar wordt gesteld:

‘Bijlage XV Gegevens die moeten worden opgenomen in de plaatselijke, regionale of nationale luchtkwaliteitsplannen ter verbetering van de luchtkwaliteit

A. Gegevens die moeten worden verstrekt krachtens artikel 23 (luchtkwaliteitsplannen)

(...)

8. Bijzonderheden over na de inwerkingtreding van deze richtlijn goedgekeurde maatregelen of projecten ter beperking van de verontreiniging

(...)

b) tijdschema voor de uitvoering

(...)’.

Geëtimeerde voert aan dat dergelijk uitvoeringsschema ontbreekt.

Het is duidelijk dat het tijdschema voor de uitvoering enkel betrekking heeft op de maatregelen in de (plaatselijke, regionale of nationale) luchtkwaliteitsplannen ter verbetering van de luchtkwaliteit geïmplementeerd in artikel 23 van de LKR.

In de mate dat het Luchtbeleidsplan 2030 maatregelen bevat die andere doelstellingen beogen vallen zij niet onder de verplichting tot het opstellen van een tijdschema op grond van artikel 23 van de LKR.

Verder stelt het hof vast dat in de bijlage XV een aparte rubriek voorkomt voor de lange termijn geplande of onderzochte maatregelen of projecten. Met betrekking tot dergelijke maatregelen of projecten moeten ‘bijzonderheden’ worden vermeld, zonder dat sprake is van een tijdschema. Dit komt logisch voor nu deze maatregelen of projecten worden voorzien op langere termijn en een strak tijdschema daardoor wellicht niet of moeilijk kan worden bepaald.

In de mate dat het Luchtbeleidsplan 2030 andere maatregelen bevat dan degene geïmplementeerd door artikel 23 van de LKR of ‘maatregelen die voor de lange termijn worden gepland of onderzocht’ zonder tijdschema voor de uitvoering, kan de vaststelling dat dergelijk tijdschema ontbreekt niet leiden tot het verbeurten van dwangsommen.

Het hof stelt vast dat overeenkomstig het MROA bij voorrang moet worden nagegaan of alle in artikel 23,1ste lid van de LKR in samenhang met de bijlage XV, deel A, voorgeschreven informatie is opgenomen.

Pas daarna kan immers - aldus nog de Commissie - worden overgegaan tot de analyse van de in het plan opgenomen maatregelen teneinde na te gaan of de betreffende lidstaat passende en afdoende maatregelen heeft genomen om een einde te maken aan de situatie van niet-naleving of dat aanvullende maatregelen moeten worden genomen om de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden: randnummer 168 van het MROA.

Het hof volgt deze redenering.

De Commissie stelt vast dat in het Luchtbeleidsplan een tijdschema voor uitvoering ontbreekt voor



volgende maatregelen:

- vervoersnetwerken klaarmaken voor de toekomst, met verwijzing naar p.78 van het Luchtbeleidsplan 2030;
- het vergroenen van het voertuigenpark met verwijzing naar p.82 van het Luchtbeleidsplan 2030.

Het hof stelt vast dat voor wat betreft de transportsector (punt 5.2. van het Luchtbeleidsplan 2030) onder 5.2.1. een *'sectoranalyse en aanpak'* wordt voorgesteld met opgave van de sectorale doelstellingen.

De concrete maatregelen voor de periode 2019- 2030 volgen onder punt 5.2.2., p. 84- 106.

Voor wat betreft deze maatregelen, duidelijk uiteengezet met verwijzing naar de te strategische visie, het uiteindelijke streefdoel en een overzicht van de acties, wordt geen tijdschema vermeld.

Het plan geeft aan dat het streefdoel inzake transport is van ervoor te zorgen dat in 2050 *'meer mensen te voet, met de fiets of in de toekomst eventueel met andere duurzame vervoersmodi naar hun werk of school kunnen gaan en basisvoorzieningen vinden in hun directe leefomgeving'*(p. 84).

Uitvoerig wordt beschreven hoe beoogd wordt dit streefdoel te bereiken.

Een tijdslijn ontbreekt.

Voor wat de vergroening van de stedelijke logistiek en de geplande vermindering van de impact van grote infrastructuur in en rond stedelijke gebieden wordt melding gemaakt van de ondertekening van de *'Green Deal'* op 2 april 2019 en van het op 17 maart 2017 voor de regio Antwerpen ondertekende toekomstverbond met het *'Routeplan 2030'*

“ waarbij onder andere:

- het stadsregionale verkeer over een stedelijke ring R1 kan rijden, die rondgemaakt wordt door middel van de geplande Oosterweelverbinding;
- het doorgaande - en havenverkeer rond de stad wordt geleid via een versterkte R2 en de aan te leggen A102;
- er naar een overkapping van de Antwerpse Ring wordt toegewerkt;
- er naar een ambitieus flankerend beleid wordt gestreefd, gericht op een modale verdeling van 50 % autoverkeer en 50 % duurzame transportmodi.

Belangrijke maatregelen zoals de volledige overkapping van de Antwerpse ring zullen ervoor zorgen dat de blootstelling aan luchtverontreiniging sterk reduceert mits aandacht voor de tunnelmonden (zie desbetreffende maatregelen). De milieu-effectprocedures brengen de impact van de technische oplossing gedetailleerd in kaart. Dit Luchtplan neemt een ruwe inschatting mee (zie hoofdstuk 6). De nodige vergunningen moeten vervolgens de optimale oplossing omvatten.”

Al deze initiatieven en acties worden in detail weergegeven zonder dat wordt gepreciseerd wat hiervan de timing is: zie de schema's p. 90, 94, 97, 100, 102, 103 en 105 waarin telkens 4 kolommen voorkomen voor de korte weergave van de aard van de actie, de trekker(s), de betrokken actor(en) en het toepassingsgebied, maar zonder opgave van een tijdschema van toepassing in de praktijk.



Wat betreft de vergroening van het voertuigenpark wordt er verwezen naar de reeds genomen maatregelen waarvan bepaalde al worden toegepast, naar de impact van de nieuwe Europese voertuignormen en de hierin vervatte deadlines: p.90 laatste paragraaf -91, de eerste twee paragrafen van het plan. Er wordt uitleg verstrekt inzake de homologatieprocedure en betrekking tot nieuwe voertuigtypes met het voornemen van de implementatie van de aanbevelingen binnen Vlaanderen.

Met betrekking tot de lage en ultra lage emissiezones (LEZ en ULEZ zones) wordt aangegeven (zie p. 93 van het plan) dat via wetgevende initiatieven aan de steden de mogelijkheid wordt geboden om op korte termijn wagens met verhoogde NO₂-emissies en op iets langere termijn alle voertuigen met een verbrandingsmotor te weren uit hun stadscentra en zo zero-emissiezones uit te rollen waarbij aansluiting met de Klimaatvisie 2050 (in ontwerp), de Energievisie en de CPT-visie 2030 (in ontwerp). Die CPT-visie stelt voorop dat in 2030, respectievelijk 2035, minimaal 50 %, respectievelijk 100 %, van de aangekochte personenwagens zero-emissiewagens zijn en worden voor bepaalde steden concrete in de tijd gesitueerde (reeds genomen) acties vermeld, maar zonder dat voor heel Vlaanderen een tijdschema wordt bepaald.

De slotprognose (p. 106) met opgave van een evolutie voor de onderscheiden subsectoren geeft een overzicht van de vooruitzichten van 2016 over 2020- 2025 tot 2030, maar zonder tijdschema voor wat betreft de goedgekeurde maatregelen of projecten ter beperking van de verontreiniging.

Gelet op wat voorafgaat en zonder dat ter zake nog verder onderzoek nodig is, wat niet tot een ander resultaat kan leiden, stelt het hof vast dat appellant de in de dwangsombeschikking opgenomen hoofdveroordeling niet heeft nageleefd.

De vaststelling dat het Vlaams Gewest een zeer uitvoerig, op onderzoek gebaseerd luchtbeleidsplan heeft uitgewerkt met oog voor langetermijndoelstellingen, dat hij een strategie wenst te voeren in functie van de vereisten van de Richtlijn, dat hij hierin naast concrete, getimede maatregelen ook strategische overwegingen, een beleidsvisie op korte, middellange en lange termijn, verwijzingen naar de historische context en de vooruitblik naar de toekomst met prognoses heeft vermeld, dit alles gebaseerd op uitvoerig wetenschappelijk onderzoek, en studie en uitgaande van de nood aan een globale beleidsvisie afgestemd op het beleid dat ook in andere domeinen dan dat van de luchtverontreiniging wordt ontwikkeld en in de praktijk gebracht en dit zowel op (inter)nationaal als regionaal en lokaal vlak en aldus bij het uiteenzetten van zijn visie en het aankondigen van langetermijn doelstellingen verder is willen gaan dan wat strikt vereist was om aan de dwangsomverplichting te voldoen belet niet dat de hoofdveroordeling in het geheel moet worden nageleefd en dat de begunstigde van de bij de niet- naleving ervan, zich niet moet tevreden stellen met aangekondigde acties, met voornemens, in het algemeen met een gedeeltelijke uitvoering van de hoofdveroordeling.

De toepassing van de redelijkheid en de billijkheid waarover hierna meer die niet enkel aan de orde is bij het opleggen van de dwangsom, maar tevens bij het beoordelen van de vraag of dwangsommen zijn verbeurd, leidt niet tot een ander besluit.



4. Wat betreft de vordering tot het opschorten/milderen van het bedrag van de verbeurde dwangsommen en wat betreft de mogelijkheid tot opschorting van de tenuitvoerlegging in afwachting van de uitkomst van het verloop van de inbreukprocedure INFR (2016) 2005 opgestart door de Europese Commissie / van de door appellant in het vooruitzicht gestelde procedure op grond van artikel 1385 quinquies Ger.W.

Appellant verzoekt het hof de reeds verbeurde dwangsommen op te schorten, minstens te milderen op grond van rechtsmisbruik, de leer van de goede trouw en de redelijkheid en de billijkheid.

Verwezen wordt naar rechtspraak, onder meer van het Hof van cassatie (arrest Nr. C.15.0086 van 19 oktober 2018) en naar doctrine in dit verband.

Het is een feit dat het Vlaams Gewest heeft berust in de dwangsombeschikking, dat hij de noodzaak inziet van het uitwerken van een degelijk luchtkwaliteitsplan dat beantwoordt aan de vereisten gesteld in de Richtlijn 2008/50/EG. Hij heeft dit ook uitvoerig toelicht bij de opgave van de strategische doelstellingen die erop gericht zijn een passend antwoord te bieden op de schadelijke impact van luchtverontreiniging voor mens en milieu.

Aan de goede trouw van appellant wordt niet getwijfeld.

Dit leidt er evenwel niet toe dat appellant niet stipt en nauwgezet diende tegemoet te komen aan wat overeenkomstig de beslissing van de dwangsomrechter op vlak van de duidelijk bepaalde ‘minimum’ - vereiste van het ‘ten minste’ opgeven van de in de bijlage XV, deel A genoemde gegevens werd verwacht, gegevens die nodig zijn - zie het MROA van 18 februari 2021- om te kunnen overgaan tot de analyse van de maatregelen om na te gaan of aan de verplichting tot het zo kort mogelijk houden van de periode van overschrijding van de grenswaarden is tegemoet gekomen (zie randnummer 168 van het MROA, hoger geciteerd).

Hierbij moet overigens benadrukt worden dat de dwangsomrechter bij het bepalen van de hoofdveroordeling op straffe van een dwangsom reeds rekening hield

enerzijds met het feit dat de plicht van artikel 13,1ste lid van de Luchtkwaliteitsrichtlijn een resultaatsverbintenis inhoudt waarvan de schending werd vastgesteld en dat hij op die basis bij het bepalen van de verplichting op weloverwogen wijze aansluiting zocht bij de systematiek van de Luchtkwaliteitsrichtlijn zelf met als besluit:

“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.”

maar anderzijds ook met *‘de complexiteit van de kwestie- met veel in aanmerking te nemen belangen’* (zie de dwangsombeschikking, p. 49)

wat leidde tot het toekennen van een uitvoeringstermijn van 1 jaar vanaf de betekening van de beslissing.

Wat betreft het feit dat in het MROA voor Vlaanderen enkel de niet- naleving van artikel 23,1ste lid van de Luchtkwaliteitsrichtlijn werd vastgesteld in de zone *‘Agglomeratie Antwerpen’* en de Commissie op die basis heeft geadviseerd *“dat het Koninkrijk België niet heeft voldaan aan de verplichtingen die op hem rusten krachtens artikel 23, lid 1, van, in samenhang met bijlage XV bij, voornoemde richtlijn, in het bijzonder de verplichting van artikel 23, lid 1, tweede alinea, van die richtlijn, erop toe te zien dat de periode van overschrijding zo kort mogelijk is”*

Zij kan geenszins worden beschouwd als een *‘minimale’* tekortkoming aan de hoofdveroordeling (zie de laatste conclusie van het Vlaams Gewest, p. 94) die op voormelde door appellant aangevoerde gronden zou kunnen doen besluiten dat het Vlaams Gewest *‘aan de geest en het beoogde doel’* van de hoofdveroordeling is tegemoet gekomen.

Uit het feit dat geïntimeerde niet schriftelijk heeft gereageerd op de brief van appellant van 5 november 2019 waarin werd medegedeeld dat volledig uitvoering was gegeven aan de dwangsombeschikking (zijn stuk 9), kan uiteraard geen instemming met de inhoud ervan worden afgeleid: de betekening van het bevel tot betalen van 16 januari 2020 en van de navolgende bevelen tot betalen wijst net op het tegendeel.

Tot slot wijst het hof erop dat bij beschikking van 10 oktober 2018 net een dwangsom werd opgelegd *‘rekening houdende met de ernst van de gevolgen van een niet-tijdig of onvolmaakt ingrijpen voor het leefmilieu en de volksgezondheid’* en dat door op het verzoek tot opschorting van de dwangsommen in te gaan de door de dwangsomrechter noodzakelijk geachte prikkel om aan de hoofdveroordeling tegemoet te komen zou wegvallen.

Oordelend naar redelijkheid en billijkheid, geldt dat de inspanningen die appellant reeds leverde om aan de hoofdveroordeling tegemoet te komen niet opwegen tegen de noodzaak om de hoofdveroordeling voor het geheel stipt en correct na te leven waartoe appellant de nodige tijd werd gegund.

Gelet op wat voorafgaat kan de rechtsuitoefening van geïntimeerde van wie niet mag worden verwacht dat zij genoegzaam neemt met de gedeeltelijke naleving van de hoofdveroordeling, en dit des te minder nu hier de uitgesproken hoofdveroordeling erop gericht is de gezondheid van de burger en de bescherming van het leefmilieu te verzekeren, geenszins als een misbruik worden gekwalificeerd.

Om voormelde redenen wijst het hof met de eerste rechter ook het verzoek tot schorsing van de tenuitvoerlegging af.

Het hof heeft tot op heden en ondanks het reeds meer dan een jaar geleden uitgesproken vonnis van de beslagrechter, geen kennis van een op grond van artikel 1385quinquies Ger.W. ingestelde



procedure, die overigens geen schorsende werking heeft, en in afwachting waarvan in de gegeven omstandigheden - gelet op de doelstellingen die bij het opleggen van de hoofdveroordeling op straffe van een dwangsom werden vooropgesteld - uitzonderlijk door het hof op verzoek van appelland ook geen schorsing kan worden bevolen, zodat de vraag rijst naar de mate waarin appelland zelf overtuigd is van de beweerde onmogelijkheid tot naleving van de hoofdveroordeling binnen de toegekende uitvoeringstermijn. Het hof herinnert er in dit verband aan dat - zoals appelland zelf aangeeft - het Vlaams Gewest geen hoger beroep aantekende tegen de beschikking van 10 oktober 2018, hetgeen hij nochtans kon doen zo hij van oordeel was dat de toegekende uitvoeringstermijn te kort was om de naleving van de hoofdveroordeling te kunnen verzekeren.

5. Wat betreft het bedrag van de dwangsommen

Appelland vraagt het hof in uiterst ondergeschikte orde te zeggen voor recht dat de dwangsommen opgenomen in het bevel tot betalen van 3 december 2020 en 20 mei 2021 niet verschuldigd zijn nu dwangsommen geen twee maal kunnen verbeuren.

Het hof stelt vast dat geïntimeerde het principe van het in een welbepaalde periode eenmalig verbeuren van dwangsommen terecht niet betwist.

In randnummer 82 van haar laatste conclusie voor het hof geeft zij een overzicht van de tot 20 mei 2021 verbeurde dwangsommen waarvoor een bevel tot betalen werd betekend.

Aan de hand van de bijgebrachte stukken blijkt dat de bevelen tot betalen strekken tot de invordering van dwangsommen berekend aan 1.000 euro per dag vertraging als volgt:

- bevel tot betalen van 16 januari 2020: van 7 november 2019 (de dag na de betekening van dwangsombeschikking + 1 jaar uitvoeringstermijn) tot 15 januari 2020= 70 (dagen) x 1.000 euro= 70.000 euro
- bevel tot betalen van 19 juni 2020: van 17 januari 2020 (zie het stuk 13 van appelland, p.1) tot 19 juni 2020= 155 (dagen) x 1.000 euro= 155.000 euro
- bevel tot betalen van 3 december 2020: van 20 juni 2020 tot 3 december 2020= 167 (dagen) x 1.000 euro= 167.000 euro
- bevel tot betalen van 20 mei 2021: van 4 december 2020 tot 20 mei 2021= 168 (dagen) x 1.000 euro= 168.000 euro

TOTAAL: 560.000 euro.

Overeenkomstig haar laatste bevel tot betalen van 9 november 2021 (zie het ter zitting van 23 november 2021 door appelland neergelegde stuk) herformuleert geïntimeerde haar vordering tot betaling van dwangsommen als volgt:

“De Hoofdsom

(Verbeurde dwangsommen aan € 1.000,00 per dag vertraging wegens het niet-opstellen van een luchtkwaliteitsplan voor alle zones en agglomeraties van het Vlaams Gewest in de zin van artikel 23

van de Luchtkwaliteitsrichtlijn en/of het opstellen van een luchtkwaliteitsplan dat niet in overeenstemming is met alle vereisten die dat artikel aan dergelijk luchtkwaliteitsplan stelt, inzonderheid de plicht om de periode van overschrijding van de grenswoorden zo kort mogelijk te houden, te rekenen vanaf 20 juni 2020 tot en met 09 november 2021, zijnde de dwangsommen die zijn verbeurd vanaf het bevel tot betalen d.d. 19 juni 2020 nu het verzet van de bevolene partij d.d. 26 juni 2020 enkel de verjaring van de dwangsommen opgenomen in het bevel tot betalen d.d. 19 juni 2020 stuit, hetzij uitdrukkelijk onder alle voorbehoud 508 dagen x € 1.000,00, onverminderd de dwangsommen die zijn verbeurd in de voorafgaande periode vanaf 07 november 2019 tot en met 19 juni 2020 waartegen door de bevolene partij verzet werd aangetekend bij exploten van 24 januari 2020 en 26 juni 2020 en onder voorbehoud van vermeerdering der dwangsommen naarmate en in de mate zij verbeurd vervallen vanaf 10 november 2021)”

Deze ‘herformulering’ vereist verduidelijking, inzonderheid inzake de verjaring hierin expliciet onder de aandacht gebracht.

Daartoe heropent het hof het debat.

6. Wat betreft de gerechtskosten

Gelet op wat voorafgaat wordt de uitspraak over de gerechtskosten aangehouden.

OM DEZE REDENEN

HET HOF

Rechtsprekend op tegenspraak;

Gelet op de wet van 15 juni 1935;

Weert het stuk 20 van appellant uit het debat;

Neemt akte van de uitbreiding van de vorderingen van partijen tot het bevel tot betalen van 19 juni 2020, 3 december 2020, 20 mei 2021 en 9 november 2021;

Verklaart het hoger beroep ontvankelijk;



Neemt akte van het feit dat niet wordt betwist dat in de geïmplementeerde periodes in de bevelen tot betalen waartegen verzet dwangsommen slechts eenmalig kunnen verbeuren;

Wijst de vordering tot uitstel van de zaak in afwachting van het verloop van de inbreukprocedure INFR(2016)2005 opgestart door de Europese Commissie af;

Stelt vast dat het Vlaams Gewest de hoofdveroordeling vervat in de dwangsombeschikking van 10 oktober 2018 in de bevelen tot het betalen van dwangsommen waartegen verzet niet heeft nageleefd;

Wijst de vorderingen tot het milderen dan wel opschorten van de dwangsommen als ongegrond af;

Wijst de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging af;

Heropent het debat teneinde:

- geïntimeerde toe te laten aan het hof te verduidelijken door neerlegging ter griffie uiterlijk op 10 januari 2022 van een schriftelijke nota, voor zoveel als nodig ondersteund door stukken, met gelijktijdige mededeling van deze nota en (desgevallend) stukken aan appellant wat de herformulering van haar vordering inzonderheid de verjaring hierin expliciet onder de aandacht gebracht zoals weergegeven in het bevel tot betalen van 9 november 2021 precies inhoudt en hoe deze zich verhoudt ten opzichte van de bedragen gevorderd middels de eerdere betekende bevelen tot betalen die het voorwerp van deze procedure uitmaken;
- partijen toe te laten (louter) met betrekking tot deze *'herformulering'* inzonderheid de verwijzing naar de verjaring in het bevel tot betalen van 9 november 2021 en de hierop betrekking hebbende nota en stukken standpunt in te nemen in een enkele conclusie per partij die tezamen met de bijkomende overtuigingsstukken is neer te leggen en mee te delen uiterlijk:
voor appellant: op **7 februari 2022**
voor geïntimeerde: op **7 maart 2022**

met het oog op de vaststelling van de zaak op de zitting van **dinsdag 10 mei 2022**, waarop de zaak zal worden in beraad genomen, hetzij - na de vooraf aan het hof meegedeelde instemming van partijen - op schriftelijke procedure, hetzij na pleidooien die plaats vinden **om 14.00 uur** (pleitduur: 40 min);

Houdt de uitspraak over de gerechtskosten aan.



Aldus gevonnist en uitgesproken in de buitengewone openbare burgerlijke terechtzitting van de **kamer 17** van het hof van beroep te Brussel op **7 december 2021**

waar aanwezig waren en zitting hielden:

D. DEGREEF,
bijgestaan door B. VANDERGUCHT,



B. VANDERGUCHT

Raadsheer,
Griffier,



D. DEGREEF

