

ANNOTATIE

# **Kapa e.a. t. Polen (EHRM, 75031/13) – Onbegaanbare omleiding in Polen**

***R.P.C.M. van Wel***

*Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 14-10-2021,  
ECLI:CE:ECHR:2021:1014JUD7503113 (EHRC-2021-0263)*

1. In de zaak *Kapa e.a. t. Polen* doen de klagers een beroep op art. 8 EVRM. Dit artikel behelst de bescherming van het recht op respect voor het privéleven, het familieleven, de woning en correspondentie.[1] Door deze genoemde formulering is art. 8 EVRM in uiteenlopende situaties van toepassing. Zo heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: Hof) in verschillende zaken met betrekking tot het gezinsleven,[2] persoonsgegevens[3], alsook in omgevingsrechtelijke zaken, een schending vastgesteld. [4]

In onderhavige zaak zijn de klagers een familie die een gezamenlijk woonhuis heeft, dat op een paar meter is gelegen van een rijksweg (N14) in Smolice (Polen).[5] Ook ligt het huis op één kilometer afstand van een snelweg (A2), die een van de belangrijkste snelwegen van Polen is. Vanaf 2006 tot en met 2008 toen het gedeelte van de A2 tussen Konin en Stryków werd aangelegd, werd al het verkeer van deze snelweg via het knooppunt Stryków II omgeleid via de N14. De familie klaagt over een schending van art. 8 EVRM. Dit deden zij om dat ze (vooral 's nachts) geluidsoverlast ervoeren van het omgeleide zwaar verkeer. Het Hof heeft gelet op de klachten van de familie een schending van art. 8 EVRM geconstateerd.

2. De klacht van de familie valt uiteen in twee argumenten. Ten eerste betoogt de familie dat de inbreuk op hun rechten voortvloeiend uit art. 8 EVRM is veroorzaakt door de slechte en nalatige planning van de aanleg van de A2 door de autoriteiten, waarbij ze de verplichting hebben geschonden om nabijgelegen woonwijken te beschermen. Dit gedeelte wordt door de regering gepareerd met het argument dat zij een redelijk evenwicht had gevonden tussen de concurrerende belangen van de individuele indieners en de samenleving als geheel.[6] De

regering betoogt dat het verkeer op de N14, na het verlaten van de snelweg, erg onvoorspelbaar was en dat zij de situatie enkel *ex post* kon monitoren, wat ze vervolgens heeft gedaan.

Ten tweede betoogt de familie dat de inbreuk op hun rechten voortvloeiend uit art. 8 EVRM is veroorzaakt door een ondermaatse reactie op de uiteindelijk ontstane situatie. Volgens de familie hebben de autoriteiten gefaald om tijdige, adequate en voldoende mitigerende maatregelen te nemen. In het bijzonder hebben de autoriteiten nagelaten om voldoende alternatieve (geschikte) wegen aan te leggen en hebben zij ook niet effectief het zware nachtverkeer op de N14 verminderd. De regering is het niet eens met deze stelling en stelt dat de autoriteiten alle noodzakelijke maatregelen hebben genomen om de overlast van het zware verkeer weg te nemen.

3. Het Hof herhaalt dat art. 8 EVRM het individuele recht op respect voor het privéleven, het familieleven, de woning en correspondentie beschermt.[7] Van deze belangen is in deze zaak het recht op 'respect voor de woning' onderwerp van het geschil. Dit is één van de deelbelangen die vallen onder de omgevingsrechtelijke paraplu van art. 8 EVRM.[8] Het recht op 'respect voor de woning' valt vervolgens uiteen in de fysieke integriteit van de woning (die geschonden kan worden door binnentreding door de overheid) en het rustig genot van de woning (die geschonden kan worden door hinder van geluid, emissie of stank).[9] Omdat hier sprake was van geluidsoverlast door zwaar verkeer is hier het rustig genot van de woning in het geding.

4. Om binnen de reikwijdte van art. 8 EVRM te vallen met betrekking tot klachten op omgevingsrechtelijk terrein, moet volgens de jurisprudentie van het Hof zijn voldaan aan twee vereisten. Ten eerste moet er sprake zijn van een daadwerkelijke inmenging in de privésfeer van de klager. Oftewel, de handeling of activiteit moet een nadelige invloed hebben op de woning.[10] Dit was gelet op de omstandigheid dat een snelweg was omgeleid vlakbij het huis van de familie, geen hoge drempel. Het Hof oordeelt dan ook geheel terecht dat aan dit (causale) vereiste is voldaan.

Ten tweede moet de voorgenoemde inmenging (i.c. hinder) een zeker niveau van ernst hebben bereikt ('minimum level of severity').[11] Voor de beoordeling van de hinder wordt sinds het *Fadeyeva*-arrest gekeken naar de: 'intensiteit en duur van de hinder, de fysieke en geestelijke gevolgen van de hinder en de algemene context waarin de hinder plaatsvindt'. Wanneer voldaan is aan dit niveau is casuïstisch en hangt af van de omstandigheden van het geval.[12] In deze zaak bestond de hinder uit o.a. geluidsoverlast van het omgeleide zware verkeer van de A2 over de N14.[13] Om te beoordelen of deze geluidsoverlast een zekere mate van ernst heeft bereikt hanteert het Hof de maatstaf: 'gaat de overlast verder dan de normale overlast/moeilijkheden van het leven met burens?'[14] Het lijkt alsof het Hof hiermee een

‘concreet’ criterium hanteert. Toch is dit een criterium dat weinig houvast biedt. Wanneer sprake is van ‘normale’ overlast van het leven met burens, heeft het Hof niet gedefinieerd. Dit kan mijns inziens voor verwarring zorgen. Het Hof heeft de vraag of een bepaald niveau van ernst is bereikt, bevestigend beantwoord. Het lawaai van het zware verkeer heeft het vereiste niveau bereikt om de klacht van de familie binnen het bereik van art. 8 EVRM te brengen, rekening houdend met de intensiteit, looptijd, fysieke en de psychische effecten.

5. Het Hof verwerpt het argument dat er sprake was van een patroon van slechte planning omtrent de aanleg van de A2, aangezien er geen bewijs is die deze aantijging onderbouwt. Evenwel gaat het ook niet mee met het argument van de overheid dat het verkeer op de N14 onvoorspelbaar was. Een belangrijke reden hiervoor is gelegen in het feit dat de autoriteiten die de leiding hadden bij het kiezen van de locatie van de snelweg, in 1996 een klacht hadden onderzocht omtrent de locatie van het tijdelijke eindpunt van de snelweg. Deze klacht was ingediend door de Burgemeester van Stryków, die volgens het Hof een heldere en gedetailleerde voorspelling formuleerde wat betreft het risico van het laten eindigen van de snelweg op het punt wat later bekend kwam te staan als het Stryków II-knooppunt, hetgeen zonder enige alternatieve verbinding, zou gaan zorgen voor verkeer wat te zwaar en te belastend is voor de Warszawska Straat. Het Hof deelt, mijns inziens terecht, daarom een sneer uit naar de autoriteiten dat zij bewust het probleem hebben genegeerd en door zijn gegaan met het ontwikkelen van die snelweg met totale minachting voor het welzijn van de bewoners van Stryków. Zoals Den Breejen in zijn toelichting op dit arrest aangeeft, zijn bestuursorganen voortaan verplicht om serieus om te gaan met signalen over herrie uit de omgeving.[15]

6. Na behandeling van het eerste argument gaat het Hof in op het tweede argument van de familie, namelijk dat de autoriteiten niet snel en adequaat hebben gehandeld omtrent de overlast van het zware verkeer. Als eerste merkt het Hof op dat de autoriteiten vóór de omleiding nog geen positieve maatregelen hadden genomen. Toen de omleiding al was gerealiseerd (augustus 2006) kwamen de autoriteiten pas met een plan om de ontstane situatie te mitigeren. Één van de opties van dit plan is daadwerkelijk gerealiseerd, echter pas op 22 december 2008 (twee en een half jaar na de omleiding). Het betrof een verlenging van de A2 naar een ander knooppunt (Stryków I). Hiermee werd een directe verbinding bewerkstelligd met een andere snelweg, hetgeen uiteindelijk resulteerde in vermindering van het verkeer op de N14 tot een acceptabel niveau. Naast deze verlenging van de A2, hebben de autoriteiten in de tijd tussen de omleiding en de verlenging van de snelweg, enige maatregelen genomen, maar deze bleken echter nauwelijks effect te sorteren. Het resultaat van het voorgaande is, dat uiteindelijk werd besloten om de belangen van de chauffeurs te laten prevaleren boven die van de mensen die aan de N14 woonden. Gelet op dit resultaat heeft het

Hof vastgesteld dat er geen sprake was van een ‘fair balance’ tussen de voorgenoemde belangen, waardoor het komt tot een schending van art. 8 EVRM. Dit oordeel van het Hof past mijns inziens in de lijn van de jurisprudentie omtrent overlast van (zwaar) verkeer afkomstig van een (snel)weg. Zo heeft het Hof eerder geoordeeld dat het oplossen van infrastructuur een moeilijke taak is voor de staat en dat zij niet verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor het enkele feit dat er (zwaar) verkeer door (dicht) bevolkte gebieden rijden. Echter, het neemt wel een schending van artikel 8 EVRM aan als vastgesteld wordt dat er onvoldoende inspanningen zijn verricht om de nadelige gevolgen afkomstig van het (zware) verkeer te verminderen.[16] Dit deed zich ook in deze zaak voor.

7. Zijn er in Nederland wettelijke waarborgen die moeten voorkomen dat de lokale overheid kan worden gepasseerd (zoals dat het geval was bij de burgemeester van Stryków)? Mocht de Nederlandse Minister van Infrastructuur en Waterstaat besluiten tot het aanleggen of verlengen van een vergelijkbare snelweg als de A2 in Polen, dan valt dit onder de zogenoemde uitgebreide Tracéwetprocedure. Dit heeft tot gevolg dat op grond van art. 2, vierde lid Tracéwet, naast de zogenoemde startbeslissing, een structuurvisie zoals bedoeld in art. 2.3, tweede lid Wet ruimtelijke ordening moet worden vastgesteld. De situatie zoals die zich heeft voorgedaan bij de burgemeester van Stryków zou vervolgens voorkomen ‘moeten’ worden door middel van drie waarborgen uit de Tracéwet. Ten eerste dient de minister op grond van art. 2, tweede lid Tracéwet de betrokken bestuursorganen te betrekken bij de voorbereiding van de startbeslissing. Ten tweede moet op grond van art. 2, derde lid, onder c Tracéwet de Startbeslissing zelf bevatten hoe het betrokken bestuursorgaan wordt betrokken bij de verkenning naar het huidige probleem of toekomstig probleem op een hoofdweg. Ten derde bevat de structuurvisie op grond van art. 4, eerste lid, onder b Tracéwet een verantwoording over de wijze waarop betrokken bestuursorganen zijn betrokken bij de verkenning en de resultaten daarvan. Het niet (serieus) betrekken van de burgemeester bij dit soort van besluitvorming zou daarom in Nederland, gelet op de voorgaande drie waarborgen, niet mogelijk moeten zijn. Gelet hierop acht ik het gevolg van de zaak *Kapa e.a. t. Polen* op het gebied van inspraak van lokale autoriteiten bij de besluitvorming omtrent de aanleg van snelwegen in de Nederlandse rechtspraak gering. Het genoemde systeem van de Tracéwet biedt mijns inziens voldoende waarborgen om situaties zoals in onderhavige zaak te voorkomen.

R.P.C.M. van Wel

Docent bestuursrecht Radboud Universiteit

[1] D.G.J. Sanderink, *Het EVRM en het materiële omgevingsrecht*, Deventer: Kluwer, 2015, p. 44.

[2] Zie bijvoorbeeld: *Mikulić t. Kroatië*, EHRM 7 februari 2002, nr. 53176/99, ECLI:CE:ECHR:2002:0207JUD005317699, «EHRC» 2002/25 m.nt. Janssen, waarin het Hof oordeelde dat op grond van art. 8 EVRM een buitenechtelijk kind het recht heeft om zijn juridische verhouding vast te stellen tot zijn biologische ouders.

[3] Zie bijvoorbeeld: *Surikov t. Oekraïne*, par. 70, EHRM 26 januari 2017, nr. 42788/06, ECLI:CE:ECHR:2017:0126JUD004278806. Hierin herhaalt het Hof dat de systematische opslag en ander gebruik van informatie met betrekking tot het privéleven van een persoon door overheidsinstanties belangrijke gevolgen heeft voor de belangen die worden beschermd door art. 8 EVRM.

[4] Zo oordeelde het Hof dat art. 8 EVRM van toepassing was op een situatie waar sprake was van milieuvervuiling door o.a. zware metalen door de exploitatie van een goudmijn, *Tătar t. Roemenië*, par. 40, EHRM 27 januari 2009, nr. 67021/01, ECLI:CE:ECHR:2009:0127JUD006702101, «EHRC» 2009/40 m.nt. Peeters.

[5] De N14 loopt parallel aan de straat van de familie door het midden van de naburige plaats Stryków. Waar de N14 door Stryków loopt, staat het bekend als de Warszawska straat.

[6] De regering stelde dat met de operatie omtrent de A2 een belangrijk publiek belang was gediend, namelijk het faciliteren en de versnelling van het binnenlandse wegverkeer, en het brengen van economische en sociale ontwikkeling van het land.

[7] Het Hof heeft dit eerder geoordeeld in *Hatton e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, par. 96, EHRM 8 juli 2003 (GK), nr. 36022/97, ECLI:CE:ECHR:2003:0708JUD003602297, «EHRC» 2003/71 m.nt. Janssen.

[8] Een ander belangrijk deelbelang van art. 8 EVRM op het gebied van het omgevingsrecht is het recht op respect voor het privé leven, zie D.G.J. Sanderink, *Het EVRM en het materiële omgevingsrecht*, Deventer: Kluwer, 2015, p. 44 & 45.

[9] D.G.J. Sanderink, *Het EVRM en het materiële omgevingsrecht*, Deventer: Kluwer, 2015, p. 46.

[10] D.G.J. Sanderink, *Het EVRM en het materiële omgevingsrecht*, Deventer: Kluwer, 2015, p. 46.

[11] *Fadeyeva t. Rusland*, par. 70, EHRM 9 juni 2005, nr. 55723/00, ECLI:CE:ECHR:2005:0609JUD005572300, «EHRC» 2005/80, m.nt. Janssen.

[12] *Fadeyeva t. Rusland*, par. 69, EHRM 9 juni 2005, nr. 55723/00, ECLI:CE:ECHR:2005:0609JUD005572300, «EHRC» 2005/80, m.nt. Janssen; Later is deze lijn toepast in o.a. *Mileva e.a. t. Bulgarije*, par. 90, EHRM 25 november 2010, nrs. 43449/02 en

21475/04, «EHRC» 2011/12 en *Jugheli e.a. t. Georgië*, par. 62, EHRM 13 juli 2017, nr. 38342/05, ECLI:CE:ECHR:2017:0713JUD003834205, «EHRC» 2017/190.

[13] Naast geluidsoverlast ervoer de familie ook overlast van trillingen en uitlaatgassen.

[14] Deze maatstaf heeft het Hof eerder gehanteerd in een andere zaak tegen Polen, namelijk *Apanasewicz t. Polen*, par. 98, EHRM 3 mei 2011, nr. 6854/07, ECLI:CE:ECHR:2011:0503JUD000685407. Tevens is dit niet het enige criterium met weinig houvast dat het Hof gebruikt in omgevingsrechtelijke zaken. Zo wordt ook het criterium: ‘gevaaren voor het milieu die inherent zijn aan het leven in elke moderne stad’, gehanteerd, zie *Jugheli e.a. t. Georgië*, par. 62, EHRM 13 juli 2017, nr. 38342/05, ECLI:CE:ECHR:2017:0713JUD003834205, «EHRC» 2017/190.

[15] A. den Breejen, toelichting bij EHRM 14 oktober 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:1014JUD7503113, *Journal Geluid* 2021/89, par. 4.

[16] *Deés t. Hongarije*, par. 23 & 24, EHRM 9 november 2010, nr. 2345/06, ECLI:CE:ECHR:2010:1109JUD000234506, «EHRC» 2011/10 m.nt. Van de Westelaken; *Grimkovskaya t. Oekraïne*, par. 65 & 71, EHRM 21 juli 2011, nr. 38182/03, ECLI:CE:ECHR:2011:0721JUD003818203, «EHRC» 2011/138.