



Het EVRM en het materiële omgevingsrecht

Radboud Universiteit Nijmegen



Damsté

ADVOCATEN - NOTARISSEN - FISCALISTEN

Introductie

- Dirk Sanderink
- Advocaat bij Damsté advocaten – notarissen – fiscalisten in Enschede
- Research fellow bij vaksectie Bestuursrecht van Radboud Universiteit Nijmegen
- Promotie op het proefschrift 'Het EVRM en het materiële omgevingsrecht' (juni 2015)

Het proefschrift en de lezing vandaag

- Proefschrift gaat over verhouding tussen EVRM en omgevingsrecht:
 - milieurecht, maar ook;
 - ruimtelijke ordening;
 - schadevergoeding in het omgevingsrecht (relatie met art. 1 EP).
- Lezing vandaag beperkt tot milieurecht.



Onderwerpen van deze lezing

- Aard van de relatie tussen EVRM en milieurecht
- Positieve verplichting tot uitvaardigen milieuregelgeving
- Positieve verplichting tot het doen van onderzoek voor besluitvorming
- Positieve verplichting tot toezicht
- Positieve verplichting tot handhaving
- Positieve verplichting tot verstrekken van milieu-informatie

Aard van relatie tussen EVRM en milieurecht (1)

- Het EVRM beschermt het milieu niet als zodanig (Kyrtatos / Griekenland 2003).
- Het EVRM bevat ook geen expliciet recht op een schone en rustige omgeving (Hatton e.a. / VK 2003).
- Het EVRM werkt in het milieurecht vooral door via:
 - het recht op leven (art. 2 EVRM)
 - bijv. activiteiten die brand of ontploffingen kunnen veroorzaken (bijv. Öneriyildiz / Turkije 2004)

Aard van relatie tussen EVRM en milieurecht (2)

- het recht op privacy (art. 8 EVRM)
 - bijv. activiteiten die geluidsoverlast of luchtverontreiniging veroorzaken (bijv. Moreno Gómez / Spanje 2004 en Fadeyeva / Rusland 2005)
- het recht op eigendom (art. 1 EP)
 - bijv. activiteiten die ontploffingen of overstromingen kunnen veroorzaken (Öneryildiz / Turkije 2004 en Kolyadenko e.a. / Rusland 2012)

Aard van relatie tussen EVRM en milieurecht (3)

- Het EVRM biedt milieurechtelijke minimumwaarborgen.
- De minimumwaarborgen zijn algemeen en globaal van aard. Het EVRM is immers een grondrechten-document.
- Gedetailleerde milieurechtelijke eisen staan in specifieke milieuregelgeving (nationale regelgeving en Unierecht).

Positieve verplichting tot uitvaardigen milieuregelgeving (1)

- Uit het EVRM volgen positieve verplichtingen tot het uitvaardigen van milieuregelgeving ter bescherming van de door art. 2 EVRM, art. 8 EVRM en art. 1 EP beschermde belangen.
- Deze milieuregelgeving moet activiteiten reguleren die een nadelige invloed op die belangen kunnen hebben.

Positieve verplichting tot uitvaardigen milieuregelgeving (2)

- Voor art. 2 EVRM heeft het EHRM de positieve verplichting om milieuregelgeving uit te vaardigen in het arrest-Öneryildiz / Turkije (2004) als volgt verwoord:

‘89. The positive obligation to take all appropriate steps to safeguard life for the purposes of Article 2 (...) entails above all a primary duty on the State to put in place a legislative and administrative framework designed to provide effective deterrence against threats to the right to life (...).

90. This obligation indisputably applies in the particular context of dangerous activities, where, in addition, special emphasis must be placed on regulations geared to the special features of the activity in question, particularly with regard to the level of the potential risk to human lives. They must govern the licensing, setting up, operation, security and supervision of the activity and must make it compulsory for all those concerned to take practical measures to ensure the effective protection of citizens whose lives might be endangered by the inherent risks.’ (onderstreping, DS)

Positieve verplichting tot uitvaardigen milieuregelgeving (3)

- Het belang van deze positieve verplichting in Nederlandse zaken?
- Denk aan de legionellabesmetting in 1999 op de Westfriese Flora. Destijds ontbrak regelgeving met veiligheidsvoorschriften voor (de hygiëne van) het water in tentoongestelde bubbelbaden (zie Hof Amsterdam 25 oktober 2007, ECLI:NL:GHAMS:2007:BB6504 (Consumentenbond / Staat e.a.)).

Positieve verplichting tot onderzoek (1)

- Activiteiten die een overheid of burger ontplooit kunnen nadelige gevolgen hebben voor de door het EVRM beschermde belangen van anderen in de omgeving.
- Uit het EVRM volgen daarom positieve verplichtingen tot onderzoek voorafgaand aan omgevingsgerelateerde besluitvorming.
- Zo kan voor de start van de activiteiten beoordeeld worden welke gevolgen activiteiten mogelijk voor de omgeving (het milieu) hebben en kan een 'fair balance' tussen de verschillende belangen tot stand worden gebracht.

Positieve verplichting tot onderzoek (2)

- Het arrest-Taşkin e.a. / Turkije bevat een heldere overweging over de positieve verplichting tot onderzoek op grond van art. 8 EVRM:

‘119. Where a State must determine complex issues of environmental and economic policy, the decision-making process must firstly involve appropriate investigations and studies in order to allow them to predict and evaluate in advance the effects of those activities which might damage the environment and infringe individuals’ rights and to enable them to strike a fair balance between the various conflicting interests at stake (...).’ (onderstreping, DS)

- Onderzoeksverplichtingen op grond van Nederlands recht: vooral art. 3:2 Awb en milieueffectrapportage ex art. 7.1 e.v. Wm. Voldoen zij aan de positieve verplichting tot onderzoek op grond van art. 8 EVRM?

Positieve verplichting tot toezicht (1)

- Uit de rechtspraak van het EHRM valt af te leiden dat de overheid op grond van art. 2 EVRM en art. 8 EVRM de positieve verplichting heeft om toezicht te houden. Zie bijv. het arrest-Binişan / Roemenië (2014):

'72. The Court reiterates that whenever a State undertakes or organises dangerous activities, or authorises them, it must ensure through a system of rules and sufficient control that the risk is reduced to a reasonable minimum. If damage nevertheless arises, it will only amount to a breach of the State's positive obligations if it was due to insufficient regulations or insufficient control, but not if the damage was caused through the negligent conduct of an individual or the concatenation of unfortunate events (...).' (onderstreping, DS)

- Zie ook de eerder besproken positieve verplichting tot regelgeving, welke regelgeving volgens het EHRM ook het toezicht op gevaarlijke activiteiten moet regelen.

Positieve verplichting tot toezicht (2)

- Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt niet duidelijk welke eisen (qua aard, frequentie en grondigheid) aan het te houden toezicht worden gesteld. Weinig rechtspraak beschikbaar.
- Er zal (mijns inziens) een balans gevonden moeten worden tussen:
 - het uitgangspunt dat het toezicht effectief moet zijn, omdat het EVRM beoogt rechten te waarborgen die ‘practical and effective’ zijn;
 - het uitgangspunt dat op de overheid geen onmogelijke of disproportionele last gelegd mag worden, omdat de middelen en capaciteit van de overheid altijd beperkt zijn (dus keuzes en prioriteiten binnen grenzen aanvaardbaar).

Positieve verplichting tot toezicht (3)

- Interessant arrest over de toepassing van de positieve verplichting tot toezicht in een concrete zaak: Iliya Petrov / Bulgarije (2012).
 - 11-jarige jongen wordt geëlektrocuteerd, als hij tijdens spelen in een park bij een woonwijk een elektriciteitshuisje betreedt.
 - Hij overleeft, maar houdt blijvend ernstig letsel.
 - Elektriciteitshuisje was niet op slot.
 - Hij verweet de overheid nalatigheid, omdat zij volgens hem verantwoordelijk was voor het toezicht op de hoogspanningsinstallatie.
 - EHRM ging na of nationale regelgeving voorzag in regelmatige controles.

Positieve verplichting tot toezicht (4)

- EHRM overwoog dat het de onvoorspelbaarheid van menselijk gedrag en de grote onvoorzichtigheid van de klager niet wilde onderschatten.
- Toch oordeelde het dat de afwezigheid van een systeem van toezicht op de goede toepassing van de veiligheidsvoorschriften voor de exploitatie van hoogspanningsinstallaties de bepalende factor was geweest voor het plaatsvinden van het ongeluk.
- Twee lezingen van het arrest mogelijk, omdat (onder andere) een politieagent vóór het ongeluk had waargenomen dat de deur open was en zijn superieuren daarvoor gewaarschuwd had.

Positieve verplichting tot handhaving (1)

- Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt dat de overheid onder omstandigheden de positieve verplichting heeft om handhavend op te treden.
- In mijn proefschrift gevolgde indeling:
 - handhaving ter beëindiging van bestaande aantastingen
 - handhaving ter voorkoming van toekomstige aantastingen

Positieve verplichting tot handhaving (2)

Bestaande aantastingen

- Op grond van art. 8 EVRM heeft de overheid in beginsel de positieve verplichting om handhavend op te treden tegen overtredingen van milieuregelgeving die (mede) ter bescherming van de gezondheid, het welzijn, de woning en/of het rustige genot van de woning is uitgevaardigd.
- Wel twee voorwaarden:
 - de overtreding heeft een bestaande aantasting van een of meer van die belangen tot gevolg (want de bescherming van EVRM knoopt aan bij aantastingen, niet bij overtredingen)
 - die aantasting bereikt het 'minimum level of severity'

Positieve verplichting tot handhaving (3)

Bestaande aantastingen (praktijkvoorbeeld) (1/2)

EHRM 16 november 2004 (Moreno Gómez / Spanje)

- Moreno Gómez woonde in de stad Valencia.
- In de buurt van haar woning bevonden zich diverse uitgaansgelegenheden.
- Deze veroorzaakten 's nachts veel geluidsoverlast.
- Het geluid overschreed de naar nationaal recht maximaal toegestane geluidsniveaus.

Positieve verplichting tot handhaving (4)

Bestaande aantastingen (praktijkvoorbeeld) (2/2)

- Door niet handhavend op te treden tegen de overtredingen van de geluidsregelgeving had Spanje naar het oordeel van het EHRM zijn positieve verplichting onder art. 8 EVRM geschonden (zie par. 61-62).

‘Although the Valencia City Council has used its powers in this sphere to adopt measures (such as the bylaw concerning noise and vibrations) which should in principle have been adequate to secure respect for the guaranteed rights, it tolerated, and thus contributed to, the repeated flouting of the rules which it itself had established during the period concerned. Regulations to protect guaranteed rights serve little purpose if they are not duly enforced and the Court must reiterate that the Convention is intended to protect effective rights, not illusory ones. The facts show that the applicant suffered a serious infringement of her right to respect for her home as a result of the authorities’ failure to take action to deal with the night-time disturbances. (...) In these circumstances, the Court finds that the respondent State has failed to discharge its positive obligation to guarantee the applicant’s right to respect for her home and her private life, in breach of Article 8 of the Convention.’

Positieve verplichting tot handhaving (5)

Toekomstige aantastingen

- Voor toekomstige aantastingen is er geen algemene plicht om handhavend op te treden tegen elke overtreding van milieuregelgeving die (mede) ter bescherming van de door artikel 2 EVRM, artikel 8 EVRM en/of artikel 1 EP beschermde belangen is uitgevaardigd.
- De overheid is immers alleen verplicht om concrete handelingen (zoals handhavend optreden) ter voorkoming van toekomstige aantastingen te verrichten, indien de overheid weet of behoort te weten van een reëel en onmiddellijk gevaar voor het leven, de lichamelijke integriteit en/of de beschadiging of verwoesting van een woning en/of eigendom.

Positieve verplichting tot handhaving (6)

Toekomstige aantastingen

- In de praktijk zal niet bij elke overtreding van die regelgeving sprake zijn van zo'n reëel en onmiddellijk gevaar (de bescherming van het EVRM knoopt dus aan bij aantastingen, niet bij overtredingen als zodanig).
- 'Margin of appreciation' bij de voorkoming van toekomstige aantastingen verzet zich mogelijk ook tegen een algemene plicht tot handhavend optreden tegen overtredingen.
- Waarborgt de beginselplicht tot handhaving dat handhavend opgetreden moet worden in de gevallen waarin de positieve verplichtingen tot handhaving dwingen?

Positieve verplichting tot informatieverstrekking (1)

- Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt dat de overheid onder artikel 8 EVRM de positieve verplichting heeft om aan burgers op verzoek relevante informatie te verschaffen over de risico's waaraan zij blootstaan of bloot hebben gestaan (zie bijv. Roche / VK 2005 en Tătar / Roemenië 2009).
- Deze positieve verplichting is niet absoluut, want het belang van toegang tot de informatie mag afgewogen worden tegen belangen die zich tegen toegang verzetten (maar: weinig duidelijkheid over welke belangen dat zijn).
- Er bestaat (bij mijn weten) onder artikel 2 EVRM en artikel 1 EP geen rechtspraak over de verstrekking van omgevingsgerelateerde informatie op verzoek.

Positieve verplichting tot informatieverstrekking (2)

- Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt dat de overheid onder omstandigheden op grond van artikel 2 EVRM de positieve verplichting heeft om ambtshalve omgevingsgerelateerde informatie aan burgers te verstrekken (zie bijv. Öneriyildiz / Turkije 2004 en Kolyadenko e.a. / Rusland 2012).
- Op grond van artikel 8 EVRM lijkt onder omstandigheden eveneens een positieve verplichting te bestaan om ambtshalve omgevingsgerelateerde informatie te verstrekken aan burgers (zie bijv. Guerra e.a. / Italië 1998 en Vilnes e.a. / Noorwegen 2013).

Positieve verplichting tot informatieverstrekking (3)

- De rechtspraak biedt geen duidelijkheid over de omstandigheden waaronder een positieve verplichting bestaat om ambtshalve omgevingsgerelateerde informatie te verstrekken.
- Mijns inziens ligt het echter voor de hand dat die verplichting in ieder geval bestaat, indien sprake is van een reëel en onmiddellijk gevaar voor het leven, de lichamelijke integriteit (gezondheid) en/of de verwoesting of beschadiging van de woning of (andere) eigendommen van een of meer burgers en de overheid dit gevaar kent of behoort te kennen.
- Voldoen de Nederlandse verplichtingen ex Wob, hoofdstuk 19 van Wm en Wet veiligheidsregio's om op verzoek of ambtshalve omgevingsgerelateerde informatie te verstrekken aan de informatieverplichtingen op grond van art. 2 en 8 EVRM?

EINDE

Radboud Universiteit Nijmegen



Damsté

ADVOCATEN - NOTARISSEN - FISCALISTEN