



Noot bij EHRM 2 oktober 2002 (Hatton/VK)

Door E.J. Dommering

1. Nachtvluchten bij luchthavens vormen in de dichtbevolkte wereld een toenemende bron van ergernis, hinder en (gezondheids)schade. In deze zaak gaat het om bewoners die ernstige hinder in hun privéleven ondervinden van de nachtvluchten op Londen-Heathrow, de grootste internationale burgerluchthaven van Groot Brittannië. Hinder van het verkeer op deze luchthaven aan omwonenden was reeds aan de orde in de zaak Powell and Rainer van 12-2-1990 (Series A nr 172), maar toen ging het om dagvluchten. In twee nadien gewezen zaken heeft het Hof de betekenis van artikel 8 EVRM voor het milieu nader gepreciseerd door onder 'private life' mede te begrijpen het recht op een schone leefomgeving. Het ging om de zaak Lopez Ostra over een milieu verontreinigende fabriek in Spanje (EHRM 9-12-1994, NJ 1996, 506 m.nt. EJD) en Guerra over een milieuverontreiniging in Italië (EHRM 18-12-1998, NJ 1999, 690, m.nt. EJD). Het Hof benadert deze materie via de positieve verdragsverplichting neergelegd in het tweede lid van artikel 8 EVRM die inhoudt dat een Staat maatregelen dient te nemen ter bevordering en bescherming van het door het eerste lid gewaarborgde privacyrecht (ik verwijs verder naar mijn noten bij deze zaken). Dat is ook de aanpak in deze zaak. Het Hof stelt vast dat er geen directe inbreuk door het VK op het recht op privéleven van de omwonenden is, omdat de luchthaven en de vliegtuigen niet het eigendom van de staat zijn en ook niet door middel van een agency van de regering worden geëxploiteerd (overweging 95 van het arrest). De mogelijke verdragsschennis van het VK wordt daarom beoordeeld als een mogelijk te kortschieten om maatregelen te treffen ter voorkoming van de overlast van de nachtvluchten.

2. De meerderheid van het Hof komt tot het oordeel dat er een schending van artikel 8 is, maar deze beslissing geeft aanleiding tot een scheiding der geesten binnen de kamer van het Hof. Waar het in wezen om gaat is dat de dissenting minderheid vindt dat het Hof een politieke beslissing heeft genomen waarin de margin of appreciation van de Engelse regering om de economische belangen (optimale bereikbaarheid van zo'n belangrijke luchthaven als Heathrow) te laten prevaleren boven het leef- en woongenot van de omwonenden, niet voldoende wordt gerespecteerd. Voor de meerderheid is doorslaggevend dat de regering te weinig heeft gedaan aan de belangen van de omwonenden. Dit is te vinden in overweging 106 die ik hier integraal citeer: "However, the Court does not accept that these modest steps at improving the night noise climate are capable of constituting 'the measures necessary' to protect the applicants' position. In particular, in absence of any serious attempt to evaluate the extent of impact of the interferences with the applicants' sleep patterns, and, generally in the absence of a prior specific and complete study with the aim of finding the least onerous solution as regards human rights, it is not possible to agree that in weighing the interferences against economic interest of the country - which itself is not been quantified - the government struck the right balance in setting up the 1993 Scheme (het nachtvluchtenschema dat de inzet van de procedure was)." We zien hier dat het Hof dus vrij ver gaat in zijn beoordeling, al is het niet zo zeer de belangenafweging zelf die het Hof overdoet, als wel de constatering dat een voor het grondrecht relevant belang in die afweging is onderbelicht. Wat het Hof doet lijkt op de toetsing die een Nederlandse bestuursrechter onder artikel 3:4 Awb (de verplichting om bij een besluit de 'rechtstreeks betrokken belangen' mee te wegen) uitvoert. Hoe ziet de scheiding der geesten er precies uit? Het levert een concurring en twee dissenting opinions op de zeven rechters op. Het loont de moeite bij deze argumentaties stil te staan.

3. In de concurring opinion van Costa is een rechtseconomische benadering te vinden. Deze rechter vindt dat een aantal individuen een te hoge prijs (schade aan hun nachtrust) voor het

(bovendien niet voldoende aangetoonde) algemeen economisch welzijn (een bereikbare luchthaven) moeten betalen die op een of andere manier had moeten worden gecompenseerd (bijvoorbeeld door subsidies voor geluidwerende maatregelen aan hun woningen). Dissenter Greve stelt de vraag of wij met 'milieurechten' niet met een nieuwe generatie rechten hebben te maken die ten onrechte in het keurslijf van artikel 8 worden geduwd. Deze (in de noot van R. van Gestel en J. Verschuren in hun noot NJCM Bulletin 2002, nr. 2, p. 154 e.v. met instemming ontvangen) constatering is voor deze rechter de reden niet met de meerderheid mee te gaan: "These environmental rights are nonetheless of a different character from the core right not to have one's home raided without a warrant. Environmental problems may lead to State responsibility under article 8 as a consequence of the impact of planning decisions, and potentially also when a State refrains from adequately addressing environmental problems." Greve verbindt daaraan de consequentie dat de staten grotere beleidsvrijheid hebben, in welk verband hij verwijst naar de woonwagen zaak Buckley (EHRM 25 –9-1996, NJ 1997, 555 m.nt. EJD). Planning van transport en milieu is een complex vraagstuk waarbij veel belangen zijn betrokken, niet alleen die van de personen die onmiddellijk door de maatregelen worden getroffen. De tweede dissenter Kerr gaat nog verder door er op te wijzen dat het de vrije keuze van de omwonenden is geweest vlak bij de luchthaven te gaan en te blijven wonen. Ik laat hem aan het woord: "Modern life is beset by inconveniences. It is an inevitable incident of our changing world that land use plans change and that those changes have an impact on the lives of individuals. From time to time motorways are extended, roads re-routed or public buildings are erected near private property. So it is with night flights. But the mere fact that one's private life is affected by such developments is not enough to attract the protection of Article 8. It must be demonstrated that, in trying to balance the individual's rights and society needs the State has not afforded the rights enshrined in that provision the requisite respect. In addressing that question, the possibility of removing oneself from the source of inconvenience cannot be ignored." Verder benadrukt Kerr het verschil met de Lopez Ostrazaak waar het ging om het achterwege laten van maatregelen tegen de vervuiler die zonder vergunning een fabriek exploiteerde in de nabije woonomgeving van de klagers.

4. De verschillende benadering van meerderheid en minderheid laat zien dat het bij dit soort zaken gaat om wisselende graden van concreetheid van de gestelde verdragsschending. De meerderheid vindt dat het gezondheidsbelang van de omwonenden een onvoldoende aandachtspunt is geweest in de besluitvorming, de concurring rechter dat er althans een financiële compensatie aan de omwonenden had moeten worden aangeboden, de dissenters vinden dat in deze complexe situaties de regering meer beleidsvrijheid had moeten hebben en dat de milieulast door de bewoners ook ontgaan had kunnen worden door elders te gaan wonen. In de zaken Guerra en Lopez Ostra was de schending van de positieve verdragsverplichting voldoende concreet ten opzichte van de belangen van de klagers zodat er consensus binnen de beslissende kamers van het Hof was. In de niet in deze zaak genoemde zaak Botta (EHRM 24-2-1998, NJ 1999, 691, m.nt. EJD) was er consensus dat het achterwege laten van maatregelen ten behoeve van gehandicapten om op het strand te komen een te algemene welzijnsdoelstelling was om onder de werking van de positieve verdragsverplichting van artikel 8 te komen. In de genoemde woonwagenzaak Buckley (waar het ging om een standplaats op het erf van een familielid die door een publiekrechtelijke maatregel werd opgeheven) stonden de meningen in de betrokken kamer tegenover elkaar. Zo ook in deze zaak, waarover het laatste woord nog niet is gezegd, omdat er nog een intern appèl bij het Hof hangt.

5. In deze zaak was ook de schending van artikel 13 (het ontbreken van een behoorlijke rechtsgang) aan de orde. Ook deze klacht wordt gehonoreerd, omdat naar het oordeel van de overgrote meerderheid van het Hof dat de rechtsgang bij de bestuursrechter onvoldoende mogelijkheid bood om de persoonlijke claims van de klagers aan de orde te stellen.