

ANNOTATIE

Solyanik t. Rusland (EHRM, 47987/15) – Begraafplaats binnen de beschermingszone

R.P.C.M. van Wel

*Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 10-05-2022,
ECLI:CE:ECHR:2022:0510JUD004798715 (EHRC-2022-0149)*

Inleiding

1. In *Solyanik t. Rusland* stelt de klager bij het Hof dat de Russische staat zijn recht op respect voor zijn 'privéleven' en 'woning' heeft geschonden. Deze rechten zijn naast de andere rechten ('familie- en gezinsleven' en 'correspondentie') terug te vinden in art. 8, eerste lid, EVRM. Zoals ik in een eerdere annotatie heb aangestipt, vallen vele rechtsgebieden onder het toepassingsbereik van art. 8 EVRM.[1] Zoals bekend is een inbreuk op één of meerdere rechten uit art. 8, eerste lid, EVRM onrechtmatig als één of meer van de vier rechten wordt aangetast welke vervolgens niet gerechtvaardigd kan worden middels de drietrapsraket van art. 8, tweede lid, EVRM. In deze annotatie bespreek ik hoe het deelbelang 'privéleven' beschermt tegen potentiële gezondheidsrisico's in een omgevingsrechtelijke context (3). Ook ga ik in op een verschil tussen het Russische en het Nederlandse recht, namelijk de wettelijke verplichting tot het aanleggen van een beschermingszone rondom een begraafplaats (4). In het volgende punt wordt eerst de procedure bij het Hof besproken.

Procedure bij het EHRM

In het kader van de ontvankelijkheid van de klager beoordeelt het Hof als eerst of het EVRM van toepassing is. Het Hof beantwoordt deze vraag met de inmiddels in de jurisprudentie veelvoorkomende tweetrapsraket: is sprake van een handeling of activiteit die een nadelige

invloed heeft op de woning van de klager en/of op het privéleven van de klager, en heeft die nadelige invloed een zeker minimum bereikt?[2] Hoewel in deze zaak geen direct bewijs is geleverd voor een nadelige invloed op de gezondheid van de klager, oordeelt het Hof, dat ernstige milieuvervuiling ook het welzijn van individuen kan aantasten zonder dat de gezondheid ernstig in gevaar wordt gebracht. Het Hof toetst, zoals het eerder deed in de vergelijkbare zaak *Dzemyuk t. Oekraïne*,[3] of de potentiële risico's voor de verzoeker die veroorzaakt worden door het gebruik van de begraafplaats, een voldoende nauwe band hebben met het privéleven en de woning van de verzoeker om zijn 'kwaliteit van leven' aan te tasten. Gelet op de omstandigheden dat de begraafplaats te ver uitgebreid is richting het huis van de verzoeker, de bodem op het terrein van de klager sterk is verontreinigd en dat het huis zich bevindt binnen de ingevolge Russische wetgeving verplichte beschermingszone oordeelt het Hof, dat de klacht onder de reikwijdte valt van art. 8 EVRM en dat het verzoek derhalve ontvankelijk is. Doordat niet wordt betwist dat het gebruik van de begraafplaats kan worden toegerekend aan de staat, het betreft immers een gemeentelijke begraafplaats, oordeelt het Hof dat de Russische staat een rechtstreekse inbreuk maakt op de rechten van de verzoeker op grond van art. 8 EVRM. Gelet daarop stelt het Hof vervolgens vast of de inbreuk gerechtvaardigd kan worden ingevolge art. 8, tweede lid, EVRM. Doordat de Russische staat zijn wetgeving niet nakomt en dit later ook is bevestigd door een nationale rechter, wordt niet voldaan aan het vereiste dat de inbreuk 'bij wet is voorzien'. Immers, er wordt in strijd gehandeld met een wet, waardoor de inbreuk niet kan voorzien zijn bij wet.[4] Hierdoor komt het Hof, zonder de andere vereisten van art. 8, tweede lid, EVRM, na te gaan, tot het oordeel dat in onderstaande zaak sprake is van een inbreuk op de rechten zoals neergelegd in art. 8, eerste lid, EVRM, die niet gerechtvaardigd kan worden.

Bescherming tegen potentiële gezondheidsrisico's

3. In meerdere zaken heeft het Hof geoordeeld dat in het EVRM geen expliciet recht op een schone en rustige omgeving is opgenomen. Echter, wanneer een persoon direct en ernstig wordt getroffen door ernstige milieuschade, kan de handeling vallen onder de reikwijdte van art. 8 EVRM.[5] Hiervoor is, volgens vaste jurisprudentie, vereist dat de handeling een nadelige invloed heeft op het privéleven van de burger en de nadelige invloed een zeker minimum bereikt heeft. Meermaals heeft het Hof uitgemaakt, dat het recht op respect voor het privéleven een breed begrip is, dat niet geschikt is voor een uitputtende definitie.[6] Wel heeft het Hof in zijn handleiding bij art. 8 EVRM, het privéleven onderverdeeld in drie categorieën.[7] Waarbij het omgevingsrechtelijke zaken schaarde onder de categorie: 'fysieke, psychische en morele integriteit'. [8] Opmerking verdient dat het in veel situaties lastig is om te bewijzen dat door de betreffende handeling/activiteit gezondheidsschade is opgetreden.[9] Daarom valt het Hof geregeld terug op de bescherming van 'de kwaliteit van leven'. Daarvoor

is, volgens eerdere jurisprudentie geen daadwerkelijke gezondheidsschade vereist, maar een voldoende nauw verband tussen de potentiële risico's voor de klager veroorzaakt door de activiteit en het privéleven van de klager, waardoor de kwaliteit van leven wordt aangetast.[10] In het kader van vervuilingzaken is dit een begrijpelijke benadering. Een striktere causale maatstaf zou er immers toe leiden dat art. 8 EVRM slechts bescherming biedt wanneer reeds (onomkeerbare) gezondheidsschade is opgetreden. Het kwaad is dan al geschied.[11]

Beschermingszone in Nederland?

4. Waar in de Russische wetgeving een verplichting is opgenomen voor het aanleggen van een beschermingszone rondom begraafplaatsen (vijfhonderd meter), ontbreekt deze in de Nederlandse wetgeving.[12] Gelet op *Dzemyuk t. Oekraïne* en *Solyanik t. Rusland* kan het ontbreken van zo'n sanitaire beschermingszone tot gevolg hebben dat de 'kwaliteit van leven' wordt aangetast bij de bewoners van de omliggende woningen, aangezien zij potentiële gezondheidsrisico's lopen. Immers, is het goed denkbaar dat het grondwater en daaropvolgend de bodem van een huis grenzend aan een begraafplaats, door het ontbreken van zo'n buffer, verontreinigd is of kan worden door lijkwater.[13] Is er dan niets geregeld omtrent de bescherming van de bodem bij begraafplaatsen? Dit is niet het geval. Zo oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak dat de bescherming van grondwater tegen verontreiniging van lijken is geregeld in de Wet op de lijkbezorging en het Besluit op de lijkbezorging.[14] Ingevolge art. 25 Wet op de lijkbezorging is het verboden om een begraafplaats, die niet op de voet van het bepaalde bij of krachtens deze wet is aangelegd of in gebruik genomen, als zodanig ter beschikking te stellen of te gebruiken. Vervolgens is in art. 5, vierde lid, Besluit op de lijkbezorging bepaald dat de graven zich ten minste dertig centimeter boven het niveau van de gemiddeld hoogste grondwaterstand moeten bevinden. Met betrekking tot de afstand van de begraafplaats ten opzichte van omliggende huizen is niets in de Nederlandse wetgeving bepaald. Wel wordt in de brochure 'Bedrijven en Milieuzonering' (ook wel bekend als 'het Groene Boekje') een afstand van tien meter aangeraden voor de afstand tussen bebouwing en een begraafplaats.[15] Hoewel deze brochure geen bindende werking heeft en het enkel een adviesafstand betreft, refereert de Afdeling bestuursrechtspraak wel uitdrukkelijk in haar uitspraak van 22 januari 2020 naar deze adviesafstand, en het gegeven dat ruimschoots' is voldaan aan deze tien meter.[16] Daarbij komt dat de Afdeling bestuursrechtspraak eerder oordeelde dat bebouwing binnen vijf meter afstand tot een begraafplaats, zonder nadere motivering, in strijd was met de 'goede ruimtelijke ordening'. [17] Hoewel een (verzwaarde) motiveringsplicht geldt voor het afwijken van de richtafstand, is het geen wettelijke verplichting om een beschermingszone aan te leggen rondom een begraafplaats. Vanwege het gebrek aan wettelijke afstandsnormen kan het gevolg intreden dat de bodem van omliggende woonhuizen verontreinigd kan raken of al mogelijk is. Hoewel vrijwel geen burgers in

Nederland nog hun drinkwater uit een put halen, zoals het geval was in *Solyanik t. Rusland*, kan wel worden gedacht aan een burger, die met een enigszins nobele duurzame gedachte, groenten verbouwt in zijn, door de begraafplaats, verontreinigde bodem die daardoor potentiële gezondheidsrisico's loopt. Met mogelijk als gevolg dat de 'kwaliteit van leven' van deze burger wordt aangetast.

R.P.C.M. van Wel

Docent bestuursrecht Radboud Universiteit

[1] Annotatie R.P.C.M. van Wel, bij *Kapa e.a. t. Polen*, par. 1, EHRM 14 oktober 2021, nr. 75031/13, ECLI:CE:ECHR:2021:1014JUD7503113, *EHRC Updates* 2021/263.

[2] *Fadeyeva t. Rusland*, par. 70, EHRM 9 juni 2005, nr. 55723/00, ECLI:CE:ECHR:2005:0609JUD005572300, «EHRC» 2005/80, m.nt. Janssen 2005/97; *Dzemyuk t. Oekraïne*, par. 77, EHRM 4 september 2014, nr. 42488/02, ECLI:CE:ECHR:2014:0904JUD004248802, «EHRC» 2014/242; zie over deze tweetrapsraket uitgebreid D.G.J. Sanderink, *Het EVRM en het materiële omgevingsrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 44-52.

[3] Ook in *Dzemyuk t. Oekraïne*, EHRM 4 september 2014, nr. 42488/02, ECLI:CE:ECHR:2014:0904JUD004248802, «EHRC» 2014/242, stelde het Hof vast dat sprake was van een schending van art. 8 EVRM, doordat het gebruik van een begraafplaats zorgde voor verontreiniging van het drinkwater en de bodem, dat vervolgens een gevaar opleverde voor een omwonende.

[4] Zonder daar naar te verwijzen heeft het Hof eerder al bepaald dat staten zijn gehouden hun nationale recht daadwerkelijk toe te passen, zie *M.S.S. t. Griekenland en België*, par. 250, EHRM (GK) 21 januari 2011, nr. 30696/09, ECLI:CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, «EHRC» 2011/42, m.nt. Woltjer, par. 250.

[5] *Kapa e.a. t. Polen*, par. 149, EHRM 14 oktober 2021, nr. 75031/13, ECLI:CE:ECHR:2021:1014JUD7503113, *EHRC Updates* 2021/263, m.nt. Van Wel.

[6] Zie o.a.: *Niemietz t. Duitsland*, par. 29, EHRM 16 december 1992, nr. 13710/88, ECLI:CE:ECHR:1992:1216JUD001371088, *NJ* 1993/400, m.nt. Dommering; *Peck t. Verenigd Koninkrijk*, par. 57, EHRM 28 januari 2003, 44647/98, ECLI:CE:ECHR:2003:0128JUD004464798; *Otgen t. Moldavië*, par. 15, EHRM 25 oktober 2016, nr. 22743/07, ECLI:CE:ECHR:2016:1025JUD002274307, «EHRC» 2017/12; *Denisov t. Oekraïne*,

par. 95, EHRM 25 september 2018, nr. 76639/11, ECLI:CE:ECHR:2018:0925JUD007663911, «EHRC» 2018/245, m.nt. Gerards.

[7] European Court of Human Rights, *Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights*, 2021, p. 26.

[8] European Court of Human Rights, *Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights*, 2021, p. 42; deze categorie is afkomstig uit de rechtspraak van het Hof, zie: *X en Y t. Nederland*, par. 22, EHRM 26 maart 1985, nr. 8978/80, ECLI:CE:ECHR:1985:0326JUD000897880, *NJ* 1985/525, m.nt. Alkema; *Pretty t. Verenigd Koninkrijk*, par. 61, EHRM 29 april 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0429JUD0002274307; *Otgen t. Moldavië*, par. 15, EHRM 25 oktober 2016, nr. 22743/07, ECLI:CE:ECHR:2016:1025JUD002274307, «EHRC» 2017/12.

[9] *Ledyayeva e.a. t. Rusland*, par. 90, nr. 53157/99, ECLI:CE:ECHR:2006:1026JUD005315799.

[10] *López Ostra t. Spanje*, par. 51, EHRM 9 december 1994, nr. 16798/90, ECLI:CE:ECHR:1994:1209JUD001679890, *AB* 1996/56, m.nt. Van der Vlies; *Dzemyuk t. Oekraïne*, par. 82, EHRM 4 september 2014, nr. 42488/02, ECLI:CE:ECHR:2014:0904JUD004248802, «EHRC» 2014/242; in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak is deze benadering min of meer terug te vinden, zie *ABRvS* 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4210, r.o. 29.1, *JM* 2020/19, m.nt. Arents en Soer en *ABRvS* 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:301, r.o. 29.1. Echter, oordeelt zij dat de mogelijke gezondheidsrisico's moeten worden betrokken bij de belangenafweging tot een 'goede ruimtelijke ordening'. Zie daarover uitgebreid R. Kegge, 'Voorzorg op het juiste niveau? Over gezondheidsrisico's en het voorzorgbeginsel in de ruimtelijke ordening', *MenR* 2020/75, afl. 8, p. 566-574.

[11] Dit neemt niet weg dat de klager wel degelijk moet aantonen dat de inbreuk wel direct en van een voldoende gewicht moet zijn, zo oordeelde het Hof in *Thibaut t. Frankrijk*, par. 45, EHRM 14 juni 2022, nrs. 41892/19 en 41893/19, ECLI:CE:ECHR:2022:0614DEC004189219, dat de klagers in die zaak hun beweringen dat zij potentiële risico's lopen door een elektromagnetisch veld niet hadden onderbouwd. Met als gevolg dat art. 8 EVRM niet van toepassing was.

[12] *ABRvS* 19 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC7094, r.o. 2.20, *JOM* 2008/255; *ABRvS* 13 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ1077, r.o. 2.8.4.1, *Gst.* 2011/108, m.nt. Boesveld al ging het in deze zaken om een zogenoemde piëteitszone, die dient de privacy van de bezoekers te waarborgen.

[13] Aangezien bij lijkverteringsprocessen giftige stoffen kunnen ontstaan, zie *Inspectierichtlijn*

Lijkbezorging. Handreiking voor inrichting, technisch beheer en onderhoud van begraafplaatsen, crematoria en openbaargelegenheden, Ministerie van VROM, 1999, p. 15.

[14] ABRvS 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:213, r.o. 13.2, AB 2020/137, m.nt. Groot.

[15] C.M. Brunner & R. Bruinsma, *Bedrijven en Milieuzonering. Handreiking voor maatwerk in de gemeentelijke ruimtelijke ordeningspraktijk*, SDU: Den Haag 2009, Bijlage 1.

[16] ABRvS 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:213, r.o. 12.1, AB 2020/137, m.nt. Groot; ook gelet op andere jurisprudentie is op te maken dat de Afdeling bestuursrechtspraak veel waarde toekent aan de afstanden genoemd in de Brochure. Zo noemde zij in ABRvS 19 oktober 2016, r.o. 5.3, ECLI:NL:RVS:2016:2738, AB 2016/448, m.nt. Nijmeijer, dat voldaan was aan de genoemde richtafstand in de brochure, waardoor (zonder bijkomende omstandigheden) de gemeenteraad zich in redelijkheid op het standpunt kon stellen dat de geluidgevolgen aanvaardbaar waren. In ABRvS 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:117, r.o. 6.4, BR 2018/57, m.nt. Alders, oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak dat zonder deugdelijke motivering niet mocht worden afgeweken van de richtafstand van 30 meter die volgens de Brochure geldt ten aanzien van een rioolgemaal tot de gevel van woningen.

[17] ABRvS 13 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ1077, r.o. 2.8.4.1, Gst. 2011/108, m.nt. Boesveld.