



351

Uitgifte

Repertoriumnummer 2017 /
Datum van uitspraak 15 december 2017
Rolnummer 2016/3659/A

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

Afschrift
 (vrij: art. 280, 2°
 Wb. registratie)
 (G.W., art. 792-1090)

Niet aan te bieden aan de ontvanger

- Vonnis
- Dagv. tot gedw. tussenkomst
- 5 besluiten

**NEDERLANDSTALIGE RECHTBANK VAN
 EERSTE AANLEG BRUSSEL**

23e kamer
 burgerlijke zaken

VON-DIV

**tussenvonnissen – op tegenspraak –
 prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie
 van de Europese Unie**

Aangeboden op
Niet te registreren

In de zaak van:

1. Mevrouw **Lies CRAEYNEST**, wonende te 1050 Elsene, Malibransstraat 102/GV,
2. Mevrouw **Cristina LOPEZ DEVAUX**, wonende te 1050 Elsene, Kerckxstraat 32/M000,
3. De heer **Frédéric MERTENS**, wonende te 1050 Elsene, Kerckxstraat 32/M000,
4. De heer **Stefan VANDERMEULEN**, wonende te 1070 Anderlecht, Jorezstraat 19A, die het geding heeft hervat van mevrouw Karen GOEYENS, overleden op 23 november 2016,
5. Mevrouw **Karin DE SCHEPPER**, wonende te 1050 Elsene, Auguste Rodinlaan 10/b032,
6. De vereniging zonder winstoogmerk naar Engels recht **CLIENTEARTH**, met zetel te EC4M 6YH Londen (Groot-Brittannië), Cannon Street 2-6, en met een centrum van werkzaamheden in België te 1050 Elsene, Troonstraat 60 bus 11, en met ondernemingsnummer 0894.251.512,

eisers op hoofdeis,

allen op de zitting vertegenwoordigd door mr. Tom Malfait, advocaat, met kantoor te 9000 Gent, Kasteellaan 141.

en:

1. Het **BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST**, vertegenwoordigd door zijn regering, in de persoon van de minister bevoegd voor leefmilieu, met kantoren te 1050 Brussel, Kapitein Crespelstraat 35,
2. Het **BRUSSELS INSTITUUT VOOR MILIEUBEHEER**, met kantoren te 1000 Brussel, Havenlaan 86C, en met ondernemingsnummer 0236.916.956,

*verweerder op hoofdeis,
eisers op tusseneis,*

beide op de zitting vertegenwoordigd door mr. Ivan-Serge Brouhns en mr. Bert Van Weerd, advocaten, met kantoor te 1170 Brussel, Terhulpesteenweg 178, en door mr. Gregory Verhelst, advocaat, met kantoor te 2600 Antwerpen, Uitbreidingstraat 2.

en :

De **BELGISCHE STAAT**, vertegenwoordigd door de minister van Energie, Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling, met kantoren te 1040 Brussel, Wetstraat 51,

verweerder op tusseneis,

op de zitting vertegenwoordigd door mr. Franky De Mil, advocaat, met kantoor te 9000 Gent, Voskenslaan 34.

*

In deze zaak spreekt de rechtbank het volgende vonnis uit.

Het vonnis wordt uitgesproken in eerste aanleg, na tegenspraak.

Artikel 4, §1, 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 :

- het tussenvonnis van 2 februari 2017 en de daarin vermelde procedurestukken ;
- de dagvaarding tot gedwongen tussenkomst van de Belgische Staat, betekend op 14 juni 2017 met een exploit van mr. Cailliau, gerechtsdeurwaarder te Sint-Lambrechts-Woluwe ;
- de "conclusie" en de "syntheseconclusie" van de eisers op hoofdeis, respectievelijk neergelegd op 3 april 2017 en 1 september 2017 ;
- de "conclusie" en de "syntheseconclusie" van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Brussels Instituut voor Milieubeheer, respectievelijk neergelegd op 16 juni 2017 en 13 oktober 2017 ;
- de "eerste conclusie" van de Belgische Staat, neergelegd op 14 november 2017.

Zowel voor de eisers op hoofdeis, als voor de verweerdere op hoofdeis werden stukkenbundels neergelegd op de zitting van 17 november 2017

Op de zitting van 17 november 2017 werden de raadslieden van de partijen gehoord, waarna het debat werd gesloten en de zaak in beraad werd genomen.

*

A. Rechtspleging

1. Bij de inleiding van de zaak, op de zitting van 4 november 2016, werd de rechtsdag bepaald op 16 november 2017.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (hierna : "BHG") en het Brussels Instituut voor Milieubeheer (hierna : "BIM") hebben pas op 14 juni 2017 de Belgische Staat tot gedwongen tussenkomst gedagvaard.

Op de zitting van 16 november 2017 werd vastgesteld dat de tusseneis van het BHG en het BIM tegen de Belgische Staat nog niet in gereedheid was gebracht. De tussenkomst mag echter de berechting van de hoofdvordering niet vertragen (artikel 814 van het Gerechtelijk Wetboek), zodat de eisers op hoofdeis zich op de zitting van 16 november 2017 terecht konden verzetten tegen de vraag tot uitstel die door het BHG en het BIM werd geformuleerd. Het debat op de zitting van 16 november 2017 werd dan ook beperkt tot de hoofdvordering.

De rechtbank heeft op de zitting van 16 november 2017 niettemin bepaald dat indien tijdens het beraad wordt vastgesteld dat de hoofdvordering niet kan beoordeeld worden zonder tegelijk de tussenvordering te beoordelen, het debat zou heropend worden opdat ook de tussenvordering in gereedheid zou worden gebracht om samen met de hoofdvordering behandeld te worden. In het andere geval zou de rechtbank in het vonnis een conclusieschema en een rechtsdag vaststellen voor de behandeling van de tussenvordering.

2. Uit hetgeen hierna volgt, blijkt dat het voor de beoordelingen die in dit vonnis reeds gemaakt worden, niet nodig kennis te nemen van de tussenvordering.

De rechtbank beslist met dit vonnis om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie.

Nu de verdere behandeling van de zaak thans wordt opgeschort tot wanneer het antwoord van het Hof van Justitie wordt ontvangen, heeft het geen zin om nu een conclusieschema te bepalen voor de behandeling van de tussenvordering. De hoofd- en tussenvorderingen kunnen na het arrest van het Hof van Justitie samen in gereedheid worden gebracht.

B. Feiten en procedurevoorgaanden

3. Met een ordonnantie van 2 mei 2013 werd het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing (hierna: "het BWLKE") ingevoerd, dat ertoe strekt verschillende Europese richtlijnen om te zetten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, waaronder 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").

Het BWLKE bepaalt dat het BIM een gewestelijk Lucht-Klimaat-Energieplan dient op te stellen, dat vervolgens door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering dient goedgekeurd te worden na een openbaar onderzoek. Dit gewestelijk Lucht-Klimaat-Energieplan legt blijkens artikel 1.4.1. van het BWLKE de richtsnoeren alsook de maatregelen vast die moeten worden genomen om ten minste de doelstellingen vastgelegd in het BWLKE te bereiken, overeenkomstig het beleid van de Europese Unie en het internationaal recht inzake lucht, klimaat en energie.

4. Artikel 4 van de LKR verplicht de lidstaten om voor hun grondgebied zones af te bakenen, waarin de luchtkwaliteitsbeoordeling en het luchtkwaliteitsbeheer dient plaats te vinden. Bij gebreke aan verdere opdeling maakt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in zijn geheel één zone uit (artikelen 3.1.1., 15°, en 3.2.2. van het BWLKE).

Blijkens artikel 13, lid 1, tweede alinea, samengelezen met bijlage XI, van de LKR, mag de concentratie van stikstofdioxide in de lucht in de gehele zone het jaargemiddelde van 40 µg/m³ vanaf 1 januari 2010 niet meer overschrijden. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering heeft dezelfde grenswaarde vastgelegd in de Bijlage 6 bij het Besluit van 28 juni 2001 betreffende de grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht, ingevoegd bij Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 10 februari 2011.

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, die in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werden omgezet in de Bijlage III van voormeld Besluit van 28 juni 2001.

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.

5. Op 28 april 2016 stelde de Europese Commissie het Koninkrijk België in gebreke omdat, voor wat de luchtkwaliteitszone Brussel betreft, niet zou zijn voldaan aan de verplichtingen van de LKR op het vlak van (a) de plaatsing van de bemonsteringspunten, (b) de naleving van de jaargrenswaarde voor stikstofdioxide, en (c) de opmaak van een luchtkwaliteitsplan met passende maatregelen om de overschrijding zo kort mogelijk te houden.

6. Mevrouw Craeynest, mevrouw Lopez Devaux, de heer Mertens, mevrouw Goeyens en mevrouw De Schepper waren allen inwoners van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. ClientEarth is een vereniging zonder winstoogmerk naar Engels recht, met een centrum van werkzaamheden in België. Zij heeft onder meer tot doel de bescherming van het leefmilieu te bevorderen door middel van bewustmaking en het instellen van rechtsvorderingen.

Met een brief van 2 juni 2016 stelden ClientEarth en de voormelde personen het BHG en het BIM in gebreke om het Brusselse Lucht-Klimaat-Energieplan op te stellen, minstens voor NO₂ een luchtkwaliteitsplan voor de zone Brussel op te stellen dat de nodige passende maatregelen bevat, en de wettelijk verplichte bemonsteringspunten te installeren.

De Brusselse minister bevoegd voor leefmilieu antwoordde op 24 juni 2016 dat inmiddels, op 2 juni 2016, het gewestelijk Lucht-Klimaat-Energieplan door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering was goedgekeurd. Ook werd voorgehouden dat het Brusselse meetnet de doelstellingen van de LKR vervult. Op 12 juli 2016 bezorgde het BIM aan ClientEarth en de voornoemde personen een meer gedetailleerde analyse waarin de aanspraken van de brief van 2 juni 2016 werden tegengesproken. Hierin werd ook voorgehouden dat het inmiddels goedgekeurde Lucht-Kwaliteit-Energieplan voldoet aan de eisen om (ook) te kunnen gelden als het door de LKR vereiste luchtkwaliteitsplan.

7. Op 21 september 2016 gingen mevrouw Craeynest, mevrouw Lopez Devaux, de heer Mertens, mevrouw Goeyens, mevrouw De Schepper en ClientEarth over tot dagvaarding van het BHG en het BIM. Mevrouw Goeyens is op 23 november 2016 overleden. Haar geding werd hervat door de heer Vandermeulen.

8. De vraag van mevrouw Craeynest, mevrouw Lopez Devaux, de heer Mertens, de heer Vandermeulen, mevrouw De Schepper en ClientEarth om, alvorens recht te spreken, voorlopige maatregelen te bevelen, werd afgewezen door een tussenvonnis van 2 februari 2017.

9. Op 14 juni 2017 hebben het BHG en het BIM de Belgische Staat tot gedwongen tussenkomst gedagvaard.

C. Eisen

10. Mevrouw Craeynest, mevrouw Lopez Devaux, de heer Mertens, de heer Vandermeulen, mevrouw De Schepper en de vzw ClientEarth. (hierna gezamenlijk : "Craeynest en ClientEarth") eisen dat de rechtbank het BHG en het BIM in solidum, minstens de ene bij gebreke aan de andere, zou veroordelen tot :

- a) het opstarten van de wijzigingsprocedure zoals beschreven in artikel 1.4.15 BWLKE tot aanpassing van het overkoepelend Lucht-Klimaat-Energieplan (als bedoeld in artikel 1.4.1 BLWKE) dat slaat op alle luchtverontreinigende stoffen waarvan sprake in artikel 3.2.3 BWLKE, en dat tenminste de gegevens en maatregelen moet bevatten die worden omschreven in bijlage 1.1 BWLKE en bijlage XV Luchtkwaliteitsrichtlijn, en
- b) het opstellen van een luchtkwaliteitsplan (minstens) voor NO₂ voor de zone Brussel (BEB10A), dat de nodige 'passende maatregelen' bevat, zodat de periode van overschrijding 'zo kort mogelijk' kan worden gehouden (overeenkomstig artikel 3.2.8, resp. artikel 23 Luchtkwaliteitsrichtlijn) en dat tenminste de gegevens en maatregelen vervat in bijlage XV van de Luchtkwaliteitsrichtlijn bevat, eventueel vermeerderd met de maatregelen omschreven in artikel 24 Luchtkwaliteitsrichtlijn, alsook de maatregelen omschreven in artikel 3.2.9 BWLKE, en
- c) het installeren van de wettelijk verplichte bemonsteringspunten in de gebieden binnen de zone Brussel 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, overeenkomstig artikel 3.2.7 BWLKE, artikel 9 en bijlage 3 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 juni 2001 betreffende de grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofdioxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht, resp. artikel 7 en Bijlage III, deel B (1), (a) Luchtkwaliteitsrichtlijn.

Met betrekking tot het punt c) vorderen Craeynest en ClientEarth meer specifiek om het BHG en het BIM te bevelen de vereiste indicatieve metingen uit te voeren in de Kroonlaan, aan het kruispunt Kunst-Wet en in de Belliardstraat overeenkomstig artikel 6 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn om te beoordelen of de bovenste

beoordelingswaarden voor PM2,5 en PM10 worden overschreden in de Kroonlaan, en of de bovenste beoordelingswaarden voor PM2,5, PM10 en NO2 worden overschreden in Kunst-Wet en Belliard. Indien er uit deze indicatieve metingen zou blijken dat er zich op deze plaatsen overschrijdingen van de grenswaarden voordoen, vorderen zij dat de plaatsing zou worden bevolen van meetstations voor PM 2,5 en PM10 in de Kroonlaan en voor PM2,5, PM10 en NO2 in Kunst-Wet en Belliardstraat.

Craeynest en ClientEarth vragen de rechtbank om het bovenstaande te willen uitspreken onder de veroordeling van een dwangsom van 300 € per dag vertraging.

11. Het BHG en het BIM vragen de rechtbank de vordering van de eisende partijen onontvankelijk en ongegrond te verklaren. Ondergeschikt vragen zij om voorafgaandelijk een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

D. Beoordeling

D.1 Rechtsmacht

12. In het kader van hun uiteenzetting dat Craeynest en ClientEarth niet zouden beschikken over het vereiste belang bij hun eisen, werpen het BHG en het BIM ook op dat de eisers zich niet zouden beroepen op enige schending van hun subjectieve rechten. Op de door hen ingestelde eisen zou volgens het BHG en het BIM bovendien niet kunnen worden ingegaan zonder schending van het grondwettelijk beginsel van de scheiding der machten.

De rechtbank stelt vast dat het BHG en het BIM aldus twee excepties opwerpt van gebrek aan rechtsmacht van de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde. Het is gepast deze excepties eerst te beoordelen, alvorens de excepties te onderzoeken van niet-ontvankelijkheid van de vordering wegens niet-naleving van de formaliteiten van de vzw-wetgeving, of wegens gebrek aan belang.

13. 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 Craeynest en ClientEarth blijkt dat zij zich voor de rechtbank beroepen op het subjectief recht op herstel van schade die veroorzaakt wordt door een fout van het BHG en het BIM. Zij beschikken over dat subjectief recht op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek.

De fouten van het BHG en het BIM bestaan volgens Craeynest en ClientEarth uit de schending van rechtstreeks werkende bepalingen van de LKR. De uitvoering door het BHG en het BIM van de maatregelen die door Craeynest en ClientEarth worden gevraagd, zou een herstel in natura uitmaken van de morele schade die Craeynest en ClientEarth beweren te lijden ten gevolge van de fouten van het BHG en het BIM.

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

14. Wanneer de wet aan een overheid een zekere beleidsvrijheid laat, verbiedt het grondwettelijk beginsel van de scheiding der machten de rechter om aan 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.

De vorderingen kunnen bijgevolg maar worden ingewilligd indien enkel de gevraagde maatregelen passend een einde kunnen stellen aan de beweerde inbreuken.

Craeynest en ClientEarth vragen in wezen dat aan het BHG en het BIM twee maatregelen zouden worden opgelegd : de opmaak van een luchtkwaliteitsplan in de zin van artikel 23, lid 1, van de LKR, en de plaatsing van bemonsteringspunten die conform zijn met de criteria die bepaald werden in bijlage III van de LKR. De rechtbank dient ten aanzien van elk van die eisen na te gaan of met de inwilliging ervan afbreuk zou worden gedaan aan het grondwettelijk beginsel van de scheiding der machten.

15. Wat de eis tot opmaak van een luchtkwaliteitsplan betreft, is het gepast volgende overwegingen aan te halen van 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) waarvan het bodemgeschil eveneens betrekking had op een vordering tot het verkrijgen van een bevel tot de opmaak van een luchtkwaliteitsplan bedoeld in artikel 23, lid 1, van de LKR :

“(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 ontleen (...). 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."

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.

16. De zaak lijkt anders te zijn voor wat de eis tot plaatsing van bemonsteringspunten betreft.

Artikel 7, lid 1, van de LKR schrijft voor dat de plaats van de bemonsteringspunten bepaald wordt overeenkomstig de in bijlage III genoemde criteria. Punt B.1, a) van die bijlage III luidt als volgt :

“De bemonsteringspunten met het oog op de bescherming van de menselijke gezondheid dienen zich op een zodanige plaats 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.”*

Volgens Craeynest en ClientEarth overtreden het BHG en het BIM deze bepaling doordat bemonsteringspunten niet zouden zijn geplaatst op zodanige plaatsen dat gegevens worden verkregen over de gebieden waar de “hoogste concentraties” voorkomen waaraan de bevolking rechtstreeks of onrechtstreeks kan worden blootgesteld. Zij eisen dat het BHG bemonsteringspunten zou plaatsen in bepaalde straten (Belliardstraat, Kroonlaan) en op bepaalde kruispunten (Kunst/Wet), gebieden waar volgens hen deze “hoogste concentraties” voorkomen.

In vergelijking tot de verplichting tot opmaak van een luchtkwaliteitsplan in de zin van artikel 23, lid 1, van de LKR, lijken de regels inzake de plaatsing van de bemonsteringspunten geen onvoorwaardelijke verplichtingen in te houden, waarvan de naleving door de rechter op vordering van particulieren eenvoudig kan worden gecontroleerd. Er lijken immers in de LKR geen nadere regels bepaald te zijn voor de wijze waarop de “gebieden waar de hoogste concentraties voorkomen” moeten worden geïdentificeerd of afgebakend. Artikel 7, lid 4, van de LKR bepaalt overigens dat de Europese Commissie toezicht houdt op de toepassing door de lidstaten van de criteria voor de keuze van bemonsteringspunten, zodat de geharmoniseerde toepassing van deze criteria in de gehele Europese Unie wordt bevorderd. Dit toezicht van de Commissie lijkt te impliceren dat een controle op de naleving van de criteria voor de plaatsing van de bemonsteringspunten niet zonder meer door een nationale rechter kan worden uitgeoefend.

De leer van het voormelde arrest van 19 november 2014 lijkt dan ook niet vanzelfsprekend naar analogie te kunnen worden toegepast op de eis tot het installeren van de bemonsteringspunten op de plaatsen die beantwoorden aan de criteria van voormelde bijlage III.

De vraag rijst hoe ruim de beleidsvrijheid moet worden opgevat die door de LKR aan de nationale overheden wordt gelaten bij het kiezen van de plaatsen waar de bemonsteringspunten in een zone worden geplaatst. Meer in het bijzonder dient daarbij de vraag te worden onderzocht of die beleidsvrijheid dermate beperkt is dat de rechter kan vaststellen dat de bemonsteringspunten zich niet bevinden in de

gebieden met de "hoogste concentraties", en de overheid vervolgens kan bevelen om de bemonsteringspunten te installeren in die gebieden, waarbij de rechter dan zelfs de verplichte locatie zou kunnen aanduiden in de vorm van een straatnaam of een kruispunt.

Nu deze vraag betrekking heeft op de uitlegging van een Europese Richtlijn in het licht van algemene beginselen van het Europese Unierecht, die verkondigd werden in het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, is het gepast hierover een prejudiciële vraag te richten aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

D.2 Exceptie van niet-ontvankelijkheid wegens niet-naleving van de formaliteiten van de vzw-wet

17. Het BHG en het BIM werpen op dat de vordering niet-ontvankelijk is in zoverre zij uitgaat van ClientEarth. Zij zetten uiteen dat het bewijs dient te worden voorgelegd dat ClientEarth heeft voldaan aan de verplichtingen bedoeld in artikel 26octies van de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de stichtingen en de Europese politieke partijen en stichtingen, bij gebreke waarvan de vordering niet-ontvankelijk zou zijn.

18. ClientEarth is een buitenlandse vereniging zonder winstoogmerk, met een centrum van werkzaamheden in België.

Artikel 26octies, §6, van voormelde wet van 27 juni 1921 bepaalt dat elke vordering die wordt ingesteld door een centrum van werkzaamheden of door de vereniging waarvan dat centrum afhangt, wordt opgeschort indien de formaliteiten omschreven in artikel 26octies niet in acht werden genomen. De rechter bepaalt een termijn waarbinnen aan de verplichtingen moet voldaan zijn. Indien het centrum of de vereniging binnen die termijn niet voldoet aan de verplichtingen is de vordering niet-ontvankelijk.

Uit de door ClientEarth voorgelegde stukken blijkt evenwel dat zij aan de nodige formaliteiten heeft voldaan. Zij toont met name aan dat zij de vereiste stukken heeft neergelegd op de griffie van de Franstalige Rechtbank van Koophandel te Brussel.

Er bestaat dan ook geen reden om de beoordeling van de eisen van ClientEarth op te schorten, en deze eisen zijn om die reden dan ook evenmin niet-ontvankelijk. De exceptie wordt verworpen.

D.3 Exceptie van niet-ontvankelijkheid wegens gebrek aan belang

19. 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.

Het BHG en het BIM voeren aan dat Craeynest en ClientEarth met de ingestelde eisen geen persoonlijk en rechtstreeks belang nastreven, doch slechts in het algemeen belang optreden. De eisen zouden volgens het BHG en het BIM dan ook als onontvankelijk moeten worden afgewezen.

20. Craeynest en ClientEarth antwoorden vooreerst dat de exceptie laattijdig werd opgeworpen. Excepties die de openbare orde niet raken, zouden volgens hen steeds ingeroepen moeten worden vóór alle exceptie of verweer. Het BHG en het BIM hadden deze exceptie dan ook moeten opwerpen ter gelegenheid van het debat over de voorlopige maatregelen die door Craeynest en ClientEarth werden gevraagd, hetgeen zij niet hebben gedaan. Zij zouden de exceptie van het gebrek aan belang dan ook niet meer kunnen opwerpen.

De exceptie van het gebrek aan belang heeft betrekking op de toelaatbaarheid van de vordering. Bij gebreke aan een andersluidende wettelijke bepaling kan deze exceptie in elke stand van het geding worden opgeworpen. De omstandigheid dat de exceptie de openbare orde niet zou raken, heeft enkel tot gevolg dat zij niet voor het eerst voor het Hof van Cassatie kan worden opgeworpen. De exceptie werd aldus niet laattijdig opgeworpen en dient door de rechtbank beoordeeld te worden.

21. Craeynest en ClientEarth houden ten gronde voor dat het BHG en het BIM in strijd met de rechtstreeks werkende bepalingen van de Luchtkwaliteitsrichtlijn handelen, en eisen dat de rechtbank deze partijen zou veroordelen tot het nemen van de maatregelen die de overtredingen van deze richtlijn zouden doen ophouden voor de toekomst, op straffe van een dwangsom indien zij zich niet aan het rechterlijk bevel zouden houden.

Meer in het bijzonder voeren zij aan dat het BHG en het BIM de bepalingen schenden van :

- artikel 23, lid 1, tweede alinea, van de LKR, doordat geen luchtkwaliteitsplan wordt opgesteld met passende maatregelen om de periode van overschrijding van de grenswaarde voor stikstofdioxide in de zone Brussel zo kort mogelijk te houden ;

- artikel 7, lid 1, gelezen in samenhang met de bijlage III, punt B.1.a), van de LKR, doordat de bemonsteringspunten zich niet op de juiste plaatsen binnen de zone Brussel bevinden.

Zij vragen dat het BHG en het BIM zouden veroordeeld worden tot het opstellen van het vereiste luchtkwaliteitsplan en het in werking stellen van bemonsteringspunten op de juiste plaatsen.

22. 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.

23. 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 (hierna : "Verdrag van Aarhus") 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 met de bepalingen van het milieurecht strijdig handelen en nalaten van privé-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.

ClientEarth heeft zich blijkens haar statuten tot doel gesteld de bescherming van het leefmilieu, met inbegrip van de menselijke gezondheid, te bevorderen. Zij heeft zich daarbij specifiek ook tot doel gesteld de rationele toepassing van de milieuwetgeving te bevorderen door het instellen van rechtszaken. Het gaat hier dan ook om een vereniging die de milieubescherming wil bevorderen, aan wie de toegang tot de

rechter dient verzekerd te worden wanneer zij inbreuken wenst beteugeld te zien op milieuwetgeving dat tot haar materieel en/of geografisch actieterrein behoort. Volgens ClientEarth zal de uitvoering van de gevraagde maatregelen de luchtkwaliteit in Brussel ten goede komen, een resultaat dat aansluit bij haar statutaire doelstellingen. De luchtkwaliteit in het BHG vormt blijkens de door ClientEarth voorgelegde gegevens een belangrijk actieterrein van het centrum van werkzaamheden dat zij in Brussel heeft ingericht.

De rechtbank besluit dat ClientEarth getuigt van het vereiste belang bij de vorderingen die worden ingesteld.

24. Mevrouw Craeynest, mevrouw Lopez Devaux, de heer Mertens, de heer Vandermeulen en mevrouw De Schepper zijn inwoners van het BHG die bezorgd zijn om de luchtkwaliteit in hun leefomgeving.

Sommigen onder hen beweren te lijden aan chronische astma of ademhalingsproblemen, hetgeen door de slechte luchtkwaliteit van hun leefomgeving zou kunnen zijn veroorzaakt. Hun eis strekt echter niet tot vergoeding of herstel van eventuele gezondheidsschade maar tot het verkrijgen van maatregelen die zouden bijdragen tot de verbetering van de luchtkwaliteit in de toekomst. De omstandigheid dat sommige eisers gezondheidsproblemen zouden ondervinden is dan ook niet zeer relevant voor de beoordeling van de vraag of zij persoonlijk belang hebben bij de uitvoering van de gevraagde maatregelen. Deze maatregelen zullen immers, naar de verwachting van de eisers, leiden tot een algemene verbetering van de luchtkwaliteit, hetgeen alle inwoners van het BHG op gelijke wijze zal ten goede komen.

Mevrouw Craeynest, mevrouw Lopez Devaux, de heer Mertens, de heer Vandermeulen en mevrouw De Schepper 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 het BHG een voordeel zullen halen uit de gevraagde maatregelen.

Als zodanig onderscheidt het belang van mevrouw Craeynest, mevrouw Lopez Devaux, de heer Mertens, de heer Vandermeulen en mevrouw De Schepper op het verkrijgen van deze maatregelen zich niet van het belang van de gemiddelde inwoner van het BHG.

Hun eisen strekken ertoe maatregelen te zien bevelen waarvan zij verwachten dat zij zullen bijdragen tot een verbetering van de luchtkwaliteit in het BHG. Dat

nagestreefde voordeel, de verbetering van de luchtkwaliteit, zal echter op gelijke wijze genoten worden door alle inwoners van het BHG. Hieruit volgt dat mevrouw Craeynest, mevrouw Lopez Devaux, de heer Mertens, de heer Vandermeulen en mevrouw De Schepper naar Belgisch recht niet getuigen van een persoonlijk belang bij de inwilliging van hun eisen.

25. Uit de hoger aangehaalde overwegingen van het arrest van het Hof van Justitie van 19 november 2014 volgt evenwel dat de nationale rechter aan de autoriteiten van de lidstaat een bevel kan richten tot het opstellen van een luchtkwaliteitsplan in de zin van artikel 23.1, tweede lid, van de LKR wanneer die lidstaat in gebreke blijft dit te doen hoewel de grenswaarden na 1 januari 2010 werden overschreden, en zulks op vordering van "natuurlijke personen of rechtspersonen die rechtstreeks getroffen worden door de overschrijding van de grenswaarden na 1 januari 2010".

Het volstaat aldus voor natuurlijke personen of rechtspersonen 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 de bevoegde nationale overheden ertoe te dwingen het luchtkwaliteitsplan op te stellen dat bij dergelijke overschrijding verplicht moet worden opgemaakt.

De vraag of de grenswaarden waarvan sprake worden overschreden, dient te worden beoordeeld per "zone", zijnde een geografisch afgebakend gebied. De inwoners van een "zone" dienen aldus beschouwd te worden als de personen die "rechtstreeks" door de overschrijding van de grenswaarden in die "zone" worden getroffen. Hieruit volgt dat aan alle inwoners van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest –dat in zijn geheel één zone uitmaakt in de zin van de richtlijn– de toegang tot de rechter moet worden verleend met het oog op het verkrijgen van een bevel aan tot de opmaak van een luchtkwaliteitsplan in geval van een overschrijding van de grenswaarden in deze zone.

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 zone Brussel zich niet onderscheidt van het belang dat elke inwoner van het BHG daarbij heeft, mag hen dan ook niet worden tegengeworpen om hen de toegang tot de rechter te ontzeggen met het oog op het verkrijgen van het bevel tot de opmaak van het luchtkwaliteitsplan bedoeld in artikel 23.1 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 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 overheden wordt bevolen het luchtkwaliteitsplan op te stellen dat bedoeld wordt door artikel 23.1 van de LKR, wanneer beweerd wordt dat zij in gebreke zijn zulks te doen.

Toegepast op mevrouw Craeynest, mevrouw Lopez Devaux, de heer Mertens, de heer Vandermeulen en mevrouw De Schepper volstaat aldus de vaststelling dat zij inwoners zijn van het BHG om te besluiten dat zij getuigen van het wettelijk vereiste belang om de eis tot opmaak van het luchtkwaliteitsplan in te stellen.

26. De vraag naar het belang van mevrouw Craeynest, mevrouw Lopez Devaux, de heer Mertens, de heer Vandermeulen en mevrouw De Schepper bij de eis tot plaatsing van bemonsteringspunten in gebieden met de "hoogste concentraties", kan maar beoordeeld worden na kennisname van het antwoord van het Hof van Justitie op de voormelde prejudiciële vraag.

Het zal immers van dat antwoord afhangen of, en zo ja in welke mate, de vereiste van het persoonlijk belang zoals hoger omschreven, ruimer zal kunnen worden ingevuld voor wat deze eis tot plaatsing van bemonsteringspunten aangaat.

D.4 Exceptie van niet-ontvankelijkheid omdat eis niet werd ingesteld op grond van de Milieustakingswet

27. Het BHG en het BIM werpen ondergeschikt op dat de eisen in elk geval onontvankelijk zouden zijn omdat zij niet werden ingesteld op grond van de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu ("de Milieustakingswet").

Deze exceptie mist elke grond. Er bestaat geen enkele verplichting om welke vordering dan ook op straffe van niet-ontvankelijkheid in te stellen op grond van de Milieustakingswet. Die wet verleent aan administratieve overheden en milieuverenigingen een vorderingsrecht om bij de voorzitter van de rechtbank op te komen tegen bepaalde inbreuken op de wetgeving inzake leefmilieu, doch dit vorderingsrecht doet blijkens artikel 1 van die wet geen afbreuk aan de bevoegdheid van andere rechtscolleges op basis van andere wetsbepalingen. De Milieustakingswet houdt dan ook geen verbod in voor verenigingen of particulieren om op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek herstel van morele schade te eisen voor de burgerlijke rechtbank, zoals dit in de voorliggende zaak het geval is.

D.5 Gegrondheid van de eis tot opmaak van een luchtkwaliteitsplan

28. Craeynest en ClientEarth voeren aan dat de grenswaarde van 40 µg/m³, die vanaf 1 januari 2010 is voorgeschreven voor de verontreinigende stof stikstofdioxide, in de zone Brussel wordt overschreden, zodat het BIM een luchtkwaliteitsplan dient op te maken op grond van artikel 3.2.8. van het BWLKE, waarin minstens de "passende maatregelen" worden genoemd "zodat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden" zoals opgelegd door artikel 23, lid 1, tweede alinea, van de LKR.

Artikel 23, lid 1, van de LKR luidt als volgt :

"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."

Artikel 3.2.8. van het BWLKE heeft deze bepaling als volgt omgezet in het BHG :

"Indien de grenswaarde of de streefwaarde van één of meer verontreinigende stoffen, telkens vermeerderd met elke overschrijdingsmarge, wordt overschreden, legt het [BIM] een luchtkwaliteitsplan voor het betrokken gebied vast om de overeenstemmende grens- of streefwaarde binnen een zo kort mogelijke termijn te bereiken.

Dat plan bevat minstens de informatie bedoeld in punt II, 5) van bijlage 1.1 voor de bedoelde verontreinigende stoffen. Het verduidelijkt en vervolledigt, indien nodig, de

voorzien maatregelen door het gewestelijk lucht-klimaat-energieplan bedoeld in artikel 1.4.1.”

29. Het BHG en het BIM betwisten dat de grenswaarde voor stikstofdioxide in de zone Brussel wordt overschreden. Bovendien zou het Lucht-Klimaat-Energieplan dat op 2 juni 2016 werd goedgekeurd beantwoorden aan de vereisten die aan het luchtkwaliteitsplan in de zin van artikel 23, lid 1, van de LKR worden gesteld, zodat er, zelfs in geval van een overschrijding, geen noodzaak meer zou bestaan tot het opstellen van een bijkomend plan.

De rechtbank stelt evenwel vast dat het Lucht-Klimaat-Energieplan dat op 2 juni 2016 werd goedgekeurd, niet kan beschouwd worden als het in artikel 23, lid 1, tweede alinea, van de LKR bedoelde luchtkwaliteitsplan. Niet alleen is het niet opgevat als dergelijk luchtkwaliteitsplan, nu hierin niet wordt uitgegaan van een bestaande overschrijding van de grenswaarde voor stikstofdioxide in de zone Brussel, doch ook, en vooral, dient te worden vastgesteld dat hierin geen “passende maatregelen” worden voorgesteld “zodat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden”. In dat verband mag erop gewezen worden dat de maatregelen die in het Lucht-Klimaat-Energieplan worden vooropgesteld, slechts tot doel hebben bepaalde doelstellingen te bereiken binnen een periode van 5 jaar, hetgeen bezwaarlijk kan beschouwd worden als een “zo kort mogelijke periode”.

30. De partijen voeren geen betwisting aangaande de meetresultaten die als basis dienen voor de beoordeling van de vraag of de grenswaarde voor stikstofdioxide wordt overschreden. Craeynest en ClientEarth laken weliswaar de omstandigheid dat er bemonsteringspunten ontbreken op de plaatsen waar volgens hen de “hoogste concentraties” voorkomen in de zin van bijlage III, punt B.1, a), van de LKR, doch voeren aan dat de overschrijding van de grenswaarde voor stikstofdioxide hoe dan ook reeds blijkt uit de meetresultaten die door het BHG en het BIM zelf worden voorgelegd.

Waar de partijen wel betwisting over voeren, is de vraag of de overschrijding van de grenswaarde dient beoordeeld te worden per bemonsteringspunt, dan wel door het berekenen van het gemiddelde tussen de resultaten van alle bemonsteringspunten in de zone. Uit de voorgelegde gegevens volgt duidelijk dat er verschillende bemonsteringspunten zijn in de zone Brussel waar het jaargemiddelde van de concentratie van stikstofdioxide de grenswaarde de voorbije jaren is overschreden. Wanneer echter het gemiddelde wordt genomen van de resultaten van alle bemonsteringspunten in de zone, blijft het jaargemiddelde van de concentratie van stikstofdioxide de voorbije jaren onder deze grenswaarde.

31. Artikel 13, lid 1, van de LKR luidt als volgt :

“De lidstaten zorgen ervoor, dat de niveaus van zwaveldioxide, PM₁₀, lood en koolmonoxide in de lucht in de gehele zones en agglomeraties de in bijlage XI vastgestelde grenswaarden niet overschrijden.

Wat stikstofdioxide en benzeen betreft, mogen de in bijlage XI genoemde grenswaarden vanaf de daar genoemde data niet worden overschreden.

De naleving van deze voorschriften wordt beoordeeld overeenkomstig bijlage III.

De in bijlage XI vastgestelde overschrijdingsmarges worden toegepast overeenkomstig artikel 22, lid 3, en artikel 23, lid 1.”

Volgens Craeynest en ClientEarth volgt uit het gebruik van de bewoordingen “in de gehele zones en agglomeraties” in de eerste alinea van deze bepaling dat de grenswaarden op geen enkele plaats in de zone mogen worden overschreden, zodat de overschrijding vaststaat zodra uit de gemiddelde meetresultaten van één vast bemonsteringspunt, genomen over een jaar, blijkt dat de grenswaarde is overschreden.

Het BHG en het BIM voeren echter aan dat het gebruik van de woorden “de gehele zones en agglomeraties” zou betekenen dat de beoordeling dient te gebeuren voor de zone als geheel. Zij vinden steun in de omstandigheid dat de LKR vereist dat bemonsteringspunten geplaatst worden zowel in de gebieden met de “hoogste concentraties” als in andere gebieden. Van een overschrijding van de grenswaarde in “de gehele zone” zou dan maar kunnen sprake zijn wanneer het gemiddelde van de meetresultaten van alle vaste bemonsteringspunten in de zone tot een resultaat leidt dat hoger is dan de grenswaarde.

Nergens in de LKR wordt een uitdrukkelijk antwoord gevonden op de vraag of de overschrijding van de grenswaarde dient beoordeeld te worden per bemonsteringspunt, dan wel op basis van de resultaten van alle bemonsteringspunten in de betrokken zone.

Nu aldus een vraag tot uitlegging van de bepalingen van een Europese Richtlijn in het geding is, acht de rechtbank het gepast om ook hierover een prejudiciële vraag te richten aan het Hof van Justitie.

*

OP GROND VAN DEZE REDENEN BESLIST DE RECHTBANK:

Alvorens verder recht te spreken, worden volgende prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie :

1. Dienen de artikelen 4, lid 3, en 19, lid 1, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, samengelezen met artikel 288, lid 3, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie en de artikelen 6 en 7 van de Richtlijn 2008/50/EG van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa, in die zin te worden uitgelegd dat, wanneer wordt aangevoerd dat een lidstaat de bemonsteringspunten in een zone niet heeft geplaatst overeenkomstig de in punt B.1. a) van bijlage III van de voormelde richtlijn genoemde criteria, het aan de nationale rechter behoort om, op vordering van particulieren die rechtstreeks getroffen worden door de overschrijding van de grenswaarden bedoeld in artikel 13, lid 1, van voormelde richtlijn, te onderzoeken of de bemonsteringspunten geplaatst werden overeenkomstig die criteria, en zo neen, jegens de nationale autoriteit alle noodzakelijke maatregelen te treffen, zoals een bevel, opdat de bemonsteringspunten geplaatst zouden worden overeenkomstig die criteria ?
2. Heeft een overschrijding van een grenswaarde in de zin van artikel 13, lid 1, en artikel 23, lid 1, van de Richtlijn 2008/50/EG van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa, plaats wanneer een overschrijding van een grenswaarde met middelingstijd van een kalenderjaar zoals opgelegd door de Bijlage XI van deze Richtlijn, reeds wordt vastgesteld op grond van de meetresultaten van één bemonsteringspunt in de zin van artikel 7 van deze Richtlijn, of heeft dergelijke overschrijding maar plaats wanneer deze blijkt uit het gemiddelde van de meetresultaten van alle bemonsteringspunten in een bepaalde zone in de zin van deze Richtlijn ?

De griffie wordt verzocht een voor eensluidend verklaard afschrift van dit vonnis, samen met een kopie van het procesdossier, aangetekend te verzenden naar de griffie van het Hof van Justitie van de Europese Unie, Rue du Fort Niedergrünwald, L-2925 Luxembourg.

Dit vonnis wordt uitgesproken tijdens de openbare zitting van de 23^{ste} kamer van de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel van 15 december 2017, door de heer Francis Van Nuffel, ondervoorzitter, in aanwezigheid van de heer Johan Gysemans, afgevaardigd griffier.

J. GYSEMANS

F.VAN NUFFEL