

Hof van Justitie

O.Ref.: 10612/1-17161/TM/AC

VERZOEKSCHRIFT TOT NIETIGVERKLARING

Geeft met eerbied te kennen:

De STICHTING COMITÉ N65 ONDERGRONDS HELVOIRT, met maatschappelijke zetel te 5268 EE Helvoirt (Nederland), Achterstraat 84

verzoekende partij

voor wie optreedt LDR ADVOCATEN, met name mr. Tom MALFAIT en mr. Astrid CROES, advocaten, met kantoor te 9000 Gent (België), Kasteellaan 141, bij wie keuze van woonplaats wordt gedaan.

Dat de verzoekende partij bij voorliggend verzoekschrift, op grond van artikel 263 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie en artikel 12 van de Aarhus-verordening, de nietigverklaring vordert van:

de beslissing van 6 juli 2020 van de EUROPESE COMMISSIE houdende het verzoek van 12 maart 2020 tot interne herziening van het besluit tot afsluiting van het dossier CHAP (2019) 2512 (stuk 1)

I. VOORWERP VAN HET VERZOEKSCRIFT

I.1. VERZOEK TOT NIETIGVERKLARING KRACHTENS ARTIKEL 263 VWEU EN ARTIKEL 12 VAN DE AARHUS-VERORDENING

1. Voorliggend verzoekschrift strekt ertoe overeenkomstig artikel 263 VWEU en artikel 12 van de Aarhus-verordening de vernietiging te bekomen van de beslissing van de Europese Commissie van 6 juli 2020 betreffende het verzoek van 12 maart 2020 tot interne herziening van het besluit tot afsluiting van het dossier CIAP (2019) 2512 (stuk 1).

I.2. FEITEN EN ANTECEDENTEN

I.2.1. Relevante feiten

2. Verzoekende partij, de Stichting Comité N65 Ondergronds Helvoirt (hierna "het Comité"), is opgericht op 2 maart 2011 naar aanleiding van de presentatie van de gemeenten Vught, Haaren, Oisterwijk, Tilburg en 's-Hertogenbosch, in samenwerking met de provincie Noord-Brabant en de Nederlandse Rijkswaterstaat, van hun visie op de gewestweg N65 (hierna "N65") en de omgeving. Hierbij werd voorgesteld om *enerzijds* een wildtunnel bij Helvoirt en *anderzijds* een tunnel door de bebouwde kom van Vught te bouwen. Gelet op het gevaar voor de volksgezondheid die de (uitstoot van het verkeer op de) N65 veroorzaakt, kon de lokale bevolking de beperkte ambities niet aanvaarden. Om het gemeentelijk beleid te ondersteunen en te verbeteren, startten buurtbewoners een denktank die intussen ook is uitgegroeid tot een actiecomité.

3. Niet alleen wil het Comité de lawaai- en verkeershinder aankaarten die de drukke N65 veroorzaakt, maar ook eist het Comité dat de Nederlandse overheid actie onderneemt tegen de luchtverontreiniging. Momenteel wordt de luchtkwaliteit in de omgeving van de N65 ter hoogte van Helvoirt en Vught immers foutief én in strijd met de Europese Luchtkwaliteitsrichtlijn (hierna "LKR")¹ verder dan de voorgeschreven 10 meter van de wegrand gemeten. Hierdoor wordt de luchtverontreinigingsproblematiek niet erkend en krijgen de nodige infrastructuurwerken geen prioriteit (noch financiering). Door deze handelwijze brengt de Nederlandse overheid de gezondheid van de buurtbewoners in gevaar.

4. De LKR is in werking getreden op 11 juni 2008 en beoogt, in navolging van het Zesde Milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap en ter vervanging van vier voorafgaande richtlijnen en de beschikking van de Raad met betrekking tot de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit, de menselijke gezondheid en het milieu als geheel te beschermen. In het bijzonder is de doelstelling van de LKR om de uitstoot van verontreinigende stoffen bij de bron te bestrijden. Bij het vaststellen van de concrete

¹ Europese Richtlijn 2008/50/EG van het Europese Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa.

doelstellingen van de LKR werd (wordt) rekening gehouden met alle toepasselijke normen, richtsnoeren en programma's van de Wereldgezondheidsorganisatie (hierna 'WHO'). Hierbij is het niet onbelangrijk te vermelden dat de WHO strengere normen hanteert vanuit gezondheidsoverwegingen (cf. de "Richtlijnen voor de luchtkwaliteit voor Europa" van het Regionaal Kantoor Europa van de WHO).²

5. De LKR vereist van elke Europese lidstaat actieve maatregelen:

- Het vaststellen van drempels, grenswaarden en streefwaarden voor de beoordeling van iedere verontreinigende stof onder de LKR, nl. zwaveldioxide, stikstofdioxide, zwevende deeltjes, lood, benzeen en koolmonoxide (artikelen 13-16 LKR);
- Het afbakenen van "zones" en "agglomeraties" waar de nationale autoriteiten een **luchtkwaliteitsbeoordeling** (artikel 4 LKR) moeten uitvoeren aan de hand van de gegevens verzameld via bemonsteringspunten (artikel 7 LKR);
- Het opstellen van een luchtkwaliteitsplan wanneer wordt vastgesteld dat de verontreiniging in een bepaalde zone of agglomeratie de desbetreffende drempel overschrijdt (artikel 23 LKR);
- Het opstellen van een actieplan voor korte termijn wanneer de verontreiniging een bepaalde drempel *dreigt* te overschrijden (artikel 24 LKR);
- Het voldoen aan informatie- en rapporteringsverplichtingen (artikelen 26-27 LKR).

6. De bepalingen van de LKR werden in Nederland omgezet in de Wet Milieubeheer, de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 (hierna "Rbl 2007") en het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (hierna "NSL"). Ondanks de omzetting mocht vastgesteld worden dat de verplichtingen vooropgesteld door de LKR, niet worden nageleefd. Zo staat onomstotelijk vast dat de luchtverontreiniging langs de N65 op vandaag de drempelwaarden overschrijdt in de dorpscentra van Helvoirt en Vught, terwijl de Nederlandse overheid de luchtkwaliteit vrijwel uitsluitend toetst aan de hand van modelleringen. Nochtans heeft elke Nederlander een subjectief en in rechte afdwingbaar recht op gezonde lucht.

7. De volgende vaststellingen moeten dan ook worden gedaan:

- De luchtverontreiniging rond de N65 ter hoogte van Helvoirt overschrijdt de drempelwaarden zoals voorgeschreven in titel 5.2 en bijlage 2 Wet Milieubeheer en de LKR (stuk 6, zie hieronder randnummers 9-10 en tweede middel, tweede middelonderdeel).
- Er werd tot op heden geen zone of agglomeratie aangeduid rond de N65 ter hoogte van Helvoirt waar conform de LKR een luchtkwaliteitsbeoordeling wordt uitgevoerd aan de hand van het vereiste aantal vaste bemonsteringspunten. Er wordt enkel gebruik gemaakt van een modellering en de metingen worden **steeds** uitgevoerd **op meer dan 10 meter van de wegrand**, wat evident een vertekend beeld geeft.
- Er werd tot op heden nog nooit een korte termijn actieplan, *noch* een luchtkwaliteitsplan opgesteld voor de omgeving van Helvoirt.

² WERELDGEZONDHEIDSORGANISATIE, "Air Quality Guidelines – Global Update 2005", zie https://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0005/78638/E90038.pdf.

8. Omwille van deze ontluisterende vaststellingen, besloot het comité N65 actie te ondernemen: eerst op nationaal vlak (punt 1.2.2.1) en daarna – uit noodzaak – ook op Europees vlak (punt 1.2.2.2).

1.2.2. Procedurele antecedenten

1.2.2.1. Op nationaal niveau

A. Bestuurlijke procedure

9. Het Comité N65 voerde op eigen initiatief onderzoek uit naar de luchtkwaliteit in de omgeving van de N65 bij Helvoirt aan de hand van de rekenpunten die door de Nederlandse overheid worden gepubliceerd (stuk 6). Hierbij werd gebruik gemaakt van de rekenmethode CARIL. Deze rekenmethode wordt gebruikt voor situaties waarin de standaardrekenmethode (hierna: "SRM") 1 van toepassing is zoals bepaald in bijlage 1 bij de Rbl 2007. Dit type is van toepassing op de omgeving van Helvoirt omwille van de volgende redenen (voor verdere argumentatie zie uiteenzetting tweede middel):

- De N65 is in de omgeving van Helvoirt omgeven door een bebouwde kom met woningen langs beide zijden van 10 meter hoog en nauwelijks 20 meter van de wegrand;
- De N65 ligt op (ongeveer) dezelfde hoogte als de (bebouwde) omgeving;
- De bomen en woningen langs de N65 zorgen ervoor dat er congestie is van de luchtverontreiniging;
- Er is een stoplicht in het centrum van Helvoirt dat eveneens congestie van verontreiniging veroorzaakt.

10. In tegenstelling tot het gebruik van deze SRM 1 voor een stedelijke omgeving, moet vastgesteld worden dat de Nederlandse overheid in Helvoirt de SRM 2 voor buitenstedelijke gebieden hanteert (zie eveneens hieronder, uiteenzetting bij het tweede middel). Naast het feit dat de metingen en de modelleringstechnieken die gebruikt worden in strijd zijn met de LKR, moet ook vastgesteld worden dat door het gebruik van de verkeerde rekenmethode de overschrijdingen van de grenswaarden onder de radar blijven. Uit het onderzoek blijkt immers dat er in de bebouwde kom van Helvoirt langs de N65 overschrijdingen van NO₂, PM₁₀ en benzeen kunnen worden geconstateerd wanneer SRM 1 wordt toegepast (stuk 6).

11. Naar aanleiding van deze vaststellingen schreef het Comité N65 op 29 december 2011 de Burgemeester en Wethouders van de gemeente Haaren aan (stuk 7) met de uitdrukkelijke vraag om conform artikel 5.9, lid 1 van de Wet Milieubeheer een plan vast te stellen waarin wordt aangegeven op welke wijze en door middel van welke maatregelen zal voldaan worden binnen de vooropgestelde termijn aan de grenswaarden bepaald in bijlage 2 bij de Wet Milieubeheer (hierna conform de LKR verwoord als "Luchtkwaliteitsplan"). Met een brief van 6 februari 2012 antwoordde de gemeente Haaren dat de N65 een rijksweg is en bijgevolg de Rijkswaterstaat de bevoegde overheid is om te beoordelen of de N65 correct werd opgenomen in het NSL en in geval van overschrijdingen de nodige maatregelen te treffen (stuk 8).

12. Vervolgens werd overleg gepleegd met de Rijkswaterstaat, waarna mailverkeer volgde waarin zowel door de Rijkswaterstaat als het Comité standpunten werden ingenomen, meer bepaald met betrekking tot de vraag of de bebouwde kom van Helvoirt dient getypeerd te worden als behorende tot de SRM 2 of SRM 1. De typering van de bebouwing als SRM 2 of SRM 1 is immers de determinerende factor voor het gebruik van de rekenmethode ISL of CARII (zie eveneens hierboven en toelichting bij het tweede middel). De Rijkswaterstaat oordeelde dat de N65 moet beschouwd worden als een *“snelweg door een open, gewoonlijk buitenstedelijk gebied waar de bebouwing relatief ver van de weg staat”* en aldus dient te vallen onder de SRM 2 (bijlage 2 Rbl 2007). Volgens deze interpretatie is de ISL-methode van toepassing voor de beoordeling van de verontreiniging op de desbetreffende rekenpunten. Uit een dergelijke beoordeling volgt evenwel dat er geen overschrijdingen zouden bestaan in de omgeving van Helvoirt. Omdat bij deze typering geen rekening wordt gehouden met de bebouwde kom van Helvoirt, kon dit standpunt door het Comité niet aanvaard worden. Het Comité volhardde bijgevolg in haar standpunt dat de SRM 1 van toepassing is.

13. Ondanks de inhoudelijke discussie, bevestigde de Rijkswaterstaat wel het standpunt van het Comité dat de Burgemeester en Wethouder uiteindelijk de bevoegde instantie is om – in het geval van overschrijding van de grenswaarden – conform de Wet Milieubeheer (en zoals gevraagd door het Comité) een luchtkwaliteitsplan op te stellen. Voorheen werd bij de gemeente Haaren reeds formeel en uitsluitend tot behoud van recht, een bezwaar ingediend (stuk 9) vanwege het uitblijven van deze gevraagde beslissing (stuk 7). Hoewel het bezwaar nog in behandeling was, wenste het Comité – gelet op de prangende gezondheidsproblematiek – niet langer te wachten en ging het over tot ingebrekestelling van de gemeente op 18 juni 2012 (stuk 10).

14. De vraag om een luchtkwaliteitsplan op te stellen, die werd herhaald met de officiële ingebrekestelling, werd op 26 juni 2012 beoordeeld als zijnde niet-ontvankelijk (stuk 11). Aangezien dit antwoord wederom niet kon aanvaard worden, werd door het Comité beroep aangetekend bij de Nederlandse Raad van State op 12 augustus 2012 (stuk 12). De Raad van State oordeelde in een eerste arrest van 7 februari 2013 dat het beroep ongegrond zou zijn (stuk 13) omdat naar Nederlands recht de verplichting tot het opmaken van een luchtkwaliteitsplan van rechtswege intreedt en de beslissing van de gemeente daarom geen rechtsgevolgen teweeg zou brengen en bijgevolg geen besluit uitmaakt waartegen een rechtsmiddel kan worden aangewend. De Raad van State concludeerde dat de gemeente terecht oordeelde dat het verzoek van het Comité niet ontvankelijk was. Tegen dit arrest tekende het Comité verzet aan op 16 maart 2013 (stuk 14), gevolgd door een handhavingsverzoek ten aanzien van de Burgemeester en Wethouders van de gemeente Haaren op 30 mei 2013 (stuk 15).

15. Aangezien de Raad van State nadien hetzelfde oordeelde in de verzetsprocedure, werd noodgedwongen een nieuwe piste bewandeld. Het Comité sprak rechtstreeks de Minister van Infrastructuur en Waterstaat aan (stuk 16). Intussen werd eveneens een *“Startbeslissing MIRT Verkenning N65 Vught – Haaren”* (Startbeslissing N65) gepubliceerd op 16 mei 2013 (stuk 17). Hierin werd de visie op de verkeersproblematiek rond de N65 verder uitgewerkt. Gelet op het feit dat niet alleen onvoldoende maatregelen werden opgenomen in deze Startnotitie omtrent de prangende mobiliteitssituatie, maar ook omdat de problematiek van de luchtvervuiling in dit document volledig wordt ontkend, ondernam

het Comité opnieuw actie en het verstuurde op 2 september 2013 een aangetekend schrijven (stuk 18). Hierna volgde een discussie met het Ministerie, dat uiteindelijk weigerde de Startbeslissing aan te passen (stuk 19). Samengevat was het Ministerie van oordeel dat het NSL volstaat om de luchtverontreiniging op het Nederlandse grondgebied aan te pakken. Het Comité besliste dan ook op 14 oktober 2013 een bezwaar in te dienen tegen de weigering om de Startnotitie aan te passen en verzocht het Ministerie hiermee opnieuw om de luchtverontreinigingsnormen te handhaven (stuk 20).

16. Intussen werd door de gemeente Haaren ook het handhavingsverzoek opnieuw afgewezen (stuk 21), waarna het Comité wederom genoodzaakt werd in beroep te gaan bij de Nederlandse Raad van State. Het verzoekschrift hiertoe werd ingediend op 16 oktober 2013 (stuk 22).

17. Als reactie op de halsstarrige weigering de Startbeslissing N65 aan te passen, werd ook tegen deze weigeringsbeslissing beroep aangetekend bij de Raad van State op 7 januari 2014 (stuk 23). De Raad van State oordeelde in haar arrest van 4 februari 2014 dat het beroep tegen het geweigerde handhavingsverzoek gegrond is en dat de gemeente Haaren onterecht tot de onontvankelijkheid ervan had besloten (stuk 24). De gemeente diende nu een nieuwe beslissing te nemen. Na een ingebrekestelling omdat de gemeente naliet deze beslissing tijdig te nemen, maakt ze op 8 april 2014 dan toch haar nieuwe besluit over waarin ze zich niet langer verschuilde achter de beweerde bevoegdheid van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, maar nu ook naar het NSL verwees en de constatering dat er geen overschrijdingen zouden bestaan (stuk 25). Het comité tekende opnieuw beroep aan (stuk 26).

18. Ondertussen liep de procedure voor de Raad van State tegen de weigering om de Startbeslissing aan te passen verder. De Raad oordeelde op 28 mei 2014 dat volgens het Nederlandse recht geen beroep mogelijk zou zijn tegen een beslissing om al dan niet onderzoek te doen naar een eventueel (toekomstig) probleem, *in casu* de Startbeslissing N65. De Raad wees het beroep van het Comité aldus af als zijnde onontvankelijk (stuk 27).

19. Hoewel de procedure voor de Raad van State tegen de laatste beslissing van het College van de gemeente Haaren nog lopende was, besloot het Comité verdere stappen te ondernemen en een klacht neer te leggen bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM, stuk 28).

20. Op 10 december volgde de (laatste) beslissing van de Raad van State tegen de weigering van het College van de gemeente om in te gaan op het handhavingsverzoek (stuk 29). De Raad van State oordeelde - in lijn met haar eerdere arresten - dat zij onbevoegd zou zijn aangezien de verplichting conform artikel 5.9, eerste lid van de Wet Milieubeheer tot het opstellen van een luchtkwaliteitsplan, geen rechtsgevolgen teweeg zou brengen en aldus volgens de Raad niet zou onderworpen kunnen worden aan een ontvankelijk beroep bij de Raad van State.

21. Op 30 januari 2015 volgde de beslissing van het EHRM met het oordeel dat het verzoek van het Comité (ook) ten aanzien van haar onontvankelijk was (stuk 30).

B. Civiele procedure

22. Na de teleurstellende uitkomsten van de ruim drie jaar durende bestuurlijke procedure (zie *supra*, punt A), besloot het Comité via haar toenmalige raadsman bij de civiele rechter de naleving van Luchtkwaliteitsrichtlijn en een gezonde leefomgeving voor de inwoners van Helvoirt en omstreken af te dwingen. Alvorens een procedure in te leiden, verstuurde het Comité samen met enkele andere NGO's (De Stichting Klaar Loch Maastricht, de Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht en de Belangenvereniging Bewoners Hodsonlaan te Eindhoven), op 21 augustus 2015 een aangetekend schrijven aan het Ministerie van Infrastructuur en Milieu onder verwijzing naar de eerder gevoerde procedures. In dit schrijven werd nogmaals benadrukt dat de praktijk waarbij op meer dan 10 meter van de wegrand wordt gemeten, niet strookt met de LKR en de nationale bepalingen die hiervan de omzetting vormen (stuk 31).

23. In haar antwoord van 5 oktober 2015 antwoordde het Ministerie inhoudelijk en verwees – zoals verwacht – naar het zogenaamde “blootstellingscriterium” verwoord in artikel 22 van de Rbl 2007 en Bijlage III, punt B van de LKR (stuk 32). Het Ministerie stelde dat de rekenpunten relevant voor de omgeving van Helvoirt gelegen zijn daar waar geen relevante blootstelling zou plaatsvinden: *“Het gaat immers om onder meer wegbermen, weilanden en parallelwegen”*. Bijgevolg, zo oordeelde het Ministerie, zou op deze locaties geen toetsing aan de luchtkwaliteit vereist zijn en zou een meting verder dan 10 meter van de wegrand bijgevolg geen probleem vormen. Op deze manier meende het Ministerie te ontsnappen aan de toetsing binnen 10 meter van de wegrand zoals voorgeschreven door bijlage III, punt C van de LKR. Uiteraard kon dergelijke motivering niet aanvaard worden en ging het Comité over tot dagvaarding op 30 oktober 2015 (stuk 33).

24. Op 13 oktober 2016 velde de rechtbank van den Haag, Team handel, haar vonnis (stuk 34). De rechtbank oordeelde dat zij onbevoegd zou zijn uitspraak te doen over het voorliggend dossier aangezien volgens haar de bestuursrechter bevoegd is. Nu het Comité reeds drie jaar had geprobeerd bij de bestuursrechter gehoor te krijgen (zie *supra*, punt A), kon zij zich met dit vonnis niet verzoenen.

25. Uiteindelijk gaf het Ministerie in februari 2017 na informeel overleg te kennen dat ze bereid zou zijn het dossier inhoudelijk te beoordelen als een verzoek tot het opmaken van een “Rijksinpassingsplan N65” zou ingediend worden (stuk 35). De afwijzing ervan zou dan vervolgens aan de Raad van State kunnen voorgelegd worden, waarna de civiele rechter ook opnicuw zou kunnen gevat worden. Zoals afgesproken werd vervolgens het desbetreffende verzoek voor een Rijksinpassingsplan afgewezen (stuk 36), waarna het Comité een bezwaarschrift indiende (stuk 37) en het Ministerie – conform de gemaakte afspraken – een verzoek indiende bij de Raad van State (stuk 38).

26. Uiteindelijk volgde op 29 mei 2019 het langverwachte arrest van de Raad van State waar ze voor het eerst een inhoudelijk oordeel velde over de problematiek (stuk 39):

“De Stichting maakt ter onderbouwing van haar betoog een strik onderscheid tussen metingen op macroschaal en microschaal en haar betoog berust op de veronderstelling dat bij het meten van de luchtkwaliteit op microschaal geen rekening mag worden gehouden met het blootstellingscriterium. De Afdeling volgt

de Stichting niet in dit betoog. Weliswaar is het blootstellingscriterium opgenomen in bijlage III, deel B, van de Luchtkwaliteitsrichtlijn en heeft dat deel van bijlage III betrekking op metingen op macroschaal, maar hieruit volgt niet dat bij metingen op microschaal het blootstellingscriterium niet evenzeer van toepassing is.

Voor de plaatsing van de meetpunten wordt in artikel 7 verwezen naar de gehele bijlage III, niet uitsluitend naar deel C van bijlage III. Ook in artikel 13, eerste lid, en artikel 16, tweede lid, van de Luchtkwaliteitsrichtlijn, die betrekking hebben op het naleven van de grenswaarden, wordt verwezen naar de gehele bijlage III. Dit in tegenstelling tot andere artikelen van de Luchtkwaliteitsrichtlijn, waarin wel wordt verwezen naar een specifiek deel van een bijlage. Uit deze systematiek kan worden afgeleid dat de eisen aan de locatie van de bemonsterpunten op microschaal een nadere detaillering van de locatie van bemonsterpunten op macroschaal betreft en het blootstellingscriterium ook bij het bepalen van de meetpunten op microschaal van toepassing is. Bovendien is de toepassing van het blootstellingscriterium voor het bepalen van de locatie van toetspunten - in dit geval langs een weg - ook niet in strijd met het doel van de Luchtkwaliteitsrichtlijn, aangezien die niet verplicht tot het beoordelen van de luchtkwaliteit op plaatsen waar mensen niet significant kunnen worden blootgesteld aan luchtverontreiniging.

Voorts overweegt de Afdeling dat wat betreft de toetspunten die langs de N65 op meer dan 10 meter van de wegrand liggen, de Stichting niet heeft onderbouwd en ook niet onderszins is gebleken dat bij die toetspunten sprake kan zijn van significante blootstelling van mensen aan luchtverontreiniging en die toetspunten derhalve ten onrechte verder dan 10 meter van de wegrand liggen. De Afdeling volgt dan ook de minister in het standpunt dat bij die bewuste toetspunten de beoordeling van de luchtkwaliteit niet op maximaal 10 meter van de weg moet plaatsvinden.

Hetgeen de Stichting naar voren heeft gebracht biedt geen grondslag voor de conclusie dat de implementatie van de Luchtkwaliteitsrichtlijn in de Wet milieubeheer en de daarop gebaseerde Rbl 2007 onjuist is dan wel dat de Luchtkwaliteitsrichtlijn niet volledig toegepast wordt. Een rechtstreeks beroep op de Luchtkwaliteitsrichtlijn komt de Stichting dan ook niet toe. Het betoog slaagt niet."

27. De Raad wees de argumenten van het Comité af stellende dat langs de N65 geen significante blootstelling van mensen aan luchtverontreiniging zou bestaan en dat de verplichting om op minder dan 10 meter van de wegrand te meten dan ook niet zou gelden.

1.2.2.2. Op Europees niveau

28. Aangezien nu ook de Raad van State het blootstellingscriterium op een foutieve wijze interpreteerde en in die zin haar arrest velde, zag het Comité zich genooddaakt om bijkomende stappen te ondernemen. Op 29 augustus 2019 diende het Comité daarom, na reeds eerder in 2017 een negatief antwoord te hebben ontvangen, een klacht in bij de Europese Commissie tegen de Nederlandse Staat vanwege interpretatie strijdig met de tekst en geest (van bijlage III) van de Luchtkwaliteitsrichtlijn waarin het verbod om verder dan

10 meter van de wegrand de luchtkwaliteit te beoordelen staat voorgeschreven (stuk 40). Die klacht stelt onder meer letterlijk over de N65 als snelweg door Helvoirt: *“Als juist in dergelijke agglomeraties verder dan 10 m van de wegrand mag worden getoetst, verliest het voorschrift in Bijlage III onder c dat, op microniveau, overal binnen 10 m van de wegrand moet worden getoetst, iedere betekenis”*. De klacht merkte voorts op *“dat Nederland bij de totstandkoming van de Luchtkwaliteitsrichtlijn het parlementair debat over deze kwestie heeft verloren.”*

29. Hoewel slechts gevraagd werd om de juiste interpretatie van de bepaling stellende dat binnen 10 meter van de wegrand moet gemeten worden, en niet om een inbreukprocedure, oordeelde de Europese Commissie desalniettemin en ongevraagd tot tweemaal toe dat er geen redenen zouden bestaan om een inbreukprocedure tegen de Nederlandse Staat te starten. De Europese Commissie oordeelde als volgt (stuk 41):

“Volgens de ons ter beschikking staande informatie lijken de Nederlandse autoriteiten van mening te zijn, dat, indien toepassing van de criteria van Bijlage III, deel C (inzake de situering van de bemonsteringspunten op microschaal), ertoe leidt dat de luchtkwaliteit wordt gemeten op een locatie waar geen relevante blootstelling van de bevolking plaats zal vinden, die criteria niet zullen worden gebruikt. Deze mening wordt door de Nederlandse Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gedeeld, blijkens diens uitspraak van 29 mei 2019 (201704765/1/R2) waarop u heeft gewezen in uw klacht. U was partij in die zaak.

De nationale rechter treedt ook op als EU rechter, wanneer zij oordelen over nationale regelgeving die uitvoering geeft aan EU regelgeving. De Commissie zal daarom niet optreden als en beroepsinstantie tegen besluiten genomen door de gerechten van de Lidstaten. Zij zal alleen dan actie overwegen tegen een lidstaat, wanneer de beslissingen van diens instellingen klaarblijkelijk strijdig zijn met het EU recht. Die situatie doet zich hier niet voor. De Commissie is niet van oordeel dat de uitkomst van de interpretatie zoals die door de Afdeling bestuursrechtspraak is gegeven, een dergelijke strijdigheid met richtlijn 2008/50/EG oplevert.

In onze optiek is er sprake van een inherente logica in de benadering onder richtlijn 2008/50/EG, waarbij voor het maken van de keuze van de plaats waar de luchtkwaliteit zal worden beoordeeld, allereerst rekening zal worden gehouden met de vereisten op macroschaal (Bijlage III, deel B) voor het beoordelen van de effecten op de menselijke gezondheid, en pas daarna met de vereisten op microschaal (Bijlage III, deel C).

Daarbij is ook van belang, dat Bijlage III, deel A, punt 2(a) bij de richtlijn bepaalt dat “(op) de volgende locaties (...) geen beoordeling plaats(vindt) van de naleving van de grenswaarden met het oog op de bescherming van de menselijke gezondheid: a) locaties die zich bevinden in gebieden waartoe leden van het publiek geen toegang hebben en waar geen vaste bewoning is;”. In een dergelijk geval heeft toepassing van de microschaal-vereisten van Bijlage III, deel C geen zin (want zij zijn dan immers irrelevant).

Daar komt nog bij, dat in Bijlage III, deel C, over de situering van de bemonsteringspunten op microschaal, is aangegeven dat die criteria worden toegepast "(v)oor zover uitvoerbaar (...)":

Om deze redenen kunnen wij niet concluderen dat er voldoende aanwijzingen bestaan van een inbreuk op het EU recht die het openen van een inbreukprocedure door de Commissie zouden kunnen rechtvaardigen. Om die reden hebben wij uw klachtdossier afgesloten zonder verder gevolg."

30. Aangezien het Comité zich niet met dit oordeel kon (kan) verzoenen, verzocht het op gemotiveerde wijze aan de Europese Commissie om conform artikel 10 van de Aarhus-verordening³ (de zogenaamde "herzieningsprocedure") toch haar eerdere standpunt te herzien (stuk 42).

31. De Europese Commissie antwoordde op 6 juli 2020 dat zij het verzoek tot herziening afwijst wegens onontvankelijkheid. De Commissie verwijst hierbij naar artikel 2, lid 2 van de Aarhus-verordening (stuk 1):

"Aangezien enerzijds inbreukprocedures niet onder het begrip "administratieve handelingen en administratieve nalatigheden" in de zin van artikel 2, lid 1, onder g), van de Aarhus-verordening vallen en dat anderzijds klachtenprocedures alleen bestaan om de Commissie in staat te stellen haar taak van hoedster van de Verdragen uit hoofde van artikel 17 VEU en 258 en volgende VWEU uit te voeren, kunnen dergelijke klachtenprocedures, op grond van de Aarhus-verordening, niet anders worden behandeld dan inbreukprocedures zelf. (...)

Zoals uiteengezet in punt 10 van de bijlage bij de meest recente mededeling van de Commissie met betrekking tot de behandeling van klachten, voorziet de klachtenprocedure reeds in de mogelijkheid om een klager de Commissie te laten verzoeken zijn voorgenomen optreden inzake een mogelijke inbreuk opnieuw te bekijken. Zoals in punt 10 is uiteengezet, zal de Commissie, wanneer "wordt overwogen geen verdere actie te ondernemen naar aanleiding van een klacht, de klager daarvan vooraf in kennis stellen door middel van een brief waarin de redenen worden uiteengezet op grond waarvan zij voorstelt de zaak te seponeren en de klager te verzoeken binnen een termijn van 4 weken opmerkingen in te dienen. Indien de klager niet antwoordt (...) of indien de opmerkingen van de klager de Commissie niet ertoe bewegen haar standpunt te heroverwegen, wordt de zaak gesloten. De klager wordt schriftelijk op de hoogte gesteld van de sluiting.

Hieruit volgt dat, zelfs onafhankelijk van de Aarhus-verordening en hoe dan ook, de huidige bepalingen een klager reeds de mogelijkheid bieden om de Commissie te verzoeken zijn eventuele besluit om een inbreukprocedure niet in te leiden te heroverwegen. Wij hebben u in kennis gesteld van onze reactie op onze brief van 6 september 2019, waarin wij ons voornemen kenbaar hebben gemaakt om uw klacht

³ Verordening (EG) nr. 1367 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen.

met kenmerk CHAP (2019) 2512 af te sluiten. Daarin werden ook de redenen voor dat voornemen uiteengezet. Op 6 en 21 september 2019 en 8 januari 2020 heeft u op deze brief gereageerd. Deze reacties hebben echter geen relevante nieuwe elementen naar voren gebracht, waarna de Commissie het klachtdossier op 30 januari 2020 heeft afgesloten.

Om deze redenen verwerpen wij uw verzoek om interne herziening op grond van artikel 2, lid 2 van Verordening (EU) nr. 1367/2006 als zijnde niet-ontvankelijk.

Mocht u het niet eens zijn met ons antwoord, kunt u, overeenkomstig artikel 12 van de Aarhus-verordening en overeenkomstig artikel 263 van het VWEU, beroep instellen bij het Hof van Justitie van de EU."

32. Het is tegen deze laatste beslissing van de Europese Commissie dat huidig verzoek tot vernietiging is gericht.

33. Intussen kreeg verzoekster via de website van de Europese Commissie kennis van het feit dat de Europese Commissie (nu toch nog) de Nederlandse staat in gebreke zou hebben gesteld (*sic*):⁴

"Air quality: Commission calls on THE NETHERLANDS to correct its domestic rules on sampling

The Commission is urging the Netherlands to bring its national legislation into line with the Commission Directive (EU) 2015/1480 which has improved the reference methods, data validation and location of sampling points for the assessment of ambient air quality. The new rules allow a better verification of air quality and the assessment of compliance by a Member State with air quality standards. Shortcomings identified range from not correctly listing all requirements on how to measure certain pollutants, missing requirements on the location of sampling points, to the use of incorrect methods for sampling and analyzing results. Therefore, the Commission decided today to send a letter of formal notice to the Netherlands, giving it two months to reply and to correct its legislation. Otherwise, the Commission may decide to send a reasoned opinion to the Dutch authorities."

34. Hoewel de Europese Commissie niet wenste in te gaan op de klacht(en) van verzoekende partij, blijkt uit deze ingebrekestelling onomstotelijk dat de Nederlandse staat haar verplichtingen conform de LKR niet naleeft.

35. Jammer genoeg heeft verzoekster tot op heden geen inzake gekregen in dit dossier, ondanks haar verzoek hiertoe gebaseerd op artikel 7, lid 2 Verordening nr. 1049/2001 van het Europees parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie en de Aarhus-verordening. De Commissie verwijst in dit verband naar artikel 4 van de voormelde Verordening van 30 mei 2001 waarin uitzonderingen op de toegang worden opgesomd, waaronder de bescherming van "het doel van inspecties, onderzoeken en audits" (stuk 43):

⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_20_202.

"(...) an overriding public interest shall not be deemed to exist in this case, which concerns an ongoing investigation about a possible infringement of European Union law, without there being a need to look into the question whether the information requested indeed relates to emissions into the environment. This principle, i.e. that infringement procedures are excluded from the scope of Article 6(1) of the Aarhus Regulation 1367/2006 as a whole, was confirmed by the case law of the Court of Justice¹⁰."

De Commissie gaat voorbij aan het verweer dat artikel 5 van de Aarhus-verordening de uitzonderingen bepaald in 4 van de Verordening nr. 1049/2001 teniet doet.

36. Verzoekster is dus wel op de hoogte van het feit dat alsnog een inbreukprocedure werd opgestart tegen Nederland maar is gelet op voorgaande niet bekend met de concrete inhoud van deze procedure.

I.3. TOEPASSELIJKE BEPALINGEN

37. De geschonden bepalingen luiden als volgt:

Artikel 1 Verdrag van Aarhus:

"Art. 1. Doel.

Om bij te dragen aan de bescherming van het recht van elke persoon van de huidige en toekomstige generaties om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn, waarborgt elke Partij de rechten op toegang tot informatie, inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden in overeenstemming met de bepalingen van dit Verdrag."

Artikel 5 Verdrag van Aarhus:

"Art. 5. Verzamelen en verspreiden van milieu-informatie.

1. Elke Partij waarborgt dat :

a) overheidsinstanties milieu-informatie bezitten en actualiseren die van belang is voor hun functies;

b) er verplichte mechanismen worden ingesteld voor een adequate informatiestroom naar de overheidsinstanties over voorgestelde en bestaande activiteiten die het milieu aanmerkelijk kunnen beïnvloeden;

c) in het geval van een onmiddellijke bedreiging van de menselijke gezondheid of het milieu, hetzij veroorzaakt door menselijke activiteiten of ten gevolge van natuurlijke oorzaken, alle informatie die het publiek in staat kan stellen maatregelen te nemen om uit de bedreiging voortvloeiende schade te voorkomen of te beperken en die in bezit is van een overheidsinstantie onmiddellijk en terstond wordt verspreid onder leden van het publiek die getroffen kunnen worden.

2. Elke Partij waarborgt dat, binnen het kader van haar nationale wetgeving, de wijze waarop overheidsinstanties milieu-informatie beschikbaar stellen aan het publiek transparant is en dat milieu-informatie op doeltreffende wijze toegankelijk is, onder meer door :

- a) het verstrekken van voldoende informatie aan het publiek over de aard en de strekking van de milieu-informatie die in het bezit is van de betrokken overheidsinstanties, de fundamentele voorwaarden waarop deze informatie beschikbaar wordt gesteld en toegankelijk is, en via welke procedure deze kan worden verkregen;
 - b) het instellen en in stand houden van praktische voorzieningen zoals:
 - i) voor het publiek toegankelijke lijsten, registers of bestanden;
 - ii) de eis dat overheidsfunctionarissen het publiek bijstaan bij het verkrijgen van toegang tot informatie ingevolge dit Verdrag; en
 - iii) het aanwijzen van contactpunten; en
 - c) het kosteloos verschaffen van toegang tot de milieu-informatie die zich bevindt in lijsten, registers of bestanden als bedoeld in het voorgaande onderdeel b), i).
3. Elke Partij waarborgt dat milieu-informatie in toenemende mate beschikbaar wordt in elektronische gegevensbestanden via openbare telecommunicatienetwerken die gemakkelijk toegankelijk zijn voor het publiek. In deze vorm toegankelijke informatie zou dienen te omvatten :
- a) rapporten over de toestand van het milieu, bedoeld in het navolgende vierde lid;
 - b) wetteksten over of verband houdende met het milieu;
 - c) indien van toepassing beleid, plannen en programma's over of verband houdend met het milieu, en milieuakkoorden; en
 - d) andere informatie, voorzover de beschikbaarheid van deze informatie in deze vorm de toepassing van nationale wetgeving ter uitvoering van dit Verdrag zou kunnen vergemakkelijken, mits zulke informatie reeds beschikbaar is in elektronische vorm.
4. Elke Partij publiceert en verspreidt, met regelmatige tussenpozen van ten hoogste drie of vier jaar een nationaal rapport over de toestand van het milieu, met inbegrip van informatie over de kwaliteit van het milieu en informatie over op het milieu uitgeoefende druk.
5. Elke Partij neemt maatregelen binnen het kader van haar wetgeving voor de verspreiding van, onder meer:
- a) wetgeving en beleidsdocumenten zoals documenten over strategieën, beleid, programma's en actieplannen betreffende het milieu, en voortgangrapporten over hun uitvoering, voorbereid op verschillende overheidsniveaus;
 - b) internationale verdragen en overeenkomsten over milieuonderwerpen; en
 - c) indien van toepassing, andere belangrijke internationale documenten over milieuonderwerpen.
6. Elke Partij moedigt exploitanten wier activiteiten een aanmerkelijke invloed op het milieu hebben aan het publiek regelmatig te informeren over de gevolgen van hun activiteiten en producten voor het milieu, indien van toepassing, binnen het kader van vrijwillige milieukeur- of milieuauditsystemen of met andere middelen.
7. Elke Partij :
- a) publiceert de feiten en feitenanalyses die zij relevant en belangrijk acht voor het opstellen van essentiële milieubeleidsvoorstellen;
 - b) publiceert, of maakt op andere wijze beschikbaar toelichtend materiaal toegankelijk over haar contacten met het publiek over aangelegenheden die behoren tot het toepassingsgebied van dit Verdrag; en
 - c) verstrekt in gepaste vorm informatie over het verrichten van openbare functies of het verlenen van openbare diensten betreffende het milieu door de overheid op alle niveaus.
8. Elke Partij ontwikkelt mechanismen om te waarborgen dat toereikende productinformatie beschikbaar wordt gemaakt voor het publiek op een wijze die consumenten in staat stelt weloverwogen milieukeuzen te maken.

9. Elke Partij neemt geleidelijk stappen om, indien van toepassing rekening houdend met internationale processen, een coherent, landelijk systeem voor inventarisatie of registratie van verontreinigingsgegevens in te stellen in een gestructureerd, geautomatiseerd en voor het publiek toegankelijk gegevensbestand, samengesteld op grond van gestandaardiseerde rapportages. Dit systeem kan betrekking hebben op de introductie, het uitstoten en overbrengen van een bepaalde reeks stoffen en producten, met inbegrip van water, energie en hulpbronnenverbruik, afkomstig van een bepaalde reeks activiteiten, in de verschillende milieucompartmenten en naar ter plaatse of elders gelegen verwerkings- en stortplaatsen.

10. Niets in dit artikel doet afbreuk aan het recht van Partijen te weigeren bepaalde milieu-informatie bekend te maken in overstemming met artikel 4, derde en vierde lid."

Artikel 9 Verdrag van Aarhus:

"Art. 9. Toegang tot de rechter.

1. Elke Partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat eenieder die meent dat zijn of haar verzoek om informatie ingevolge artikel 4 veronachtzaamd, ten onrechte geheel of gedeeltelijk afgewezen of anderszins niet beantwoord is in overeenstemming met de bepalingen van dat artikel, toegang heeft tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan.

In de omstandigheden waarin een Partij in een dergelijk beroep bij een rechterlijke instantie voorziet, waarborgt zij dat een dergelijke persoon tevens toegang heeft tot een bij wet ingestelde snelle procedure die kosteloos of niet kostbaar is, voor heroverweging door een overheidsinstantie of toetsing door een onafhankelijk en onpartijdig orgaan anders dan een rechterlijke instantie.

Eindbeslissingen ingevolge het eerste lid zijn bindend voor de overheidsinstantie die de informatie bezit. De redengeving geschiedt schriftelijk, in ieder geval wanneer toegang tot informatie wordt geweigerd ingevolge dit lid.

2. Elke Partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat leden van het betrokken publiek

a) die een voldoende belang hebben dan wel

b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een Partij dit als voorwaarde stelt,

toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 en, wanneer het nationale recht hierin voorziet en onverminderd het navolgende derde lid, andere relevante bepalingen van dit Verdrag.

Wat een voldoende belang en een inbreuk op een recht vormt wordt vastgesteld in overeenstemming met de eisen van nationaal recht en strokend met het doel aan het betrokken publiek binnen het toepassingsgebied van dit Verdrag ruim toegang tot de rechter te verschaffen. Hiertoe wordt het belang van elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de in artikel 2, vijfde lid, gestelde eisen voldoende geacht in de zin van het voorgaande onderdeel a). Dergelijke organisaties worden tevens geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van het voorgaande onderdeel b).

De bepalingen van dit tweede lid sluiten niet de mogelijkheid uit van een herzieningsprocedure voor een bestuursrechtelijke instantie en laten onverlet de eis van het uitputten van de bestuursrechtelijke beroepsgang alvorens over te gaan tot rechterlijke herzieningsprocedures, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht.

3. Aanvullend op en onverminderd de in het voorgaande eerste en tweede lid bedoelde herzieningsprocedures, waarborgt elke Partij dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot

bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privé-personen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu.

4. Aanvullend op en onverminderd het voorgaande eerste lid, voorzien de in het voorgaande eerste, tweede en derde lid bedoelde procedures in passende en doeltreffende middelen, met inbegrip van, zo nodig, een dwangmiddel tot rechtsherstel en zijn zij billijk, snel en niet onevenredig kostbaar. Beslissingen ingevolge dit artikel zijn schriftelijk of worden schriftelijk vastgelegd. Beslissingen van rechterlijke instanties, en waar mogelijk van andere organen, zijn voor het publiek toegankelijk.

5. Om de doeltreffendheid van de bepalingen van dit artikel te bevorderen waarborgt elke Partij dat aan het publiek informatie wordt verstrekt over toegang tot bestuursrechtelijke en rechterlijke herzieningsprocedures en overweegt zij het instellen van passende mechanismen voor bijstand om financiële of andere belemmeringen voor de toegang tot de rechter weg te nemen of te verminderen."

Artikel 2, lid 1 EVRM:

"Het recht van eenieder op het leven wordt beschermd door de wet. (...)"

Artikel 8, lid 1 EVRM:

"1. Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé leven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling. (...)"

Artikel 2 Handvest van de Grondrechten van de EU:

"1. Eenieder heeft recht op leven. (...)"

Artikel 7 Handvest van de Grondrechten van de EU:

"Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie."

Artikel 9 VWEU:

"Artikel 9

Bij de bepaling en de uitvoering van haar beleid en optreden houdt de Unie rekening met de eisen in verband met de bevordering van een hoog niveau van werkgelegenheid, de waarborging van een adequate sociale bescherming, de bestrijding van sociale uitsluiting alsmede een hoog niveau van onderwijs, opleiding en bescherming van de menselijke gezondheid."

Artikel 168, eerste lid VWEU:

"Artikel 168 (oud artikel 152 VEG)

1. Bij de bepaling en de uitvoering van elk beleid en elk optreden van de Unie wordt een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid verzekerd. (...)"

Artikel 191, eerste en tweede lid VWEU:

"Artikel 191 (oud artikel 174 VEG)

1. Het beleid van de Unie op milieugebied draagt bij tot het nastreven van de volgende doelstellingen: — behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu; — bescherming van de gezondheid van de mens; — behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen; — bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, en in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering.

2. De Unie streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Unie. Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt. In dit verband omvatten de aan eisen inzake milieubescherming beantwoordende harmonisatiemaatregelen, in de gevallen die daarvoor in aanmerking komen, een vrijwaringsclausule op grond waarvan de lidstaten om niet-economische milieuredenen voorlopige maatregelen kunnen nemen die aan een toetsingsprocedure van de Unie onderworpen zijn."

Artikel 263 VWEU:

"Artikel 263 (oud artikel 230 VEG)

Het Hof van Justitie van de Europese Unie gaat de wettigheid na van de wetgevingshandelingen, van de handelingen van de Raad, van de Commissie en van de Europese Centrale Bank, voor zover het geen aanbevelingen of adviezen betreft, en van de handelingen van het Europees Parlement en de Europese Raad die beogen rechtsgevolgen ten aanzien van derden te hebben. Het gaat ook de wettigheid na van de handelingen van de organen of instanties van de Unie waarmee rechtsgevolgen ten aanzien van derden worden beoogd.

Te dien einde is het Hof bevoegd uitspraak te doen inzake elk door een lidstaat, het Europees Parlement, de Raad of de Commissie ingesteld beroep wegens onbevoegdheid, schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van de Verdragen of van enige uitvoeringsregeling daarvan, dan wel wegens misbruik van bevoegdheid.

Het Hof is onder dezelfde voorwaarden bevoegd uitspraak te doen inzake elk door de Rekenkamer, de Europese Centrale Bank of het Comité van de Regio's ingesteld beroep dat op vrijwaring van hun prerogatieven is gericht.

Iedere natuurlijke of rechtspersoon kan onder de in de eerste en tweede alinea vastgestelde voorwaarden beroep instellen tegen handelingen die tot hem gericht zijn of die hem rechtstreeks en individueel raken, alsmede tegen regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen.

De handelingen tot oprichting van organen en instanties van de Unie kunnen voorzien in bijzondere voorwaarden en bepalingen inzake de beroepen welke door natuurlijke of rechtspersonen worden ingesteld tegen handelingen van deze organen of instanties waarmee rechtsgevolgen ten aanzien van hen worden beoogd.

Het in dit artikel bedoelde beroep moet worden ingesteld binnen twee maanden te rekenen, al naar gelang van het geval, vanaf de dag van bekendmaking van de handeling, vanaf de dag van kennisgeving aan de verzoeker of, bij gebreke daarvan, vanaf de dag waarop de verzoeker van de handeling kennis heeft gekregen."

Artikel 1, punt 1, d) Aarhus-verordening:*“Artikel 1 Doel*

1. Doel van deze verordening is het leveren van een bijdrage aan de uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van de VN/ECE, hierna het Verdrag van Aarhus genoemd, middels het vaststellen van regels voor de toepassing van het Verdrag van Aarhus op de communautaire instellingen en organen, met name door: (...)

d) op communautair niveau toegang tot de rechter te verlenen in milieuaangelegenheden, overeenkomstig de in deze verordening vastgestelde voorwaarden. (...)”

Artikel 2, lid 1, g) Aarhus-verordening:*Artikel 2 Definities*

1. In deze verordening wordt verstaan onder: (...)

g) “administratieve handeling”: elke onder het milieurecht vallende en door een communautaire instelling of communautair orgaan genomen maatregel van een individuele strekking die juridisch bindende en externe werking heeft; (...)”

Artikel 2, lid 2 Aarhus-Verordening:

“2. Administratieve handelingen en administratieve nalatigheden omvatten niet de maatregelen of nalatigheden van een communautaire instelling of communautair orgaan optredend in de hoedanigheid van administratief toezichtorgaan, bijvoorbeeld in het kader van:

- a) de artikelen 81, 82, 86 en 87 van het Verdrag (regels betreffende de mededinging);
- b) de artikelen 226 en 228 van het Verdrag (inbreukprocedure);
- c) artikel 195 van het Verdrag (optreden van de Ombudsman);
- d) artikel 280 van het Verdrag (optreden van het Europees Bureau voor fraudebestrijding).

Artikel 10 Aarhus-verordening:*“Artikel 10 Verzoek tot interne herziening van administratieve handelingen*

1. Elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de criteria van artikel 11 is gerechtigd een verzoek tot interne herziening in te dienen bij de communautaire instelling die of het communautair orgaan dat een administratieve handeling met betrekking tot het milieurecht heeft gesteld of in het geval van een beweerde administratieve nalatigheid, zo'n handeling had moeten stellen.

Een dergelijk verzoek moet schriftelijk worden ingediend binnen een termijn van ten hoogste zes weken nadat de administratieve handeling werd gesteld, bekendgemaakt of er kennis van is gegeven, afhankelijk van wat het meest recentelijk is gebeurd, of, in het geval van beweerde nalatigheid, binnen zes weken te rekenen vanaf de dag waarop de administratieve handeling had moeten zijn gesteld. In het verzoek moeten de redenen voor herziening worden gespecificeerd.

2. De in lid 1 bedoelde communautaire instelling of het communautair orgaan neemt het verzoek in overweging, tenzij het duidelijk ongegrond is. De communautaire instelling of het communautair orgaan geeft zo snel mogelijk, en niet later dan twaalf weken na ontvangst van het verzoek, schriftelijk de redenen van haar of zijn reactie aan.

3. Wanneer de communautaire instelling of het communautair orgaan ondanks al haar of zijn inspanningen er niet in slaagt te handelen in overeenstemming met lid 2, stelt de

instelling of het orgaan de niet-gouvernementele organisatie die het verzoek heeft ingediend zo spoedig mogelijk en uiterlijk binnen de in lid 2 genoemde termijn in kennis van de redenen van het niet-handelen en deelt mee wanneer de instelling of het orgaan voornemens is wel te handelen.

De communautaire instelling of het communautair orgaan handelt in elk geval binnen de achttien weken na de ontvangst van het verzoek."

Artikel 6 LKR:

"Artikel 6 Beoordelingscriteria

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

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

Artikel 7 LKR:

"Artikel 7 Bemonsteringspunten

1. De plaats van de bemonsteringspunten voor de meting van zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes (PM10 en PM2,5), lood, benzeen en koolmonoxide in de lucht wordt bepaald overeenkomstig de in bijlage III genoemde criteria.

2. In elke zone of agglomeratie waar vaste metingen de enige gegevensbron zijn ter beoordeling van de luchtkwaliteit, mag het aantal bemonsteringspunten voor elke betrokken verontreinigende stof niet kleiner zijn dan het in bijlage V, deel A, genoemde minimumaantal bemonsteringspunten.

3. In zones en agglomeraties waar de gegevens van bemonsteringspunten voor vaste metingen worden aangevuld met door modellering en/of indicatieve metingen verkregen gegevens, mag het in bijlage V, deel A, genoemde totale aantal bemonsteringspunten evenwel met ten hoogste 50 % worden verminderd, mits aan de volgende voorwaarden is voldaan:

a) de aanvullende methoden leveren voldoende gegevens op ter beoordeling van de luchtkwaliteit ten aanzien van grenswaarden of alarmdrempels, evenals adequate gegevens ten behoeve van de bevolking;

b) het aantal in te richten bemonsteringspunten en de ruimtelijke resolutie van de andere technieken volstaan om de concentratie van de betrokken verontreinigende stof vast te stellen overeenkomstig de in bijlage I, deel A, genoemde gegevenskwaliteitsdoelstellingen, en maken beoordelingsresultaten mogelijk die voldoen aan de in bijlage I, deel B, genoemde criteria.

De resultaten van modellering en/of indicatieve metingen worden in aanmerking genomen bij het beoordelen van de luchtkwaliteit ten aanzien van de grenswaarden.

4. De Commissie houdt toezicht op de toepassing door de lidstaten van de criteria voor de keuze van bemonsteringspunten, zodat de geharmoniseerde toepassing van deze criteria in de gehele Europese Unie wordt bevorderd."

Artikel 7 I.KR:*“Artikel 7 Bemonsteringspunten*

1. De plaats van de bemonsteringspunten voor de meting van zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes (PM10 en PM2,5), lood, benzeen en koolmonoxide in de lucht wordt bepaald overeenkomstig de in bijlage III genoemde criteria.

2. In elke zone of agglomeratie waar vaste metingen de enige gegevensbron zijn ter beoordeling van de luchtkwaliteit, mag het aantal bemonsteringspunten voor elke betrokken verontreinigende stof niet kleiner zijn dan het in bijlage V, deel A, genoemde minimumaantal bemonsteringspunten.

3. In zones en agglomeraties waar de gegevens van bemonsteringspunten voor vaste metingen worden aangevuld met door modellering en/of indicatieve metingen verkregen gegevens, mag het in bijlage V, deel A, genoemde totale aantal bemonsteringspunten evenwel met ten hoogste 50 % worden verminderd, mits aan de volgende voorwaarden is voldaan:

a) de aanvullende methoden leveren voldoende gegevens op ter beoordeling van de luchtkwaliteit ten aanzien van grenswaarden of alarmdrempels, evenals adequate gegevens ten behoeve van de bevolking;

b) het aantal in te richten bemonsteringspunten en de ruimtelijke resolutie van de andere technieken volstaan om de concentratie van de betrokken verontreinigende stof vast te stellen overeenkomstig de in bijlage I, deel A, genoemde gegevenskwaliteitsdoelstellingen, en maken beoordelingsresultaten mogelijk die voldoen aan de in bijlage I, deel B, genoemde criteria.

De resultaten van modellering en/of indicatieve metingen worden in aanmerking genomen bij het beoordelen van de luchtkwaliteit ten aanzien van de grenswaarden.

4. De Commissie houdt toezicht op de toepassing door de lidstaten van de criteria voor de keuze van bemonsteringspunten, zodat de geharmoniseerde toepassing van deze criteria in de gehele Europese Unie wordt bevorderd.”

Artikel 23 I.KR:*“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.”

Bijlage III LKR:

"BIJLAGE III Beoordeling van de luchtkwaliteit en plaats van de bemonsteringspunten voor het meten van zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofdioxiden, zwevende deeltjes (PM10 en PM2,5), lood, benzeen en koolmonoxide in de lucht

A. Algemeen

Beoordeling van de luchtkwaliteit geschiedt in alle zones en agglomeraties overeenkomstig de volgende criteria:

1. Met uitzondering van de in punt 2 genoemde locaties, wordt de luchtkwaliteit overal beoordeeld overeenkomstig de in de hiernavolgende delen B en C vastgestelde criteria voor de plaats van de bemonsteringspunten voor vaste metingen. Voor zover de beginselen van de delen B en C relevant zijn voor het in kaart brengen van de specifieke locaties waar de concentratie van de desbetreffende verontreinigende stoffen wordt vastgesteld, zijn zij ook van toepassing wanneer de luchtkwaliteit wordt beoordeeld door middel van indicatieve metingen of modellering.

2. Op de volgende locaties vindt geen beoordeling plaats van de naleving van de grenswaarden met het oog op de bescherming van de menselijke gezondheid:

a) locaties die zich bevinden in gebieden waartoe leden van het publiek geen toegang hebben en waar geen vaste bewoning is;

b) overeenkomstig artikel 2, lid 1, op bedrijfsterreinen of terreinen van industriële inrichtingen, waarop alle relevante bepalingen inzake gezondheid en veiligheid op het werk gelden;

c) op de rijbaan van wegen; en op de middenberm van wegen, tenzij voetgangers normaliter toegang tot de middenberm hebben.

B. Situering van de bemonsteringspunten op macroschaal

1. Bescherming van de menselijke gezondheid

a) 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.

b) De bemonsteringspunten moeten zich in het algemeen op een zodanige plaats bevinden dat meting van zeer kleine micromilieus in de directe omgeving wordt voorkomen, wat betekent dat een bemonsteringspunt zich op een zodanige plaats moet bevinden dat het, voor zover mogelijk, representatief is voor de luchtkwaliteit van een straatsegment met een lengte van minstmaals 100 m in het geval van verkeersgerichte bemonsteringspunten en minstmaals 250 m × 250 m op industrieterreinen.

c) Stedelijke achtergrondlocaties moeten zich op een zodanige plaats bevinden dat het verontreinigingsniveau ervan wordt beïnvloed door de geïntegreerde bijdrage van alle bronnen die bovenwinds ten opzichte van het meetstation liggen. Het verontreinigingsniveau mag niet door één enkele bron worden overheerst, tenzij een dergelijke situatie typisch is voor een groter stedelijk gebied. Die bemonsteringspunten moeten in het algemeen representatief zijn voor een aantal vierkante kilometers.

d) Wanneer het bemonsteringspunt tot doel heeft plattelandsachtergrondniveaus te beoordelen, mag het niet worden beïnvloed door agglomeraties of industrieterreinen in de nabijheid ervan, d.w.z. locaties binnen een straal van vijf kilometer.

e) Wanneer de bijdragen van industriële bronnen moeten worden beoordeeld, dient ten minste één bemonsteringspunt benedenwinds ten opzichte van de bron in het dichtstbij

gelegen woongebied te worden ingericht. Wanneer de achtergrondconcentratie niet bekend is, dient een aanvullend bemonsteringspunt te worden gesitueerd in de hoofdwindrichting.

f) De bemonsteringspunten moeten zo mogelijk ook representatief zijn voor soortgelijke locaties buiten de onmiddellijke omgeving ervan.

g) Er moet rekening worden gehouden met de noodzaak bemonsteringspunten op eilanden in te richten wanneer dit voor de bescherming van de menselijke gezondheid nodig is.

2. Bescherming van de vegetatie en de natuurlijke ecosystemen

Bemonsteringspunten met het oog op de bescherming van de vegetatie en de natuurlijke ecosystemen dienen op meer dan 20 km van agglomeraties en meer dan 5 km van andere bebouwde gebieden, industriële installaties, autosnelwegen, of hoofdwegen waarop meer dan 50 000 voertuigen per dag worden geteld, te liggen, wat betekent dat een bemonsteringspunt zich op een zodanige plaats moet bevinden dat het representatief is voor de luchtkwaliteit in een omringend gebied van minimaal 1 000 km². Een lidstaat kan in het licht van de geografische omstandigheden of van de mogelijkheid om bijzonder kwetsbare gebieden te beschermen, bepalen dat een bemonsteringspunt op kortere afstand gelegen mag zijn of representatief mag zijn voor de luchtkwaliteit in een minder groot gebied.

Rekening moet worden gehouden met de noodzaak de luchtkwaliteit op eilanden te beoordelen.

C. Situering van de bemonsteringspunten op microschaal

Voor zover uitvoerbaar zijn de volgende overwegingen van toepassing:

— de luchtstroom rond de inlaat van de bemonsteringsbuis dient onbelemmerd te zijn (binnen een hoek van ten minste 270°), zonder enige verstoring van de luchtstroom in de omgeving van het bemonsteringsapparaat (er moet

normaal gesproken enkele meters afstand worden gehouden van gebouwen, balkons, bomen en andere obstakels en monsternemingspunten die representatief zijn voor de luchtkwaliteit aan de rooilijn dienen zich minimaal op een afstand van 0,5 m van het dichtstbijzijnde gebouw te bevinden);

— de hoogte van de inlaat boven de grond moet in het algemeen tussen 1,5 m (ademhalingshoogte) en 4 m liggen. In sommige gevallen kan een grotere hoogte (tot 8 m) nodig zijn. Een grotere hoogte kan ook nuttig zijn als het station representatief voor een groot gebied moet zijn;

— de inlaat mag zich niet in de directe nabijheid van bronnen bevinden teneinde te voorkomen dat de uitstoot daarvan rechtstreeks en zonder menging met de buitenlucht in de inlaatbuis terechtkomt;

— de uitlaat van het bemonsteringsapparaat moet zich op een zodanige plaats bevinden dat de lucht daaruit niet opnieuw in de inlaatbuis terecht kan komen;

— voor alle verontreinigende stoffen moeten de verkeersgerichte bemonsteringsbuizen ten minste 25 m van de rand van grote kruispunten en niet meer dan 10 m van de wegrand verwijderd zijn.

Ook met de volgende factoren kan rekening worden gehouden:

— storende bronnen;

— beveiliging;

— toegankelijkheid;

— beschikbaarheid van elektriciteit en telefoonlijnen;

— zichtbaarheid ten opzichte van de omgeving;

— veiligheid van publiek en bedieners;

— de wenselijkheid om de bemonsteringspunten voor verschillende verontreinigende stoffen op dezelfde plaats onder te brengen;

— eisen in verband met ruimtelijke ordening.

D. Documentatie en toetsing van de gekozen locaties

De procedures voor de keuze van de locaties moeten op het moment van de indeling volledig worden gedocumenteerd met behulp van bijvoorbeeld foto's in verschillende

windrichtingen van de omgeving en een gedetailleerde kaart. De locaties moeten geregeld worden geëvalueerd, waarbij opnieuw documentatie moet worden aangelegd om te garanderen dat te allen tijde aan de selectiecriteria wordt voldaan."

Bijlage V LKR:

"BIJLAGE V Criteria voor het bepalen van het minimumaantal bemonsteringspunten voor vaste metingen van de concentraties van zwaveldioxide (SO₂), stikstofdioxide (NO₂) en stikstofdioxiden, zwevende deeltjes (PM₁₀ en PM_{2,5}), lood, benzeen en koolmonoxide in de lucht

A. Minimumaantal bemonsteringspunten voor vaste metingen om in zones en agglomeraties waar vaste meting de enige bron van gegevens is, om te beoordelen of de grenswaarden voor de bescherming van de menselijke gezondheid en alarmdrempels worden nageleefd.

1. Diffuse bronnen

Bevolking van de agglomeratie of zone ($\times 1000$)	Als de maximumconcentraties hoger liggen dan de bovenste beoordelingsdrempel (*)		Als de maximale concentraties tussen de boreuze en de onderste beoordelingsdrempel liggen	
	Verontreinigende stoffen met uitzondering van PM	PM (*) (som van PM ₁₀ en PM _{2,5})	Verontreinigende stoffen met uitzondering van PM	PM (*) (som van PM ₁₀ en PM _{2,5})
0-249	1	2	1	1
250-499	2	3	1	2
500-749	2	3	1	2
750-999	3	4	1	2
1 000-1 499	4	6	2	3
1 500-1 999	5	7	2	3
2 000-2 749	6	8	3	4
2 750-3 749	7	10	3	4
3 750-4 749	8	11	3	6
4 750-5 999	9	13	4	6
$\geq 6 000$	10	15	4	7

(*) Voor zwaveldioxide, zwevende deeltjes, benzeen en koolmonoxide: minimaal één monitoring voor stedelijke agglomeraties en één verkeersgericht station opstellen, op voorwaarde dat dit het aantal bemonsteringspunten niet doet stijgen. Voor deze verontreinigende stoffen mogen het totale aantal stedelijke en landbouwgebieden en het totale aantal verkeersgericht stations in een gebied, die overeenkomstig deel A, onder 1), zijn vastgesteld, niet met meer dan een factor 2 verschillen. Bemonsteringspunten waar de maximale waarde van PM₁₀ tijdens de laatste drie jaar wordt overschreden, moeten worden gehandhaafd, tenzij verplaatsing in verband met bijzondere omstandigheden en met name ruimtelijke overbelasting, noodzakelijk is.

(*) Wanneer PM_{2,5} en PM₁₀ overeenkomstig artikel 5 in hetzelfde voorschrift worden gemeten, moeten zij worden beschouwd als twee aparte bemonsteringspunten. Het totale aantal bemonsteringspunten van PM_{2,5} en PM₁₀ in een gebied die overeenkomstig deel A, onder 1), zijn vastgesteld, mogen niet met meer dan een factor 2 verschillen en het aantal bemonsteringspunten voor PM_{2,5} in de stedelijke achtergrond van agglomeraties en stedelijke gebieden moeten voldoen aan de voorwaarden van deel B van bijlage V.

2. Puntbronnen

Voor het beoordelen van de verontreiniging in de omgeving van puntbronnen moet het aantal bemonsteringspunten voor vaste metingen worden berekend met inachtneming van de emissiedichtheid, de waarschijnlijke distributiepatronen van de luchtverontreiniging en de mogelijke blootstelling van de bevolking.

B. Minimumaantal bemonsteringspunten voor vaste metingen om te beoordelen of de streefwaarde inzake vermindering van de blootstelling aan PM_{2,5} met het oog op de bescherming van de menselijke gezondheid wordt nageleefd

Voor dit doel dient één bemonsteringspunt per miljoen inwoners gesommeerd over agglomeraties en andere stedelijke gebieden met meer dan 100 000 inwoners te worden gebruikt. Deze bemonsteringspunten kunnen samenvallen met de in deel A genoemde bemonsteringspunten.

C. Minimumaantal bemonsteringspunten voor vaste metingen om in andere zones dan agglomeraties te beoordelen of de kritieke niveaus voor de bescherming van vegetatie worden nageleefd

Wanneer de concentraties hoger liggen dan de bovenste beoordelingsdrempel	Wanneer de maximale concentraties tussen de bovenste en de onderste beoordelingsdrempel liggen
1 station per 20 000 km ²	1 station per 40 000 km ²

In de eilandzones moet het aantal bemonsteringspunten worden berekend met inachtneming van de waarschijnlijke distributiepunten van de luchtverontreiniging en de mogelijke blootstelling van de vegetatie."

Bijlage XI LRK:

B. Grenswaarden

Middelingsijd	Grenswaarde	Overstrijdingsmarge	Datum waarop de grenswaarde moet zijn bereikt
Zwaveldioxide			
1 uur	350 µg/m ³ ; mag niet vaker dan 24 keer per kalenderjaar worden overschreden	170 µg/m ³ (43 %)	(¹)
Eén dag	125 µg/m ³ ; mag niet vaker dan 1 keer per kalenderjaar worden overschreden	geen	(¹)
Stikstofdioxide			
1 uur	200 µg/m ³ ; mag niet vaker dan 18 keer per kalenderjaar worden overschreden	50 % op 19 juli 1999; op 1 januari 2001 en vervolgens iedere 12 maanden met gelijke jaarlijkse percentages te verminderen tot 0 % op 1 januari 2010	van 1 januari 2010
Kalenderjaar	40 µg/m ³	50 % op 19 juli 1999; op 1 januari 2001 en vervolgens iedere 12 maanden met gelijke jaarlijkse percentages te verminderen tot 0 % op 1 januari 2010	van 1 januari 2010
Benzeen			
Kalenderjaar	5 µg/m ³	5 µg/m ³ (100 %) op 13 december 2000; op 1 januari 2006 en vervolgens iedere 12 maanden met 1 µg/m ³ te verminderen tot 0 % op 1 januari 2010	van 1 januari 2010
Koolmonoxide			
Hoogste 8-uurgemiddelde van een slag (²)	10 mg/m ³	60 %	(¹)

Middelingsijd	Grenswaarde	Overstrijdingsmarge	Datum waarop de grenswaarde moet zijn bereikt
Lood			
Kalenderjaar	0,5 µg/m ³ (³)	100 %	(¹)
PM₁₀			
Eén dag	50 µg/m ³ ; mag niet vaker dan 35 keer per kalenderjaar worden overschreden	50 %	(¹)
Kalenderjaar	40 µg/m ³	20 %	(¹)

(¹) Reeds van kracht sinds 1 januari 2005.

(²) De hoogste 8-uurgemiddelde concentratie per dag wordt bepaald door analyse van de voortschrijdende gemiddelden over perioden van 8 uur, die ieder uur worden berekend op basis van de uurwaarden. Elk afsluitend gemiddelde over 8 uur telt voor de dag waarop de periode van 8 uur eindigt, d.w.z. dat de eerste berekeningsperiode voor een bepaalde dag loopt van 17.00 uur op de dag daarvoor tot 1.00 uur op die dag; de laatste berekeningsperiode loopt van 16.00 uur tot 24.00 uur.

(³) Reeds van kracht sinds 1 januari 2005. Grenswaarde waaraan pas uiterlijk op 1 januari 2010 moet worden voldaan in de onmiddellijke omgeving van specifieke industriële bronnen welke zich bevinden op locaties die verontreinigd zijn als gevolg van tientallen jaren industriële activiteit. In dergelijke gevallen is de grenswaarde tot 1 januari 2010 1,0 µg/m³. Het gebied waar hogere grenswaarden van toepassing zijn, mag zich niet verder dan 1 000 m van dergelijke specifieke bronnen uitstrekken.

II. MIDDELEN

II.1 ONTVANKELIJKHEID

38. Op 6 juli 2020 ontving verzoekster per e-mail de beslissing van de Europese Commissie waarmee haar verzoek tot herziening werd afgewezen als zijnde onontvankelijk (stuk 1).

39. In deze beslissing zelf wordt uitdrukkelijk de volgende voorziening opgenomen:

“Mocht u het niet eens zijn met ons antwoord, kunt u, overeenkomstig artikel 12 van de Aarhus-verordening en overeenkomstig artikel 263 van het VWEU, beroep instellen bij het Hof van Justitie van de EU.”

40. Artikel 12, eerste lid van de Aarhus-verordening voorziet dat een niet-gouvernementele organisatie na een verzoek tot herziening, een procedure voor Uw Hof kan aanvatten conform de bepalingen van het Verdrag.

II.1.1. Betreffende de hoedanigheid van de verzoekende partij

41. Artikel 263, lid 4 VWEU schrijft voor dat:

“Iedere natuurlijke of rechtspersoon (...) onder de in de eerste en tweede alinea vastgestelde voorwaarden beroep (kan) instellen tegen handelingen die tot hem gericht zijn of die hem rechtstreeks en individueel raken, alsmede tegen regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen.”

42. Verzoekster heeft als milieuorganisatie precies deze vereiste hoedanigheid.

43. Verzoekster diende immers conform artikel 10 van de Aarhus-verordening een verzoek tot herziening in. Dat zij ook de correcte hoedanigheid bezat om dit verzoek in te dienen zoals beschreven in artikel 11 van de Aarhus-verordening werd overigens terecht nooit tegengesproken door de Europese Commissie.

44. De bestreden beslissing die werd genomen in antwoord op het verzoek tot herziening van verzoekster, heeft dan ook duidelijk een individuele strekking waarmee ze rechtstreeks wordt geraakt.

II.1.2. Betreffende de tijdigheid van het verzoek

45. Artikel 263, lid 5 VWEU voorziet een termijn van twee maanden om een verzoek tot vernietiging in te dienen:

“Het in dit artikel bedoelde beroep moet worden ingesteld binnen twee maanden te rekenen, al naar gelang van het geval, vanaf de dag van bekendmaking van de

handeling, vanaf de dag van kennisgeving aan de verzoeker of, bij gebreke daarvan, vanaf de dag waarop de verzoeker van de handeling kennis heeft gekregen."

46. Gelet op het feit dat verzoekster de bestreden beslissing ontving op 6 juli 2020, is huidig verzoekschrift tijdig ingediend, want binnen de 2 maanden na ontvangst van de beslissing.

II.2. TEN GRONDE

47. Door de verzoekende partij worden volgende middelen ten gronde aangevoerd. Uit de inhoud en de draagwijdte ervan blijkt genoegzaam dat deze middelen gegrond zijn.

II.2.1 EERSTE MIDDEL: genomen uit de schending van artikelen 1 en 9, lid 2 en lid 3 van het Verdrag van Aarhus, artikel 216 VWEU, artikel 1, lid 1, d), artikel 2, lid 1, g) en lid 2 en artikel 10 Aarhus-verordening;

48. Doordat, de Europese Commissie in haar beslissing van 6 juli 2020 (stuk 1) oordeelt dat het verzoek tot herziening van verzoekende partij onontvankelijk is;

Terwijl, in hoofdorde, het verzoek tot herziening van verzoekende partij voldoet aan de materiële scope zoals voorgeschreven in artikel 10 Aarhus-verordening (eigen aanduiding):

"Elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de criteria van artikel 11 is gerechtigd een verzoek tot interne herziening in te dienen bij de communautaire instelling die of het communautair orgaan dat een administratieve handeling met betrekking tot het milieurecht heeft gesteld of in het geval van een beweerde administratieve nalatigheid, zo'n handeling had moeten stellen."

en terwijl artikel 2, lid 2, b) Aarhus-verordening een opsomming maakt van enkele handelingen en nalatigheden die niet onder de definitie van "administratieve handeling" vallen zoals bepaald in artikel 2, lid 1, g) Aarhus-verordening, namelijk wanneer de Europese Commissie optreedt als administratief toezichtsorgaan, en deze opsomming specifiek de inbreukprocedure bepaald in de artikelen 226 en 228 van het Verdrag vermeldt, maar *niet* verwijst naar de klachtenprocedure in het kader waarvan verzoekende partij haar verzoek tot herziening indiende;

en terwijl hoe dan ook moet vastgesteld worden dat de Europese Commissie niet optreedt als toezichtsorgaan aangezien in de fase van de behandeling van een klacht de Commissie "louter" een interpretatief standpunt inneemt maar (nog) geen toezicht uitoefent, hetgeen pas plaatsvindt wanneer zij effectief op eigen initiatief een inbreukprocedure start (al dan niet) naar aanleiding van een ingediende klacht en van een inbreukprocedure slecht sprake kan zijn nadat een lidstaat het interpretatieve standpunt weigert uit te voeren;

en terwijl artikel 1 de doelstellingen van de Aarhus-verordening omschrijft, waaronder het waarborgen van de toegang tot de rechter op communautair niveau in milieuaangelegenheden, op basis waarvan de bepalingen in de Aarhus-verordening ruim

dienen geïnterpreteerd te worden en alleszins op zo'n manier dat de toegang tot de rechter wordt gewaarborgd;

en terwijl de Aarhus-verordening tevens conform artikel 261 VWEU dient gelezen te worden in het licht van het Verdrag van Aarhus en de hierin vervatte verplichting om een doeltreffende toegang tot de rechter te waarborgen;

en terwijl, *in ondergeschikte orde*, mocht toch geoordeeld worden dat artikelen 10 en artikel 2, lid 1, g) Aarhus-verordening zo dienen geïnterpreteerd te worden dat een beslissing van de Europese Commissie naar aanleiding van een klacht buiten het toepassingsgebied van de Aarhus-verordening zou vallen, *quod non*, deze bepalingen in strijd zijn met artikel 1 en artikel 9, lid 3 van het Verdrag van Aarhus die de toegang tot de rechter in milieuzaken waarborgen en artikel 216 VWEU op basis waarvan Unie en haar instellingen gebonden zijn door de verdragen die door de Unie zijn gesloten;

zodat de bestreden beslissing de in dit middel vermelde bepalingen schendt.

II.2.1.1 Toelichting bij het eerste middel

II.2.1.1.1. In hoofdorde: foutieve interpretatie

49. Artikel 10 Verdrag van Aarhus schrijft voor dat “*elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de criteria van artikel 11 gerechtigd is om een verzoek tot interne herziening in te dienen*” (personele scope) bij “*die communautaire instelling die of het communautaire orgaan dat een administratieve handeling met betrekking tot het milieurecht heeft gesteld of in het geval van een beweerde administratieve nalatigheid, zo'n handeling had moeten stellen*” (materiële scope).

50. In haar beslissing van 6 juli 2020 betwist de Europese Commissie de toepasselijkheid van de personele scope niet. Verzoekende partij voldoet immers evident aan de voorwaarden zoals voorgeschreven in artikel 11 Aarhus-verordening. Op dit aspect gaat verzoekster dan ook niet verder in.

51. De Europese Commissie betwist wel dat het verzoek tot herziening zou voldoen aan de materiële scope. De Commissie oordeelt meer bepaald dat het verzoek geen betrekking zou hebben op een “*administratieve handeling of nalatigheid*” zoals voorzien in artikel 2, lid 1, g) Aarhus-verordening. Dit artikel luidt als volgt:

“g) “administratieve handeling”: elke onder het milieurecht vallende en door een communautaire instelling of communautair orgaan genomen maatregel van een individuele strekking die juridisch bindende en externe werking heeft”

52. De Commissie meent dat “*klachtenprocedures alleen bestaan om de Commissie in staat te stellen haar taak van hoedster van de Verdragen uit hoofde van artikel 17 VEU en 258 en volgende VWEU uit te voeren*” en dat om deze reden klachtenprocedures niet anders zouden kunnen behandeld worden dan een inbreukprocedure. Meer zelfs, de Commissie oordeelt dat de klager al de mogelijkheid wordt geboden om de Commissie, onafhankelijk

van de Aarhus-verordening, te verzoeken haar beslissing om een inbreukprocedure niet op te starten, te heroverwegen.

53. De Commissie verwijst naar artikel 2, lid 2, b) Aarhus-verordening. Dit artikel luidt als volgt (eigen aanduiding):

“De administratieve handelingen en administratieve nalatigheden omvatten geen maatregelen of nalatigheden van een communautaire instelling of communautair orgaan in zijn hoedanigheid van bestuursorgaan, zoals in het kader van:

- a) De artikelen 81, 82, 86 en 87 van het Verdrag (regels betreffende de mededinging);*
- b) De artikelen 226 en 228 van het Verdrag (inbreukprocedure);*
- c) Artikel 195 van het Verdrag (optreden van de Ombudsman);*
- d) Artikel 280 van het Verdrag (optreden van het Europees Bureau voor fraudebestrijding).”*

54. De Commissie verwijst dus specifiek naar de inbreukprocedure zoals beschreven in de artikelen 226 en 228 van het Verdrag. Hierbij dient vermeld te worden dat deze artikelen nog betrekking hebben op het “Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap” (VGG) en overeenstemmen met de artikelen 258 en 260 VWEU.

55. Artikel 258 VWEU luidt als volgt:

“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.”

56. Artikel 260 luidt als volgt:

“1. Indien het Hof van Justitie van de Europese Unie vaststelt dat een lidstaat een der krachtens de Verdragen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, is deze staat gehouden die maatregelen te nemen welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof.

2. Indien de Commissie van oordeel is dat de betrokken lidstaat niet het nodige heeft gedaan om gevolg te geven aan het arrest van het Hof, kan zij, nadat zij deze staat de mogelijkheid heeft geboden zijn opmerkingen in te dienen, de zaak voor het Hof brengen. De Commissie vermeldt het bedrag van de door de betrokken lidstaat te betalen forfaitaire som of dwangsom die zij in de gegeven omstandigheden passend acht.

Indien het Hof vaststelt dat de betrokken lidstaat zijn arrest niet is nagekomen, kan het deze staat de betaling van een forfaitaire som of een dwangsom opleggen.

Deze procedure geldt onverminderd het bepaalde in artikel 259.

3. Wanneer de Commissie bij het Hof een zaak aanhangig maakt op grond van artikel 258 omdat zij van oordeel is dat de betrokken lidstaat zijn verplichting tot

mededeling van maatregelen ter omzetting van een volgens een wetgevingsprocedure aangenomen richtlijn niet is nagekomen, kan de Commissie, indien zij dit passend acht, aangeven wat haars inziens gezien de omstandigheden een redelijke hoogte is voor de door deze lidstaat te betalen forfaitaire som of dwangsom.

Indien het Hof de niet-nakoming vaststelt, kan het de betrokken lidstaat de betaling van een forfaitaire som of een dwangsom opleggen die niet hoger is dan de Commissie heeft aangegeven. De verplichting tot betaling gaat in op de door het Hof in zijn arrest bepaalde datum.”

57. Deze bepalingen hebben beide betrekking op een inbreukprocedure *an sich* waarbij de Commissie op eigen initiatief het nalaten van een lidstaat van de EU beteugelt, eerst door het opmaken van een advies en nadien – en voor zover als nodig – door het instellen van een procedure voor Uw Hof.

58. De mogelijkheid voor elke Unieburger (natuurlijke persoon of rechtspersoon) om een klacht in te dienen bij de Europese Commissie wordt niet beschreven in het VWEU. Alleen het klachtenrecht van de Unielidstaten wordt beschreven in artikel 259 VWEU dat overigens *ook niet* expliciet werd uitgesloten in de opsomming onder artikel 2, lid 2, b) Aarhus-verordening.

59. Uit het bovenstaande volgt dat, wanneer een unieburger een klacht indient bij de Commissie inzake Europees milieurecht (hetgeen *in casu* het geval is), de Commissie hieromtrent een officieel standpunt inneemt dat *wel* valt onder de definitie van een “administratieve handeling”. Dergelijke beslissing heeft immers niet alleen betrekking op het Europees milieurecht, maar is tevens een individuele beslissing met een juridisch bindende en externe werking. Bovendien staat vast dat dergelijke beslissing niet wordt genomen in haar functie als toezichtsorgaan aangezien deze klachtenprocedure los staat van de inbreukprocedure. Hoewel de eerste procedure aanleiding kan geven tot de tweede, is dit niet noodzakelijk het geval. De Commissie kan bovendien ook zelf onderzoek uitvoeren om daarna op eigen initiatief een inbreukprocedure te starten. Beide procedures vallen dan ook niet samen.

60. Een ander oordeel kan immers niet aanvaard worden in het licht van de doelstellingen van de Aarhus-verordening zoals verwoord in haar artikel 1, in het bijzonder onder lid 1, punt d dat luidt als volgt:

“1. Doel van deze verordening is het leveren van een bijdrage aan de uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag betreffende de toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van de VN/ECE, hierna het Verdrag van Aarhus genoemd, middels het vaststellen van regels voor de toepassing van het Verdrag van Aarhus op de communautaire instellingen en organen, met name door: (...) d) op communautair niveau toegang tot de rechter te verlenen in milieuaangelegenheden, overeenkomstig de in deze verordening vastgestelde voorwaarden. (...)”

61. De interpretatie van de Europese Commissie dat een verzoek tot herziening niet mogelijk is voor een standpunt door haar ingenomen als antwoord op een klacht, strookt niet met deze doelstelling. Dit zou ook niet alleen elk nut ontnemen van de herzieningsprocedure, maar ook van de Aarhus-verordening en het Aarhus-verdrag die toegang tot de hoogste rechter garanderen. Met die interpretatie verschaft de Europese Commissie zich bovendien een bevoegdheid die uitsluitend toekomt omdat ze op deze manier iedere gang naar Uw Hof zou kunnen blokkeren en bij exclusiviteit zelf zou kunnen oordelen over alle milieuaangelegenheden.

62. Bovendien dient het afgeleid Unierecht geïnterpreteerd te worden in het licht van de internationale overeenkomsten die de Unie binden.⁵ Gelet op de artikelen 1 en 9 van het Verdrag van Aarhus is de gehanteerde interpretatie van de Europese Commissie eveneens niet wettig.⁶ Artikel 1 van het Verdrag luidt immers heel duidelijk als volgt:

“Om bij te dragen aan de bescherming van het recht van elke persoon van de huidige en toekomstige generaties om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn, waarborgt elke Partij de rechten op toegang tot informatie, inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden in overeenstemming met de bepalingen van dit Verdrag.”

63. Artikel 9 van het Verdrag van Aarhus preciscert het volgende:

“(…) 2. Elke Partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat leden van het betrokken publiek
a) die een voldoende belang hebben dan wel
b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een Partij dit als voorwaarde stelt,
toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 en, wanneer het nationale recht hierin voorziet en onverminderd het navolgende derde lid, andere relevante bepalingen van dit Verdrag. (…)”

64. De voorzieningen van de Aarhus-verordening dienen letterlijk en zo ruim mogelijk gelezen te worden in het licht van een effectieve toegang tot de rechter in milieuzaken. De herzieningsprocedure dient dan ook toegankelijk te zijn voor beslissingen naar aanleiding van een klacht bij de Europese Commissie en het verzoek van verzoekster werd bijgevolg ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard door de Commissie.

⁵ HvJ 26 april 1972, nr. 92-71, EU:C:1972:30, Interfood; HvJ 26 oktober 1982, nr. 104/81, EU:C:1982:362, Kupferberg, punt 14; HvJ 16 juni 1998, nr. C-53/96, EU:C:1998:292, Hermès, punt 28; HvJ 14 juli 1998, nr. C-284/95, C-284/95, EU:C:1998:352, Safety Hi-Tech, punt 22 en HvJ 1 april 2004, nr. C-286/02, EU:C:2004:212, Bellio F.lli, punt 33.

⁶ Het Verdrag van Aarhus is immers hoger in rang dan de Aarhus-verordening, zie HvJ 17 september 2007, T-201/04, EU:T:2007:289, Arrest Microsoft/Commissie, punt 798.

11.2.1.1.2. In ondergeschikte orde: exceptie van onwettigheid

65. Mocht Uw Hof toch oordelen dat een beslissing om een klacht niet te behandelen of een klachtenprocedure stop te zetten, een beslissing uitmaakt die de Europese Commissie neemt in haar hoedanigheid van een administratief toezichtsorgaan en dat deze beslissing conform artikel 10 *juncto* artikel 2, lid 2, g) buiten het toepassingsgebied van de Aarhus-verordening zou vallen, dan is verzoekster genoodzaakt aan Uw Hof te verzoeken om vast te stellen dat deze bepalingen geen volledige uitvoering geven aan de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 9, lid 3 *juncto* artikel 1 van het Verdrag van Aarhus en om deze reden onwettig zijn. De hestreden beslissing die zich op deze bepalingen baseert, is bijgevolg gebrekkig en dient vernietigd te worden.

66. Artikel 9, lid 3 omvat de algemene doelstelling van het Aarhus-verdrag zoals verwoord in artikel 1 van het Verdrag en preciseert het volgende (eigen aanduiding):

“Aanvullend op en onverminderd de in het voorgaande eerste en tweede lid bedoelde herzieningsprocedures, waarborgt elke Partij dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privé-personen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu.”

67. Het Verdrag van Aarhus werd door de Europese Unie (destijds nog de “Gemeenschap”) ondertekend en vervolgens goedgekeurd op 17 februari 2005 met het besluit 2005/370/EG tot het sluiten van het Verdrag van Aarhus. Sindsdien maakt het Verdrag integraal deel uit van de communautaire rechtsorde.⁷ Uw Hof heeft in die zin ook reeds bevestigd dat het bevoegd is bepalingen van het Verdrag van Aarhus uit te leggen.⁸ Zo heeft Uw Hof al op talrijke prejudiciële vragen hierover geantwoord, alsook deze toetsing uitgevoerd tijdens procedures wegens niet-nakoming.⁹

68. Verzoekster heeft kennis van de (uiteindelijke) arresten van Uw hof van 13 januari 2015 in de samengevoegde zaken *Vereniging Milieudefensie en Stichting Natuur en Milieu*.¹⁰ Ook is verzoekster vertrouwd met de voorwaarde die stelt dat afgeleid Unierecht (*in casu* de Aarhus-verordening) slechts kan getoetst worden aan een internationaal verdrag (*in casu* het Verdrag van Aarhus) indien dit verdrag rechtstreekse werking bezit¹¹ en dat de

⁷ HvJ 30 april 1974, nr. 181-73, EU:C:1974:41, Haegeman en HvJ 8 maart 2011, nr. C-240/09, EU:C:2011:125, Lesoooranárske Zoskupenie, punt 31.

⁸ HvJ 8 maart 2011, nr. C-240/09, EU:C:2011:125, Lesoooranárske Zoskupenie.

⁹ Zie Conclusie AG JÄÄSKINEN 8 mei 2014, nrs. C-401/12, C-402/12 en C-403/12P, ECLI:EU:C:2014:310, Vereniging Milieudefensie, punt 135 met verwijzing naar HvJ 8 oktober 2011, nrs. C-128/09, C-131/09, C-134/09 en C-135/09, EU:C:2011:667, Boxus e.a., HvJ 15 januari 2013, nr. C-416/10, EU:C:2013:8, Križan e.a., HvJ 11 april 2013, C-260/11, EU:C:2013:22, Edwards en Pallikaropoulos, HvJ 12 mei 2011, nr. C-115/09, EU:C:2011:289, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen en HvJ 8 maart 2011, nr. C-240/09, EU:C:2011:125, Lesoooranárske Zoskupenie.

¹⁰ HvJ 13 januari 2015, nrs. C-401/12 P en C-403/12 P, ECLI:EU:C:2015:4, Vereniging Milieudefensie en HvJ 13 januari 2015, nrs. C-404/12 P en C-405/12 P, ECLI:EU:C:2015:5, Stichting Natuur en Milieu.

¹¹ HvJ 3 juni 2008, nr. C-308/06, ECLI:EU:C:2008:312, Interiano, punt 45-46.

uitzonderingen hierop, voortvloeiende uit de *Fediol*¹²- en *Nakajima*¹³-arresten, volgens de vaste rechtspraak van Uw Hof zeer beperkend dienen uitgelegd te worden.¹⁴

69. Verzoekster is zich er tevens van bewust dat door Uw Hof reeds werd vastgesteld dat het Verdrag van Aarhus - en artikel 9, lid 3 van dit verdrag in het bijzonder - geen rechtstreekse werking bezit omdat het verdrag in algemene bewoordingen werd opgesteld (hetgeen niet vreemd is in milieuaangelegenheden) en omdat uitvoeringshandelingen zijn vereist.¹⁵

70. Toch meent verzoekster dat het standpunt ontwikkeld door AG JÄÄSKINEN onvoldoende werd onderzocht in de samengevoegde zaken *Vereniging Milieudefensie en Stichting Natuur en Milieu* (hierboven vermeld), reden waarom het onderstaande niet kan afgewezen worden onder eenvoudige verwijzing naar de arresten in deze zaken, maar integendeel dient onderzocht te worden en dient te leiden tot nietigverklaring van de bestreden beslissing.

71. Allereerst merkt AG JÄÄSKINEN in zijn conclusie het volgende op (*sic*):

“Bovendien moet worden vastgesteld dat de weigering om de rechtstreekse inroepbaarheid van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus te aanvaarden, die gerechtvaardigd is omdat er uitvoeringsmaatregelen moeten worden vastgesteld, op gespannen voet staat met de wil om een effectieve rechterlijke bescherming te verzekeren overeenkomstig de vereisten van dat verdrag, zoals tot uitdrukking gebracht in het arrest Lesoochranárske zoskupenie. Het Hof heeft aldus beklemtoond dat deze bepalingen van dat verdrag, „hoewel zij in algemene bewoordingen zijn opgesteld, tot doel hebben, ervoor te zorgen dat het milieu op doeltreffende wijze kan worden beschermd”. Het heeft de nationale rechterlijke instanties dus opgedragen “aan het nationale recht een uitlegging te geven die zo veel mogelijk met de bij artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus vastgestelde doelstellingen in overeenstemming is”. Het valt niet te betwisten dat ook het Hof, als instelling, gehouden is het Verdrag van Aarhus in acht te nemen. (...)”

Bovendien vormt de theorie van de rechtstreekse werking, gelet op de hierboven uiteengezette rechtspraak, geen universeel en bindend beginsel in het kader van het toezicht van de Unierechter op de handelingen van de instellingen van de Unie. In het kader van de onderhavige hogere voorzieningen moet worden opgemerkt dat de automatische toepassing – zonder voorbehoud – van de rechtspraak die is voortgekomen uit het arrest Intertanko e.a. in samenhang met het arrest Lesoochranárske zoskupenie, het Hof ertoe zou brengen elke rechterlijke toetsing van de eerbiediging van de uit artikel 9, lid 3 van het Verdrag van Aarhus voortvloeiende verbintenissen van de Europese Unie, zowel door de nationale

¹² HvJ 22 juni 1989, nr. C-70/87, ECLI:EU:C:1989:254, *Fediol*, § 19-23.

¹³ HvJ 7 mei 1991, nr. C-69/89, ECLI:EU:C:1991:186, *Nakajima*, § 29-32.

¹⁴ Nogmaals bevestigd in de voormelde arresten *Vereniging Milieudefensie en Stichting Natuur en Milieu* zie HvJ 13 januari 2015, nrs. C-401/12 P en C-403/12 P, ECLI:EU:C:2015:4, *Vereniging Milieudefensie*, punten 58 en 59 en HvJ 13 januari 2015, nrs. C-404/12 P en C-405/12 P, ECLI:EU:C:2015:5, *Stichting Natuur en Milieu*, punten 50 en 51.

¹⁵ HvJ 13 januari 2015, nrs. C-401/12 P en C-403/12 P, ECLI:EU:C:2015:4, *Vereniging Milieudefensie*, punt 55 en HvJ 13 januari 2015, nrs. C-404/12 P en C-405/12 P, ECLI:EU:C:2015:5, *Stichting Natuur en Milieu*, punt 47.

rechter als door de Unierechter, uit te sluiten. Bijgevolg dreigt het begrip "bescherming door de rechter" in de rechtsorde van de Unie, opgevat in de ruime zin van het woord als niet alleen de rechtstreekse beroepswegen maar tevens het mechanisme van de prejudiciële verwijzing omvatten, daardoor wezenlijk te worden aangetast."

72. Samen met AG JÄÄSKINEN moet vastgesteld worden dat een onderscheid moet gemaakt worden tussen het invoeren van bepalingen van een internationaal verdrag door particulieren en de toetsing van een uniehandeling aan een bepaling van een internationaal verdrag voor zover het verdrag zich tegen een wettigheidstoetsing niet verzet, meer bepaald voor zover het verdrag waaraan wordt getoetst voldoende "duidelijk, begrijpelijk en nauwkeurig" is. AG JÄÄSKINEN zette in zijn conclusie verder uiteen dat een internationaal verdrag kan bestaan uit zogenaamde gemengde bepalingen:¹⁶

"(...) de bepaling van internationaal recht die als referentiecriterium kan dienen voor de wettigheidstoetsing, (moet) noodzakelijkerwijs voldoende duidelijke, begrijpelijke en nauwkeurige elementen bevatten. Niettemin dient te worden beklemtoond dat een dergelijke bepaling gemengd van aard kan zijn. Indien het mogelijk is uit de inhoud ervan de gedeelten te isoleren die aan de vereiste beantwoorden, moet het mogelijk zijn die wettigheidstoetsing te verrichten. Een bepaling van internationaal recht die de overeenkomstsluitende partijen weliswaar in bepaald opzichten een ruime speelruimte laat, kan daarnaast nauwkeurige en onvoorwaardelijke regel bevatten. Ik wijs erop dat dergelijke gemengde bepalingen veel voorkomen in het milieurecht."

73. Specifiek met betrekking tot artikel 9, lid 3 Verdrag van Aarhus, analyseerde AG JÄÄSKINEN de rechtspraak van Uw Hof als volgt (eigen veldruk):¹⁷

"In het arrest Lesoochranárske zoskupenie heeft het Hof weliswaar geoordeeld dat de bepalingen van dit artikel "geen duidelijke en nauwkeurig omschreven verplichting bevatten die de rechtspositie van particulieren rechtstreeks regelt". Vanuit dat gezichtspunt is voor deze bepaling vanzelfsprekend een latere handeling nodig en kunnen particulieren zich niet daarop beroepen. Artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus biedt de verdragspartijen immers de mogelijkheid de criteria te omschrijven op basis waarvan leden van het publiek het recht kan worden toegekend om in rechte op te treden.

Artikel 9, lid 3, lijkt mij evenwel een "gemengde bepaling" te zijn aangezien het tevens een voor de overeenkomstsluitende partijen duidelijk te herkennen resultaatverplichting bevat.

Het Hof heeft zelf vastgesteld dat de bepalingen van artikel 9, lid 3, "hoewel zij in algemene bewoordingen zijn opgesteld, tot doel hebben, ervoor te zorgen dat het milieu op doeltreffende wijze kan worden beschermd". (...)

Het lijkt echter onbetwistbaar dat de verplichting om de toegang tot de rechter te waarborgen voldoende duidelijk is om in de weg te staan aan een voorschrift dat

¹⁶ Conclusie AG JÄÄSKINEN 8 mei 2014, nrs. C-401/12, C-402/12 en C-403/12P, ECLI:EU:C:2014:310, Vereniging Milieudefensie, punt 79-80.

¹⁷ Conclusie AG JÄÄSKINEN 8 mei 2014, nrs. C-401/12, C-402/12 en C-403/12P, ECLI:EU:C:2014:310, Vereniging Milieudefensie, punt 91-93.

tot doel of tot gevolg zou hebben dat bepaalde categorieën van besluiten van niet-wetgevende aard van de overheid buiten het bereik van de door de nationale rechterlijke instanties te verrichten toetsing worden gebracht.

Mijns inziens vormt artikel 9, lid 3, gelet op het doel en de opzet ervan, dus – gedeeltelijk – een voldoende duidelijk voorschrift om als grondslag te kunnen dienen voor de wettigheidstoetsing in verband met de toegang tot de rechter voor organisaties met handelingsbevoegdheid krachtens de nationale regeling of zelfs de Unieregeling. Bijgevolg kan artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus dienen als referentiecriterium voor de beoordeling van de wettigheid van de handelingen van de Unie-instellingen.”

74. Deze zienswijze wordt door verzoekster onderschreven: de Aarhus-verordening moet aan artikel 9, lid 3 Verdrag van Aarhus kunnen getoetst worden gelet op de hierin voorgeschreven onvoorwaardelijke (resultaats)verplichting voor haar verdragsstaten om de toegang tot de rechter in milieuzaken effectief te waarborgen.

75. Vervolgens dient niet alleen vastgesteld te worden dat een toetsing aan artikel 9, lid 3 Verdrag van Aarhus weldegelijk mogelijk is, maar ook dat uit deze toetsing volgt dat artikel 10 *juncto* artikel 2, lid 2, g) Aarhus-verordening in dergelijke lezing onwettige bepalingen uitmaken.

76. Eerst en vooral dient verwezen te worden naar het Internationaal gewoonterecht en de Verdragen van Wenen¹⁸ die bepalen dat een verdrag moet geïnterpreteerd worden volgens de normale betekenis van de gebruikte woorden en volgens de context en doelstellingen van het desbetreffende verdrag.¹⁹ Uit de lezing van artikel 9 Verdrag van Aarhus, blijkt dat deze bepaling tot doel heeft een effectieve toegang tot de rechter te waarborgen. AG JÄÄSKINEN beschrijft deze overweging als volgt:

“(…) dat de verdragspartijen een speelruimte hebben met betrekking tot de in te stellen procedures, maar dat de verplichting om bestuursrechtelijke of gerechtelijke beroepsgangen in te stellen moet worden uitgevoerd in overeenstemming met de vereisten van het Verdrag van Aarhus teneinde te verzekeren dat overeenkomstig artikel 9, lid 3, kan worden opgekomen tegen schendingen van het milieurecht. Daaruit volgt dat de vervulling van die verplichting moet worden afgemeten aan het vereiste van doeltreffende toegang tot de rechter. Voor deze uitlegging is tevens steun te vinden in het opschrift van artikel 9 van het Verdrag van Aarhus – “Toegang tot de rechter”.

77. In het licht van deze doelstelling moet artikel 10 *juncto* artikel 2 Aarhus-verordening gelezen worden. De vraag moet aldus gesteld worden of de uitsluiting van handelingen of nalatigheden van een communautaire instelling of een communautair orgaan (*in casu* de Europese Commissie) optredend in haar beweerde hoedanigheid van administratief toezichtsorgaan (*in casu* de klachtenprocedure, *quod non* zie eerste middelonderdeel eerste

¹⁸ Artikel 31 Verdrag van Wenen van 23 mei 1969 inzake het verdragenrecht en artikel 31 Verdrag van Wenen van 21 maart 1986 inzake het recht van verdragen tussen staten en internationale organisaties of tussen internationale organisaties.

¹⁹ Conclusie AG JÄÄSKINEN 8 mei 2014, nrs. C-401/12, C-402/12 en C-403/12P, ECLI:EU:C:2014:310, Vereniging Milieudefensie, punt 100.

middel) de effectieve toegang tot de rechter onverlet laat of juist schaadt. Hiervoor moet gekeken worden naar de materiële toepassings sfeer van artikel 9, lid 3 Verdrag van Aarhus, met name “het handelen en nalaten van privépersonen en overheidsinstanties”.

78. Artikel 2, punt 2, tweede alinea bepaalt het volgende:

“2. Wordt onder “overheidsinstantie” verstaan: (...) Deze begripsomschrijving omvat geen organen of instellingen die optreden in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid.”

79. Gelet op de bovenvermelde interpretatietechniek van het verdragenrecht, moet deze bewoording zo gelezen worden dat **enkel wetgevingshandelingen (of rechterlijke uitspraken) worden uitgesloten** van de werkingssfeer van artikel 9, lid 3 Verdrag van Aarhus.²⁰ Het is in dit licht dat de uitsluiting van de handelingen beschreven in artikel 2 Aarhus-verordening dienen getoetst te worden. AG JÄÄSKINEN voerde deze toetsing uit en oordeelde als volgt (eigen aanduiding):²¹

“Vanuit het gezichtspunt van de materiële werkingssfeer (...), is de werkingssfeer van de eventuele betwistingen middels de zogeheten „herzieningsprocedure” in het licht van artikel 10 van de Aarhus-verordening, gelezen in samenhang met artikel 2, lid 1, sub g, ervan, aldus omschreven dat deze van toepassing is op elke onder het milieurecht vallende en door een communautaire instelling of communautair orgaan genomen maatregel van een individuele strekking die juridisch bindende en externe werking heeft. Bovendien is de maatregel die in het kader van een dergelijke „herziening” kan worden betwist, aldus omschreven dat administratieve handelingen die zijn vastgesteld door de instelling of het orgaan van de Unie “optredend in de hoedanigheid van administratief toezichtsorgaan” overeenkomstig artikel 2, lid 2, van de Aarhus-verordening zijn uitgesloten. (...) Bij het ontbreken van enige definitie van het begrip “administratieve handeling” in andere bronnen van het Unierecht, gaat het om een ad-hocdefinitie in de Aarhus-verordening waarvan de strekking moeilijk valt af te bakenen. Evenwel lijkt het mij duidelijk dat het de wil van de wetgever was om de strekking van de herzieningsprocedure in te perken. (...) Vaststaat evenwel dat de herzieningsprocedure enkel van toepassing is op individuele besluiten die rechtsgevolgen meebrengen die de belangen van de geadresseerden kunnen raken. De zeer beperkte omvang van de betwistingen die betrekking hebben op schendingen van het milieurecht, uit hoofde van artikel 10 van de Aarhus-verordening, is ter terechtzitting bevestigd door de Commissie die er – niet zonder moeite – in is geslaagd één enkel voorbeeld van concrete toepassing van de herzieningsprocedure te geven, te weten de toestemming voor het op de markt brengen van een ggo. Voor het overige moet worden vastgesteld dat het gebied van de ggo’s en het op de markt brengen van chemische producten overeenkomstig de REACH-verordening het voornaamste gebied lijken te vormen

²⁰ Conclusie AG JÄÄSKINEN 8 mei 2014, nrs. C-401/12, C-402/12 en C-403/12P, ECLI:EU:C:2014:310, Vereniging Milieudefensie, punt 111 e.v.

²¹ Conclusie AG JÄÄSKINEN 8 mei 2014, nrs. C-401/12, C-402/12 en C-403/12P, ECLI:EU:C:2014:310, Vereniging Milieudefensie, punten 125, 127, 129 en 130.

waarop de herzieningsprocedure daadwerkelijk wordt toegepast. De praktijk van de Commissie bevestigt aldus de restrictieve uitlegging van de Aarhus-verordening. Ten slotte moet worden opgemerkt dat volgens de Aarhus-verordening beroepen bij het Hof overeenkomstig artikel 12 van die verordening niet betrekking hebben op de litigieuze administratieve handeling, maar op het antwoord van de instelling of het orgaan waarbij het verzoek om herziening is ingediend. Een non-gouvernementele organisatie zou dus uitsluitend middels een exceptie van onwettigheid, zoals die welke ten grondslag ligt aan de onderhavige procedures, kunnen verzoeken om een onderzoek ten gronde."

80. AG JÄÄSKINEN besluit als volgt (eigen aanduiding):²²

"Bijgevolg moet worden vastgesteld dat artikel 10 van de Aarhus-verordening geen volledige uitvoering geeft aan de uit artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus voortvloeiende verplichtingen. (...)

Gelet op het één en ander ben ik van mening dat (...) de tegen artikel 10 van de Aarhus-verordening juncto artikel 1, lid 1, sub g, daarvan gerichte exceptie van onwettigheid moet worden aanvaard."

81. In elk geval moet worden vastgesteld dat de beperkte toepassing van artikel 10 Aarhus-verordening door de Europese Commissie strijdig is met artikel 9, lid 3 Verdrag van Aarhus en de doelstelling verwoord in artikel 1 van het Verdrag aangezien de materiële toepassingssfeer dermate wordt beperkt dat ze niet kan stroken met een effectieve toegang tot de rechter in milieuzaken. In milieuaangelegenheden wordt artikel 10 *juncto* artikel 2 Aarhus-verordening door de Europese Commissie zo gebruikt dat nagenoeg elk verzoek tot herziening wordt afgewezen als zijnde niet-ontvankelijk.

82. Bovendien moet benadrukt worden deze herzieningsprocedure precies tot doel heeft een bijkomende piste te bieden om strijdige maatregelen "*stop te zetten*" vooraleer een gerechtelijke procedure moet aangevat worden!²³

83. De bestreden beslissing waarin een dergelijke interpretatie van artikel 10 *juncto* artikel 2 Aarhus-verordening in strijd met artikel 9, lid 3 Verdrag van Aarhus wordt toegepast, kan niet aanvaard worden. De onwettigheid van de bepalingen waarop de Europese Commissie zich steunt om haar beslissing te beargumenteren, leidt er dan toe dat de bestreden beslissing dient vernietigd te worden.

²² Conclusie AG JÄÄSKINEN 8 mei 2014, nrs. C-401/12, C-402/12 en C-403/12P, ECLI:EU:C:2014:310, Vereniging Milieudefensie, punt 131.

²³ Conclusie AG JÄÄSKINEN 8 mei 2014, nrs. C-401/12, C-402/12 en C-403/12P, ECLI:EU:C:2014:310, Vereniging Milieudefensie, punt 123 met verwijzing naar de voorbereidende werken COM(2003) 622 definitief, 2003/0242 COD, Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het "Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op EG-instellingen en organisaties" van 29 april 2004, zie punt 2.4: "Toegang tot de rechter heeft iedere bevoegde rechtspersoon met beroepsrecht. Met andere woorden: alleen de in de artikelen 12 en 13 erkende organisaties mogen een juridische procedure voor het Hof van Justitie inleiden. Zij mogen krachtens artikel 9, waarin eveneens van bevoegde entiteiten sprake is, echter ook een verzoek tot herziening van administratieve handelingen indienen. Op die manier kunnen alle met het milieurecht strijdige maatregelen worden stopgezet vóórdat er tot gerechtelijke stappen wordt overgegaan."

84. Het eerste middel is kennelijk gegrond.

II.2.2 TWEEDE MIDDEL: genomen uit de schending van artikel 5 Verdrag van Aarhus, artikelen 2 en 8 EVRM, artikelen 2 en 7 Handvest van de Grondrechten van de EU, artikel 3, derde lid, artikel 9, artikel 168, eerste lid en artikel 191, eerste en tweede lid VWEU, en de artikelen 6, 7, 23 en bijlagen III en XI, punt B Luchtkwaliteitsrichtlijn

85. *Doordat, eerste middelonderdeel*, de Europese Commissie miskent dat de Nederlandse overheid de luchtkwaliteit langs drukke wegen die bebouwde omgevingen doorkruisen (zoals bijvoorbeeld in Helvoirt), steeds toetst op meer dan 10 meter van de wegrand en op deze manier normoverschrijdingen van de luchtverontreiniging niet worden geregistreerd met de gekende gevaren voor de volksgezondheid tot gevolg;

terwijl bijlage III deel C Luchtkwaliteitsrichtlijn voorschrijft dat de verkeersgerichte bemonsteringspunten niet meer dan 10 meter van de wegrand mogen verwijderd zijn en dat dit voorschrift moet toegepast worden voor zover dit mogelijk is, hetgeen uiteraard impliceert dat enkel in het geval dit absoluut niet mogelijk is, van dit voorschrift kan afgeweken worden;

en terwijl artikel 6 LKR en 7 LKR voorschrijven dat de lidstaten in al hun zones en agglomeraties beoordelingen moeten uitvoeren van de luchtkwaliteit overeenkomstig de criteria opgenomen in bijlage III, zonder hierbij een bepaalde cascade of uitzondering te bepalen;

en doordat, tweede middelonderdeel, de Europese Commissie miskent dat de Nederlandse overheid de omgeving van de N65 ter hoogte van Helvoirt kwalificeert als een buitenstedelijk gebied en hierdoor een modelleringstechniek (SRM 2) toepast waardoor ook op deze manier de luchtverontreiniging niet correct geregistreerd wordt met de gekende gevaren voor de volksgezondheid tot gevolg;

terwijl, mits toepassing van de juiste kwalificatie als stedelijke omgeving en bijgevolg de toepassing van de bijhorende modelleringstechniek (SRM 1), voor de omgeving van de N65 ter hoogte van Helvoirt *wel* overschrijdingen kunnen worden vastgesteld en bijgevolg het blootstellingscriterium beschreven in Bijlage III, deel B, punt 1 eveneens van toepassing is;

en terwijl, vanwege de toepasselijkheid van het blootstellingscriterium de Nederlandse overheid verplicht is vaste bemonsteringspunten te installeren conform artikel 6, lid 2, artikel 7, lid 2 LKR en de criteria voorgeschreven in de bijlagen III en V LKR;

en doordat, derde middelonderdeel, de Europese Commissie miskent dat de Nederlandse overheid nog steeds geen luchtkwaliteitsplan voor de desbetreffende locatie (de omgeving van Helvoirt) heeft opgesteld;

terwijl artikel 23, punt 1, lid 1 LKR bepaalt dat wanneer uit metingen van de luchtkwaliteit blijkt dat het niveau van de verontreinigende stoffen in de lucht de desbetreffende

grenswaarden van bijlage XI, punt B LKR overschrijdt, de lidstaat verplicht is een luchtkwaliteitsplan op te stellen voor die zone(s) of agglomeratie(s) waar de overschrijdingen voorkomen;

en terwijl artikel 23, punt 1, lid 2 LKR voorschrijft dat in het luchtkwaliteitsplan passende maatregelen moeten worden opgenomen die ervoor zorgen dat de periode van overschrijding zo kort mogelijk wordt gehouden indien het tijdstip voor naleving van de grenswaarden reeds is verstreken conform bijlage XII.LKR, punt B, hetgeen *in casu* al sinds 1 januari 2005 het geval is voor PM10 en al sinds 1 januari 2010 voor NO2 en benzeen;

en doordat, *vierde middelonderdeel*, de Europese Commissie miskent dat de Nederlandse overheid de luchtkwaliteitsrichtlijn schendt, in het bijzonder de luchtverontreiniging op een verkeerde manier meet en hierdoor foutieve informatie vergaart en publiceert, tevens met de gekende gevaren voor de volksgezondheid tot gevolg;

terwijl, artikel 5 Verdrag van Aarhus elke lidstaat verplicht de burger toegang te verlenen tot correcte informatie in milieuaangelegenheden;

en terwijl artikel 2, lid 1 EVRM en artikel 2 Handvest van de Grondrechten van de EU aan iedere unieburger het fundamenteel recht op leven toekent;

en terwijl artikel 8, lid 1 EVRM en artikel 7 Handvest van de Grondrechten van de EU aan iedere unieburger het recht op respect voor zijn privéleven toekent, hetgeen eveneens het recht op een goede gezondheid omvat;

en terwijl artikel 9, artikel 168, eerste lid en artikel 191, eerste en tweede lid VWEU het beginsel van een hoog beschermingsniveau waarborgen in de communautaire rechtsorde;

zodat de bestreden beslissing de in dit middel vermelde bepalingen schendt.

II.2.2.2. Toelichting bij het tweede middel

II.2.2.2.1. Eerste middelonderdeel: schending van de criteria voor de beoordeling van de luchtkwaliteit

86. In de bestreden beslissing (herzieningsprocedure) bevestigt de Europese Commissie haar eerdere standpunt als volgt:

“Wij hebben u in kennis gesteld van onze reactie op onze brief van 6 september 2019, waarin wij ons voornemen kenbaar hebben gemaakt om uw klacht met kenmerk CILAP (2019) 2512 af te sluiten. Daarin werden ook de redenen voor dat voornemen uiteengezet. Op 6 en 21 september 2019 en 8 januari 2020 heeft u op deze brief gereageerd. Deze reacties hebben echter geen relevante nieuwe elementen naar voren gebracht, waarna de Commissie het klachtdossier op 30 januari 2020 heeft afgesloten.”

87. In de laatste brief van 30 januari 2020 stelde de Commissie het volgende:

“Volgens de ons ter beschikking staande informatie lijken de Nederlandse autoriteiten van mening te zijn, dat, indien toepassing van de criteria van Bijlage III, deel C (inzake de situering van de bemonsteringspunten op microschaal), ertoe leidt dat de luchtkwaliteit wordt gemeten op een locatie waar geen relevante blootstelling van de bevolking plaats zal vinden, die criteria niet zullen worden gebruikt. (...)

In onze optiek is er sprake van een inherente logica in de benadering onder richtlijn 2008/50/EG, waarbij voor het maken van de keuze van de plaats waar de luchtkwaliteit zal worden beoordeeld, allereerst rekening zal worden gehouden met de vereisten op macroschaal (bijlage III, deel B) voor het beoordelen van de effecten op de menselijke gezondheid, en pas daarna met de vereisten op microschaal (Bijlage III, deel C).

Daarbij is ook van belang, dat Bijlage III, deel A, punt 2(a) bij de richtlijn bepaalt dat “(op) de volgende locaties (...) geen beoordeling plaats(vindt) van de naleving van de grenswaarden met het oog op de bescherming van de menselijke gezondheid: a) locaties die zich bevinden in gebieden waartoe leden van het publiek geen toegang hebben en waar geen vaste bewoning is;”. In een dergelijk geval heeft toepassing van de microschaal-vereisten van Bijlage III, deel C geen zin (want zij zijn dan immers irrelevant).

Daar komt nog bij, dat in Bijlage III, deel C, over de situering van de bemonsteringspunten op microschaal, is aangegeven dat die criteria worden toegepast “(v)oor zover uitvoerbaar (...)”.

88. Dit oordeel kan niet overtuigen. De Europese Commissie oordeelt hiermee immers dat niet alleen op de in Bijlage III, deel A, punt 2 opgesomde locaties geen beoordeling van de luchtkwaliteit zou moeten plaatsvinden, maar ook dat op die locaties waarvan de desbetreffende lidstaat (*in casu* Nederland) meent vast te stellen dat niet wordt voldaan aan het zogenaamde “blootstellingscriterium”, geen beoordelingen moeten gebeuren. Volgens de Europese Commissie zou deze benadering stroken met de “inherente logica”, maar het tegendeel is waar, zoals zal blijken uit het onderstaande.

89. Ten eerste moet erop gewezen worden dat enkel op de onder deel A, punt 2 van Bijlage III specifiek opgesomde locaties geen beoordelingen dienen plaats te vinden. De opsomming is zeer duidelijk en specifiek als volgt (eigen aanduiding):

“Op de volgende locaties vindt geen beoordeling plaats van de naleving van de grenswaarden met het oog op de bescherming van de menselijke gezondheid:

- a) Locaties die zich bevinden in gebieden waartoe leden van het publiek geen toegang hebben en waar geen vaste bewoning is;*
- b) Overeenkomstig artikel 2, lid 1, op bedrijfsterreinen of terreinen van industriële inrichtingen, waarop alle relevante bepalingen inzake gezondheid en veiligheid op het werk gelden;*
- c) Op de rijbaan van wegen; en op de middenberm, tenzij voetgangers normaliter toegang tot de middenberm hebben.”*

90. Uit het bovenstaande kan dan ook *a contrario* afgeleid worden dat op de locaties waartoe het publiek *wel* toegang heeft, *wel* dient gemeten te worden. Ook werd in deze categorie het blootstellingscriterium specifiek niet opgenomen, althans werd geen

“negatief blootstellingscriterium” geformuleerd. De logica vereist ook dat een uitzondering restrictief wordt geïnterpreteerd.

91. Vervolgens dient opgemerkt te worden dat de Europese Commissie duidelijk geen rekening houdt met het onderscheid tussen de installatie van vaste meetpunten na de registratie van overschrijdingen van de grenswaarden (in situaties waarbij de luchtkwaliteit bekend is juist door het uitvoeren van een beoordeling) en de installatie van meetpunten om deze beoordeling uit te kunnen oefenen. Het is immers evident dat de overheid eerst metingen moet uitvoeren vooraleer ze kan weten waar de grenswaarden worden overschreden of waar de hoogste concentraties voorkomen. Deze metingen moeten conform artikel 6 LKR eveneens voldoen aan de criteria in bijlage III. Dit artikel bepaalt immers het volgende:

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

92. Uit deze bepaling blijkt duidelijk dat overal dient gemeten te worden aan de hand van alle criteria in bijlage III. Er wordt geen enkele subsidiariteit tussen deze criteria bepaald. Het feit dat de criteria onder deel C slechts dienen toegepast te worden voor zover deze uitvoerbaar zijn, doet hieraan niets af.

93. De interpretatie van de Europese Commissie gaat dan ook volledig in tegen de doelstellingen van de LKR wanneer zij stelt dat er wel een subsidiariteit zou bestaan tussen de criteria onder deel C en de criteria onder deel B en A LKR aangezien op deze manier een situatie zou gecreëerd worden waarbij een lidstaat eenvoudig kan stellen dat op een bepaalde locatie niet is voldaan aan het blootstellingscriterium en bijgevolg geen enkele verplichting meer zou moeten dragen om meetpunten te installeren die voldoen aan de criteria onder deel C van bijlage III LKR. Op die manier kunnen precies die meetgegevens niet verkregen worden waaruit zou blijken dat *wel* de hoogste concentraties voorkomen op een bepaalde locatie, bijvoorbeeld dichtbij drukke wegen. Het is immers algemeen geweten dat binnen 10 meter van de wegrand de hoogste concentraties van NO₂, PM₁₀ en benzene voorkomen. Met andere woorden, volgens deze interpretatie zou een nalatige overheid zijn eigen meetgegevens kunnen beïnvloeden en aannames bevestigen. Het staat vast dat de microschaalercriteria hiermee volledig hun nut zouden verliezen en de doelstellingen van de LKR volledig zouden worden miskend.

94. Ten overvloede moet worden benadrukt dat aan de Europese Commissie, en voordien ten aanzien van de Nederlandse overheid, zeer duidelijk werd meegedeeld dat in de omgeving van Helvoirt de N65 recht door de bebouwde kom loopt en dus met zekerheid invloed heeft op de gezondheid van de bewoners (zie tweede middelonderdeel). De uitzondering voorzien in deel A, punt a) Bijlage III LKR is bijgevolg niet van toepassing.

95. Zowel de Europese Commissie als de Nederlandse Raad van State, de instantie waar de nationale rechtsmiddelen werden uitgeput, gaan uit van de volgende stelling van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, meegedeeld aan verzoekster in een brief van 5 oktober 2015:

"In de specifieke situatie bij de kern van Helvoirt (...) liggen de toetspunten grotendeels op maximaal 10 meter uit de wegrand. Deze grens wordt aangegeven door de blauwe lijn. Voor de toetspunten die verder weg liggen is de vraag of het gebied dat tussen de weg en het toetspunt ligt relevant is om te toetsen, met andere woorden of daar relevante blootstelling plaats vindt gedurende de middelingstijd van een etmaal of een jaar. Voor de punten met de nummers (...) vindt geen relevante blootstelling plaats tussen het punt en de rand van de weg. Het gaat immers om onder meer wegbermen, weilanden en parallelwegen, waar geen toetsing aan de luchtkwaliteit vereist is."

96. Nochtans blijkt eenvoudig uit luchtfoto's (stuk 44) dat langs de N65 weldegelijk verschillende bewoning is, dat er fietspaden lopen en dat deze fietspaden het kruispunt met verkeerslichten nabij de dorpskern kruisen.

11.2.2.2. Tweede middelonderdeel: schending van het blootstellingscriterium

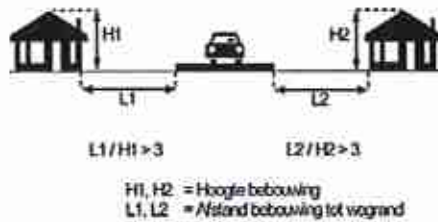
97. Naast de vaststelling dat elke lidstaat haar meetpunten conform bijlage III LKR dient te installeren en aldus ook de microschaalvereisten hierbij steeds dient te respecteren (zie eerste middelonderdeel), moet *in casu* opgemerkt worden dat zelfs wordt voldaan aan het blootstellingscriterium in de omgeving van Helvoirt. Uit onderzoek (stuk 6), uitgevoerd door het Comité in 2012, blijkt immers dat in de omgeving van Helvoirt de grenswaarden voor NO₂, PM₁₀ en benzeen worden overschreden. Het onderstaande is *mutatis mutandis* van toepassing op de omgeving van Vught, hetgeen gestaafd zal worden aan de hand van luchtfoto's (zie stuk 45).

98. Voor deze studie onderzocht het Comité eerst de rekenmethoden en meetgegevens die reeds werden gepubliceerd door de Nederlandse overheid. Hieruit bleek dat de Nederlandse overheid telkens de SRM 2 gebruikt voor de omgeving van Helvoirt. Deze methode wordt van toepassing geacht op de volgende situatie(s) (eigen aanduiding):²⁴

"De rekenmethode SRM-2 voor buitenstedelijke wegen beschouwt juist een groot invloedsgebied. Bij deze rekenmethode is de invloed van één wegsegment daarom niet los te zien van de invloed van de overige wegen. SRM2-wegen hebben een wegtype 92, 93 of 94."

"Een weg valt onder de definities van SRM-2 als de afstand van de wegrand tot de (aaneengesloten) bebouwing minstens 3 x groter is dan de hoogte van de bebouwing. Concentratieberekeningen langs SRM-2 wegen worden uitgevoerd volgens de rekenregels van bijlage 2 van de Rbl 2007. Snelwegen zijn (bijna) altijd SRM-2 wegen, net als de grotere provinciale wegen. Een rekenbestand heeft altijd SRM-2 wegen nodig. Zonder deze wegen is de berekende totale concentratie te laag. Dit komt door de snelwegcorrectie."

²⁴ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/luchtkwaliteit/slag/nsi-rekentool/handleiding/algemeen/srm-1-srm-2/>



Een SRM2-weg herkent u aan het open profiel

Voor het rekenen met SRM-2 is de volgende informatie nodig:

Wegvakken

Bij SRM-2 wegen staat alle informatie voor het berekenen van verkeersemissies en de overdracht van de stoffen naar de omgeving in het wegenbestand. Dit bestand bevat de volgende relevante velden:

- *Segment ID*
- *Intensiteiten*
- *Wettelijke snelheid*
- *Stagnatie*
- *Weghoogte*
- *Schermhoogte*
- *Afstand tot het scherm*
- *Tunnelfactor*"

99. Aan de hand van foto's (zie stukken 44 en 45) kan eenvoudig afgeleid worden dat deze rekenmethode **niet** van toepassing is op de situatie in Helvoirt. Er is immers bebouwing aanwezig op minder dan 20 meter van de weggrand.

100. De karakteristieken van de omgeving stemmen daarentegen overeen met een stedelijke situatie. Dit blijkt tevens uit de omschrijving van de SRM 1 die van toepassing wordt geacht op dergelijke stedelijke situaties:²⁵

"De rekenregels van SRM-1 hebben betrekking op wegen in een stedelijke omgeving. Voor deze situaties geldt dat een wegsegment en het bijbehorende rekenpunt een directe relatie hebben. SRM1-wegen hebben een wegtype 0, 1, 2, 3 of 4."

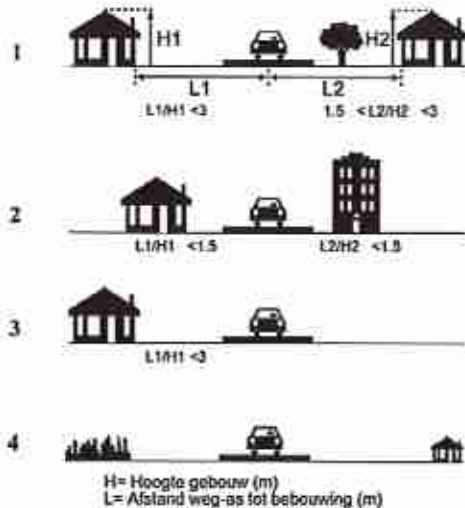
"SRM-1 is bedoeld voor het berekenen van de gevolgen voor de luchtkwaliteit bij een weg met de volgende kenmerken:

- *de weg ligt in een stedelijke omgeving;*
- *de maximale rekenafstand is de afstand tot de bebouwing, met een maximum van 30 of 60 meter ten opzichte van de weg. De maximale afstand afhankelijk van het straattype;*

²⁵ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/luchtkwaliteit/slag/nsi-rekentool/handleiding/algemeen/srm-1-srm-2/>.

- er is niet of nauwelijks sprake van een hoogteverschil tussen de weg en de omgeving;
- langs de weg bevinden zich geen afscherpende constructies."

"Een SRMI-weg is een weg binnen de bebouwde omgeving. Het profiel van deze weg komt overeen met een van deze voorbeelden."



Voor een SRM-1 weg is de volgende informatie nodig:

Wegvakken

Het wegvakkenbestand bevat de kenmerken die de emissies van het verkeer beschrijven. Daarnaast bevat elke weg een uniek Segment_ID waarmee het aan een rekenpunt kan worden gekoppeld. Een wegvakkenbestand bevat:

- Segment ID
- Intensiteiten
- Wegtype
- Snelheid
- Maximum snelheid
- Stagnatie
- Parkeerbewegingen
- Tunnelfactor

Rekenpunten

Met rekenpunten geeft u aan waar de concentraties berekend moeten worden. Het rekenpuntenbestand (als shape of csv) bevat ook de informatie van overdrachtslijnen. In de kaart wordt deze informatie apart getoond. Voor het beschrijven van de locatie waarop de concentratie wordt berekend is de volgende informatie nodig:

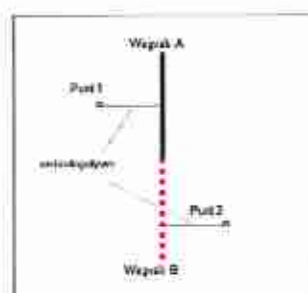
- Receptor ID
- X- en Y-coördinaat

Overdrachtslijnen

Een overdrachtslijn beschrijft de overdracht van de emissie tussen rekenpunt en wegsegment. De overdrachtslijn bevat daarom:

- Receptor ID
- Segment ID
- SRM1-wegtype
- Bomenfactor
- Lengte van de overdrachtslijn"

In het schematisch overzicht hieronder ziet u dat elk rekenpunt aan een wegsegment is verbonden door een overdrachtslijn. Deze lijn is in shapes en scv-bestanden niet zichtbaar, maar kan worden herleid uit de gegevens in het rekenpuntenbestand.



101. Uit luchtfoto's (stuk 45) blijkt bovendien dat niet alleen sprake is van een stedelijke omgeving en dat de bebouwing op minder dan 20 meter van de wegrand is gelegen, maar tevens dat er niet of nauwelijks sprake is van een hoogteverschil tussen de N65 en de (bebouwde) omgeving en dat er geen afschermdende constructies bestaan. Wel bestaat er een afscherming met bomen, een factor waarmee ook specifiek rekening wordt gehouden in de SRM 1. Het zijn precies bomen en omringende bebouwing die ervoor zorgen dat de luchtverontreiniging zich concentreert langs de desbetreffende weg. De SRM 2 houdt hier geen rekening mee en is bijgevolg ongeschikt.

102. Uit het onderzoek (stuk 6) van het Comité N65 bleek vervolgens dat wanneer de SRM 1 wordt toegepast op de gepubliceerde meetgegevens, er overschrijdingen van de grenswaarden kunnen worden vastgesteld²⁶, en dit dus zelfs aan de hand van de meetgegevens die op een foutieve wijze worden vergaard (zie *supra*)!

103. Deze vaststelling bevestigt niet alleen dat de luchtkwaliteit in de omgeving van Helvoirt onaanvaardbaar is, maar ook dat de Nederlandse overheid genoodzaakt is metingen uit te voeren conform Bijlage III LKR. Hoewel – zoals hierboven bij het eerste middelonderdeel reeds werd uiteengezet – hoe dan ook de verplichting bestaat steeds alle criteria van Bijlage III LKR in acht te nemen, staat met de vastgestelde overschrijdingen

²⁶ In concreto werd het rekenmodel CARIJ gebruikt, in tegenstelling tot het gebruik van het rekenmodel ISL door de Nederlandse overheid. Het rekenmodel ISL wordt door de Nederlandse overheid aanbevolen bij toepassing van de SRM 2. Het rekenmodel CARIJ wordt aanbevolen te gebruiken bij de SRM 1. Zie hiervoor <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/luchtkwaliteit/@100399/rekenmodellen/>. Naast deze modellen, werden intussen ook andere modellen goedgekeurd en gepubliceerd door de Nederlandse overheid, zie hiervoor <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/regelingen/2011/07/04/overzicht-goedgekeurde-rekenmethoden>.

tevens vast dat het blootstellingscriterium conform deel B, punt 1 van Bijlage III LKR *in casu* van toepassing is.

104. Deel B, punt 1 Bijlage III LKR luidt als volgt (eigen aanduiding):

"1. Bescherming van de menselijke gezondheid

a) 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."

105. Mocht aldus, *in ondergeschikte orde*, aangenomen worden dat er een cascadesysteem bestaat tussen de criteria beschreven onder de punten A, B en C van Bijlage III LKR, dan moet vastgesteld worden dat ook in dit geval binnen de 10 meter van de wegrand (punt C Bijlage III) moet gemeten worden vanwege de toepassing van het blootstellingscriterium (punt B Bijlage III). Hoewel het Comité ten aanzien van de Europese Commissie steeds uitdrukkelijk heeft verwezen naar de vastgestelde overschrijdingen, is het onbegrijpelijk dat ook dit aspect keer op keer werd miskend.

106. En er is zelfs nog meer: aangezien vaststaat dat het blootstellingscriterium van toepassing is, moet eveneens vastgesteld worden dat de metingen in de omgeving van Hefvoirt niet alleen dienen te gebeuren conform de volledige bijlage III LKR, maar tevens dat deze beoordeling dient te gebeuren aan de hand van **vaste meetstations, en niet alleen op basis van "rekenpunten"**. Artikel 6, lid 2 LKR schrijft immers het volgende voor (eigen aanduiding):

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

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

107. Artikel 7 LKR schrijft het volgende voor (eigen aanduiding):

"1. De plaats van de bemonsteringspunten voor de meting van zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes (PM10 en PM2,5), lood, benzeen en koolmonoxide in de lucht wordt bepaald overeenkomstig de in bijlage III genoemde criteria.

2. In elke zone of agglomeratie waar vaste metingen de enige gegevensbron zijn ter beoordeling van de luchtkwaliteit, mag het aantal bemonsteringspunten voor elke betrokken verontreinigende stof niet kleiner zijn dan het in bijlage V, deel A, genoemde minimumaantal bemonsteringspunten.

3. In zones en agglomeraties waar de gegevens van bemonsteringspunten voor vaste metingen worden aangevuld met door modellering en/of indicatieve metingen verkregen gegevens, mag het in bijlage V, deel A, genoemde totale aantal bemonsteringspunten evenwel met ten hoogste 50 % worden verminderd, mits aan de volgende voorwaarden is voldaan:

a) de aanvullende methoden leveren voldoende gegevens op ter beoordeling van de luchtkwaliteit ten aanzien van grenswaarden of alarmdrempels, evenals adequate gegevens ten behoeve van de bevolking;

b) het aantal in te richten bemonsteringspunten en de ruimtelijke resolutie van de andere technieken volstaan om de concentratie van de betrokken verontreinigende stof vast te stellen overeenkomstig de in bijlage I, deel A, genoemde gegevenskwaliteitsdoelstellingen, en maken beoordelingsresultaten mogelijk die voldoen aan de in bijlage I, deel B, genoemde criteria.

De resultaten van modellering en/of indicatieve metingen worden in aanmerking genomen bij het beoordelen van de luchtkwaliteit ten aanzien van de grenswaarden. (...)"

108. Het is duidelijk dat niet alleen *niet* wordt voldaan aan alle criteria van Bijlage III LKR - het uitvoeren van de vereiste beoordelingen op minder dan 10 meter van de wegrand in het bijzonder - maar ook dat er *onvoldoende* vaste meetstations zijn geïnstalleerd.

109. Uit kaarten gepubliceerd op de website "Luchtmeetnet" (stuk 46) kan immers afgeleid worden dat in de omgeving van Helvoirt en Vught geen enkel vast meetstation voor het meten van NO₂ is geïnstalleerd, alsook dat er in de omgeving van Helvoirt geen enkel vast meetstation is geïnstalleerd voor het meten van PM₁₀.

II.2.2.2.3. Derde middelonderdeel: schending van de verplichting tot het opstellen van een luchtkwaliteitsplan

110. Gelet op hetgeen reeds werd uiteengezet met betrekking tot het eerste en tweede middelonderdeel, moet geconstateerd worden dat in strijd met artikel 23, punt 1, lid 1 LKR nog geen luchtkwaliteitsplan werd opgesteld door de Nederlandse overheid voor de omgeving van Helvoirt en Vught. Artikel 23, lid 1 LKR bepaalt het volgende:

"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."

111. Op 1 augustus 2009 werd het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit van kracht in Nederland. Jaarlijks wordt een monitoringsronde georganiseerd. In het kader van het Nationaal plan, bestaat ook de mogelijkheid om regionale plannen op te stellen. Dit

is evenwel nog niet gebeurd voor de omgeving van Helvoirt en Vught, ondanks het herhaald aandringen van het Comité (zie punt I.2).

112. Het Comité bracht haar onderzoek reeds ter kennis aan de gemeente Haaren op 29 december 2011, intussen meer dan 9 jaar geleden. Ook dit rijmt niet met de verplichting opgelegd in artikel 23, punt 1, lid 2 LKR dat het vereiste luchtkwaliteitsplan voorziet in passende maatregelen die ervoor zorgen dat de periode van overschrijding zo kort mogelijk wordt gehouden. Artikel 23, punt 1, lid 2 LKR luidt meer specifiek als volgt:

“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.”

113. Dat de uiterste deadline van het naleven van de grenswaarden voor PM10, NO2 en benzeen, reeds ruim is verstreken, staat eveneens vast gelet op de voorschriften van bijlage XI, punt B LKR. Voor PM10 werd in deze bijlage immers de uiterste deadline vastgesteld op 1 januari 2005 en voor NO2 en benzeen op 1 januari 2010.

11.2.2.2.4. Vierde middelonderdeel: schending van het recht op leven en een goede gezondheid

114. Omwille van alle bovenstaande schendingen van de LKR (eerste, tweede en derde middelonderdeel), wordt ernstige luchtverontreiniging in Nederland niet gerapporteerd en bijgevolg niet gemediceerd. De Europese Commissie schendt met haar standpunt niet alleen het recht van elke inwoner op toegang tot correcte milieu-informatie vervat in artikel 5 van het Verdrag van Aarhus aangezien verkeerde informatie wordt vergaard en gepubliceerd, maar ook brengt zij hiermee de volksgezondheid van (een deel van) de Nederlandse inwoners rechtstreeks in gevaar.

115. Overschrijdingen van de grenswaarden voor NO2, PM10 en benzeen hebben immers zeer schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid. Deze schadelijke gevolgen zijn bovendien al jaren gekend. Wetenschappelijke studies tonen aan dat luchtverontreiniging met NO2 en fijn stof een rechtstreekse oorzaak vormt van verloren levensjaren en vroegtijdige sterfte, maar ook het risico verhoogt op verschillend ernstige aandoeningen, waarvan hartaandoeningen, long- en blaaskanker en luchtwegeninfecties slechts enkele voorbeelden zijn.²⁷ Meermaals werd ook al aangetoond dat kinderen een extra kwetsbare

²⁷ Zie onder andere de volgende publicaties: Wereldgezondheidsorganisatie, “Preventing disease through healthy environments: a global assessment of the burden of disease from environmental risks”, 2016; Wereldgezondheidsorganisatie Regionaal Kantoor Europa, “Noncommunicable diseases and air pollution”, 2019, <https://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/air-quality/publications/2019/noncommunicable-diseases-and-air-pollution-2019>; Wereldgezondheidsorganisatie Regionaal Kantoor Europa, “Health risk assessment of air pollution. General principles”, 2016, <https://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/air-quality/publications/2016/health-risk-assessment-of-air-pollution.-general-principles-2016>; Europees Milieuoorgaan, “Air quality in Europe 2019”, 2019, <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2019>; Europese Rekenkamer, “Luchtverontreiniging: onze gezondheid nog steeds onvoldoende

groep vormen en luchtverontreiniging negatieve effecten op hen heeft door de verkleining van de longcapaciteit en een verhoogd risico op astma.²⁸

116. Bijgevolg schendt de Europese Commissie met de bestreden beslissing het recht op leven en het recht op een goede gezondheid vervat in de artikelen 2 en 8 EVRM, respectievelijk de artikelen 2 en 7 van het Handvest van de Grondrechten van de EU. Een goede gezondheid vormt immers een door het grondrecht op privacy beschermd rechtsgoed aangezien de gezondheid raakt aan ieders levenskwaliteit. Deze bescherming wordt gewaarborgd in artikel 8 EVRM en artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de EU. Artikel 8 EVRM luidt als volgt:²⁹

“De essentie van het Verdrag is het respect voor de menselijke waardigheid en de menselijke vrijheid. Zonder op enigerlei wijze het principe van de heiligheid van het leven dat in het kader van het verdrag wordt beschermd, te ontkennen, is het Hof van oordeel dat juist in artikel 8 noties van levenskwaliteit hun betekenis krijgen”.

117. Ook andere rechtspraak heeft dit standpunt al bevestigd en verduidelijkt:

- Het EHRM oordeelde in een zaak ingeleid door *Greenpeace* dat:³⁰

“roet- en stofdeeltjes kunnen een ernstig schadelijk effect hebben op de gezondheid, in het bijzonder in dicht bevolkte gebieden met veel verkeer (...) besluit dat artikel 8 van toepassing is”

- In de zaak *Fadeyeva v. Russia* oordeelde het EHRM dat de exploitatie van een staalfabriek die luchtverontreiniging veroorzaakte in de nabijheid van de woning van de verzoekende partij een gevaar vormde voor haar gezondheid en welzijn, en dat dit een inbreuk uitmaakt op artikel 8 EVRM:³¹

“Het Hof oordeelt dat, ondanks een brede appreciatiemarge die toekomt aan de gedaagde staat, deze het heeft nagelaten een billijk evenwicht te scheppen tussen de belangen van de gemeenschap en het effectieve genot van het recht van de verzoeker op respect voor haar woning en haar privé-

beschermd”, 2018, <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/air-quality-23-2018/nl/>. Een voorbeeld van een studie specifiek met betrekking op Nederland is de volgende: M. KRIEK SINGELIS, J.P.G.N. JEROEN KLOOSTER en G. GERARD HOEK, “Luchtkwaliteit in Nederland: gezondheidseffecten en maatschappelijke kosten – een beknopt overzicht van de stand van zaken in 2005”, 2005, <https://cedelft.eu/en/publications/download/319>.

²⁸ Zie onder andere de volgende publicaties: Wereldgezondheidsorganisatie, “Don’t pollute my future! The impact of the environment on children’s health”, 2017, <https://www.who.int/ceh/publications/don-t-pollute-my-future/en/>; Wereldgezondheidsorganisatie, “Inheriting a sustainable world: Atlas on children’s health and the environment”, 2017, <https://www.who.int/ceh/publications/inheriting-a-sustainable-world/en/>; Wereldgezondheidsorganisatie, “Effects of air pollution in children’s health and development – a review of evidence”, 2005, <https://apps.who.int/iris/handle/10665/107652>.

²⁹ EHRM 29 april 2002, nr. 2346/02, *Dianne Pretty v. het Verenigd Koninkrijk*, punt 65, vrije vertaling vanuit het Engels.

³⁰ EHRM 12 mei 2009, nr. 18215/06, *Greenpeace e.a. t. Duitsland*, vrije vertaling vanuit het Engels.

³¹ EHRM 9 juni 2005, nr. 55723/00, *Fadeyeva v. Russia*, punt 134, vrije vertaling vanuit het Engels.

leven. Er werd bijgevolg een schending van artikel 8 van het Verdrag begaan."

- In de zaak *López Ostra* oordeelde het EHRM:³²

"Als vanzelfsprekend, kan ernstige milieuvervuiling het welzijn van individuen beïnvloeden en voorkomen dat ze genieten van hun woningen op een zodanige wijze dat dit hun privé- en gezinsleven nadelig beïnvloed, zonder evenwel hun gezondheid ernstig in gevaar te brengen."

- Ook in twee zaken tegen Italië oordeelde het EHRM het volgende:³³

"Dat gezegd zijnde, echter, kan artikel 8 worden ingeroepen, zelfs bij het ontbreken van enig bewijs van een ernstig gevaar voor de gezondheid van mensen"

"Ernstige milieuvervuiling kan het welzijn van individuen beïnvloeden en voorkomen dat ze genieten van hun woningen op een zodanige wijze dat dit hun privé- en gezinsleven nadelig beïnvloed"

118. Tot slot moet benadrukt worden dat ook het beginsel van een hoog beschermingsniveau met de voeten wordt getreden door de bestreden beslissing. Nochtans is dit beginsel fundamenteel voor de communautaire rechtsorde en verankerd in artikel 9, artikel 168, eerste lid en artikel 191, eerste en tweede lid VWEU.

119. Het tweede middel is in al haar onderdelen kennelijk gegrond.

III. CONCLUSIE

120. Verzoekende partij stelt vast dat de beslissing van de Europese Commissie van 6 juli 2020 (stuk 1) in strijd is met alle bepalingen opgesomd in haar eerste en tweede middel. Het verzoek van verzoekster bij de Commissie was ontvankelijk (eerste middel) en gegrond (tweede middel). Om hoger vermelde redenen vordert verzoekende partij dan ook dat haar voorliggend verzoekschrift niet alleen ontvankelijk maar tevens gegrond wordt verklaard en dat bijgevolg de bestreden beslissing wordt vernietigd.

³² EHRM 9 december 1994, arrest *López Ostra v Spanje*, nr. 16798/90, punt 51, vrije vertaling uit het Engels.

³³ EHRM 10 januari 2012, arrest *Di Sarno e.a. v Italië*, nr. 30765/08, punt 108 en EHRM 19 februari 1998, nr. 116/1996/735/932, *Gucra e.a. t. Italië*, vrije vertalingen uit het Engels.

OM DEZE REDENEN
BEHAGE HET HOF VAN JUSTITIE

De bestreden beslissing van 6 juli 2020 van de Europese Commissie te willen vernietigen, het dossier te willen terugsturen opdat de Europese Commissie het zou ontvankelijk verklaren en inhoudelijk zou beoordelen, en de kosten van huidige procedure ten laste te leggen van de verwerende partij.

Voor de verzoekende partij,
haar raadsleden,


Tom MALFAIT
tom.malfait@ldr.be

3 september 2020


Astrid CROES
astrid.croes@ldr.be

INVENTARIS VAN OVERTUIGINGSSTUKKEN

1. Beslissing van de Europese Commissie van 6 juli 2020 betreffende het verzoek van 12 maart 2020 tot interne herziening van het besluit tot afsluiting van het dossier CHAP (2019) 2512 (de bestreden beslissing, zie al. 1, pp.1-3)
2. Legitimatiebewijs LDR Advocaten (pp. 4-7)
3. Kopic van de statuten (pp. 8-14)
4. Uittreksel uit het Verenigingsregister (pp. 15-16)
5. Volmacht van de stichting Comité N65 Ondergronds Helvoirt ten aanzien van LDR Advocaten (p. 17)
6. Stichting Comité N65 Ondergronds Helvoirt, "Overschrijding normen luchtverontreiniging N65 in bebouwde kom Helvoirt", 2011 (zie al. 7, pp. 18-20)
7. Brief van de stichting Comité N65 Ondergronds Helvoirt aan de Burgemeester en Wethouders van de gemeente Haaren van 29 december 2011 (zie al. 11, pp. 21)
8. Brief van de gemeente Haaren van 6 februari 2012 (zie al. 11, pp. 22-23)
9. Bezwaar van 19 maart 2012 tegen het ontbreken van een beslissing conform artikel 5.9 Wet Milieubeheer (zie al. 13, pp. 24-25)
10. Ingebrekestelling van 18 juni 2012 ten aanzien van de gemeente Haaren vanwege het ontbreken van een beslissing conform artikel 5.9 Wet Milieubeheer (zie al. 13, pp. 26-27)
11. Beslissing van de gemeente Haaren van 26 juni 2012 tot onontvankelijkheid van het bezwaar van de stichting Comité N65 Ondergronds Helvoirt van 19 maart 2012 (zie al. 14, pp. 28-31)
12. Verzoekschrift van 12 augustus 2012 tot vernietiging van de beslissing van de gemeente Haaren van 26 juni 2012 (zie al. 14, pp. 32-45)
13. Arrest van de Raad van State van 7 februari 2013 (zie al. 14, pp. 46-49)
14. Verzet van 16 maart 2013 tegen het arrest van de Raad van State van 7 februari 2013 (zie al. 14, pp. 50-58)
15. Handhavingsverzoek van 30 mei 2013 ten aanzien van de Burgemeester en Wethouders van de gemeente Haaren (zie al. 14, pp. 59-67)
16. Kamervragen "Startbeslissing MIRT Verkenningen A58 en N65 – verslag van een schriftelijk overleg", vastgesteld op 12 juni 2013 (zie al. 15, pp. 68-71)
17. Directie Wegen en Verkeersveiligheid in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en het Directoraat Generaal Bereikbaarheid, "Startbeslissing MIRT Verkenning N65 Vught-Haaren", 16 mei 2013 (zie al. 15, pp. 72-107)
18. Aangetekend schrijven van 2 september 2013 ten aanzien van de Minister van Infrastructuur en Milieu (zie al. 15, pp. 108-111)
19. Beslissing van het Ministerie van Milieu en Infrastructuur van 19 september 2013 houdende de weigering om de "Startbeslissing" aan te passen (zie al. 15, pp. 112-114)
20. Bezwaar van 14 oktober 2013 tegen de weigeringsbeslissing van het Ministerie van Milieu en Infrastructuur van 19 september 2013 (zie al. 15, pp. 115-121)
21. Beslissing van de gemeente Haaren van 29 september 2013 tot afwijzing van het bezwaar van de stichting Comité N65 Ondergronds Helvoirt van 14 oktober 2013 (zie al. 16, pp. 121-124)
22. Verzoekschrift van 16 oktober 2013 tot vernietiging van de beslissing van de gemeente Haaren tot afwijzing van het bezwaar van 29 september 2013 (zie al. 16, pp. 125-138)

23. Verzoekschrift van 7 januari 2014 tot vernietiging van de beslissing houdende de weigering om de "Startbeslissing" aan te passen van 19 september 2013 (zie al. 17, pp. 139-152)
24. Arrest van de Raad van State van 4 februari 2014 (zie al. 17, pp. 153-157)
25. Besluit van de Gemeente Haaren van 8 april 2014 betreffende het handhavingsverzoek na het vernietigingsarrest van de Raad van State van 4 februari 2014 (zie al. 17, pp. 158-159)
26. Beroepsschrift van 18 april 2014 tegen de beslissing van de gemeente Haaren van 8 april 2014 (zie al. 17, pp. 160-164)
27. Arrest van de Raad van State van 28 mei 2014 (zie al. 18, pp. 165-168)
28. Klacht van de stichting Comité N65 Ondergronds Helvoirt van 26 november 2014 bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (zie al. 19, pp. 169-179)
29. Arrest van de Raad van State van 10 december 2014 (zie al. 20, pp. 180-181)
30. Brief van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 30 januari 2015 houdende de beslissing tot onontvankelijkheid van de klacht van de stichting Comité N65 Ondergronds Helvoirt van 26 november 2014 (zie al. 21, pp. 182-183)
31. Brief van 21 augustus 2015 van het Comité N65 ten aanzien van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (zie al. 22, pp. 184-228)
32. Brief van 5 oktober 2015 van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (zie al. 23, pp. 229-234)
33. Dagvaarding van 30 oktober 2015 ten aanzien van de Staat der Nederlanden, het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (zie al. 23, pp. 235-248)
34. Vonnis van de Rechtbank Den Haag, Team Handel, van 12 oktober 2016 (zie al. 24, pp. 249-262)
35. Verzoek van 17 februari 2017 van het Comité N65 om vaststelling inpassingsplan (zie al. 25, pp. 263-265)
36. Beslissing van 28 maart 2017 van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu houdende de afwijzing van het verzoek vaststelling inpassingsplan N65 (zie al. 25, pp. 266-273)
37. Bezwaarschrift van 5 mei 2017 van het Comité N65 betreffende de afwijzing verzoek Rijksinpassingsplan, verzoek instemming rechtstreeks beroep (zie al. 25, pp. 274-282)
38. Verzoekschrift van 12 juni 2017 van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu betreffende de afwijzing van het verzoek inpassingsplan Comité N65 Helvoirt (zie al. 25, pp. 283-284)
39. Arrest van de Raad van State van 29 mei 2019 (zie al. 26, pp. 285-290)
40. Elektronische klacht ingediend bij de Europese Commissie op 29 augustus 2019 (zie al. 28, pp. 291-296)
41. Beslissing van de Europese Commissie van 30 januari 2020 betreffende "de afsluiting van uw klacht van 29 augustus 2019 – CHAP (2019) 2512" (zie al. 29, pp. 297-298)
42. Verzoek ten aanzien van de Europese commissie tot herziening van haar standpunt overgemaakt met de beslissing van 30 januari 2020 (zie al. 30, pp. 299-301)
43. Beslissing van de Europese Commissie van 20 juli 2020 "*pursuant to article 4 of the implementing rules to Regulation (EC) No 1049/2001*" (zie al. 35, pp. 302-306)
44. Luchtfoto's Google Maps omgeving Helvoirt en Vught: toegang voor burgers en bewoning (zie al. 96, pp. 307)

45. Luchtfoto's Google Maps omgeving Helvoirt en Vught: toepassing criteria SRM 1 (zie al. 97, pp. 308-310)
46. Schermafbeeldingen van de website "Luchtmeetnet" (zie al. 109, pp. 311)