

Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER)

Aan alle Ministers

Datum

18 januari 2005

Doorkiesnummer

070 - 348 6899

Onderwerp

Afwegingskader bij verkeersblokkades door demonstraties

1. Samenvatting

Dit advies beoogt overheden die worden geconfronteerd met verkeersblokkades door demonstraties een afwegingskader te bieden vanuit Europeesrechtelijk perspectief.

Het toestaan van een demonstratie kan namelijk een door het EG-Verdrag verboden belemmering opleveren van het vrije verkeer van goederen. Tegelijkertijd moet de overheid de vrijheid van meningsuiting en van betoging eerbiedigen. Bij deze besluitvorming moet de overheid zich laten leiden door het evenredigheidsbeginsel. Het niet voldoen aan het evenredigheidsbeginsel kan leiden tot schadeaansprakelijkheid van de overheid.

Daarnaast vestigt de ICER de aandacht op de verplichting van overheden op grond van EG-verordening 2679/98 om verkeersblokkades in een zo vroeg mogelijk stadium te melden aan de Europese Commissie.

Het advies is bedoeld voor zowel de centrale overheid als de lokale overheden. In de praktijk zullen voornamelijk lagere overheden worden geconfronteerd met het verzoek toestemming te geven voor een bijeenkomst, actie of demonstratie. Het afwegingskader beoogt hen hierbij een handreiking te bieden.

2. Inleiding

Dit advies is gebaseerd op het rapport van een door de ICER ingestelde werkgroep naar aanleiding van het arrest van het Hof van Justitie in de zaak Schmidberger.¹ Het rapport is in de bijlage opgenomen. In de zaak Schmidberger ging het om een schadevergoedingsprocedure van een transportondernemer tegen de Oostenrijkse overheid wegens een blokkade van de Brenner-autoweg door een demonstratie. Anders dan in de ‘Spaanse aardbeien’-zaak, over de akties van Franse boeren tegen Spaanse

¹ HvJEG 12 juni 2003, zaak C-112/00 (Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge tegen Republik Österreich), Jur. 2003, blz. I-5659.

landbouwproducten, acht het Hof het toestaan van de demonstratie door de Oostenrijkse overheid geoorloofd.

Achtereenvolgens biedt dit advies een samenvatting van het rapport (paragraaf 3) en gaat het in op de praktische consequenties voor Nederland (paragraaf 4). Vervolgens is in paragraaf 5 het afwegingskader opgenomen. Het advies wordt afgesloten met enkele aanbevelingen.

3. Samenvatting rapport

3.1 De zaak Schmidberger

In het arrest Schmidberger onderzocht het Hof of het besluit van lokale autoriteiten in Oostenrijk om een demonstratie van de milieubeweging op de Brenner-autoweg niet te verbieden, verenigbaar was met het vrij verkeer van goederen. De overheid is volgens het Hof verplicht belemmeringen van het vrije verkeer van goederen door particulieren tegen te gaan, tenzij een bijzondere rechtvaardiging bestaat om niet in te grijpen. Bij niet-ingrijpen moet de overheid het evenredigheidsbeginsel in acht nemen.

Hoewel het Hof vaststelt dat er inderdaad sprake is van hinder voor het goederenverkeer, aangezien de Brennerpas gedurende 30 uur was afgesloten, oordeelt het dat de Oostenrijkse overheid terecht heeft besloten dat de vrijheid van betoging in dit geval voorging op het in het EG-Verdrag neergelegde recht van het vrij verkeer van goederen.

De Oostenrijkse overheid heeft de belangen die gemoeid zijn met de vrijheid van demonstratie afgewogen tegen de belangen met betrekking tot het vrij verkeer. Daarbij heeft de Oostenrijkse overheid geoordeeld, dat het niet mogelijk was om de demonstratie geen doorgang te laten vinden, omdat dit tot veel ernstiger verstoring van de openbare orde zou kunnen leiden. Dit is een stelling die de overheid in een concreet geval moet kunnen staven. Bovendien waren er, zowel door de organisatie van de demonstratie, door automobielfclubs als door de overheid, maatregelen genomen om de hinder die de demonstratie zou veroorzaken zoveel mogelijk te beperken, zoals het van tevoren aankondigen van de demonstratie en het aangeven van alternatieve routes voor het verkeer.

3.2 De Spaanse Aardbeien-zaak

In een eerdere zaak, die bekend staat als de Spaanse Aardbeien-zaak,² kwam het Hof tot een andere conclusie. In deze zaak veroordeelde het Hof Frankrijk, omdat het niet had ingegrepen bij langdurige en ernstige verstoringen door Franse demonstranten van het vervoer van Spaanse aardbeien over Frans grondgebied. Van belang hierbij was onder meer dat het doel van deze acties juist was het vrije verkeer van goederen vanuit Spanje te treffen.

3.3 Meldingsplicht in geval van belemmering van vrij verkeer van goederen

Naar aanleiding van de Spaanse Aardbeien-zaak, maar vóór de zaak Schmidberger, heeft de Raad een verordening vastgesteld inzake de werking van de interne markt wat het vrij

² HvJEG 9 december 1997, Commissie/Frankrijk, zaak C-265/95, Jur. 1997, blz. I-6959.

verkeer van goederen tussen de lidstaten betreft.³ Op grond van deze verordening, die ook in het rapport wordt besproken, moet de overheid de Commissie en andere lidstaten informeren over een dreigende belemmering van het vrij verkeer van goederen (niet van andere verdragsvrijheden) als gevolg van acties van particulieren. Ook moet zij de Commissie en de andere lidstaten op de hoogte stellen van de voorgenomen maatregelen. Hiervoor dienen de lidstaten contactpunten aan te wijzen. Van praktisch belang is uiteraard dat deze contactpunten in de lidstaten bekend zijn en dat zij weten hoe te handelen in geval van een melding. De Raad heeft in 2001 de Commissie verzocht een Vademecum op te stellen om de toepassing van deze verordening te verduidelijken. Dit vademecum is nog steeds in voorbereiding. De ICER acht het wenselijk dat de Commissie tot een spoedige afronding komt, en zal, via de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel, de Commissie daarnaar vragen.

3.4 Belemmeringen anders dan door uitoefening van grondrechten; belemmering van andere vrijheden

Belemmeringen van het vrije verkeer van goederen en van de andere verdragsvrijheden kunnen ook voortvloeien uit handelingen van particulieren die geen raakvlakken hebben met de uitoefening van grondrechten. Het Hof formuleert in algemene zin een rechtsplicht voor de overheid om belemmeringen van de verdragsvrijheden door particulieren tegen te gaan.

De ICER meent dat nadere jurisprudentie van het Hof van Justitie uitsluitsel zal moeten geven over de eisen die in dat geval op grond van het Europees recht aan de overheid worden gesteld. Dit geldt ook voor de vraag of bij het ontbreken van een bevoegdheid tot ingrijpen het scheppen van een bijzondere publiekrechtelijke bevoegdheid geboden is, in welke gevallen deze toepasbaar zou moeten zijn en welke vorm deze zou moeten krijgen.

3.5 Aansprakelijkheid voor schade als gevolg van een belemmering van het vrij verkeer

Ten slotte gaat het rapport in op eventuele overheidsaansprakelijkheid voor schade als gevolg van een belemmering van het vrij verkeer. Voor de toepassing van een eventuele bijzondere communautaire schaderegeling is in de visie van de werkgroep in ieder geval geen plaats wanneer de overheid geen verwijt kan worden gemaakt. Dit is het geval, wanneer de overheid na een juiste belangenafweging besluit om (al dan niet stilzwijgend) toestemming te verlenen voor de uitoefening van een grondrecht, ook al is daarbij sprake van belemmering van een door het EG-Verdrag gegarandeerd recht van vrij verkeer. Bij de huidige stand van de Hof-rechtspraak moet voor het aannemen van aansprakelijkheid van een lidstaat immers sprake zijn van een gekwalificeerde schending van het gemeenschapsrecht door de desbetreffende lidstaat.

De vraag of bij ontbreken van enig verwijtbaar gedrag aan de zijde van de overheid plaats zou zijn voor vergoeding van schade die in redelijkheid niet gedragen zou hoeven te worden door benadeelde particulieren, is daarom een zaak van nationaal recht.

³ Verordening (EG) nr. 2679/98 van de Raad van 7 december 1998 inzake de werking van de interne markt wat het vrije verkeer van goederen tussen de lidstaten betreft (PB 1998, L 337, blz. 8).

4. Praktische consequenties voor Nederland

In Nederland zijn de grondrechten waarvan de uitoefening een belemmering kan opleveren deels opgenomen in de Grondwet, deels in internationale verdragen zoals het stakingsrecht.

In concreto vormt de Wet openbare manifestaties (Stb. 1988, 157) het kader waarbinnen de lokale autoriteiten moeten optreden wanneer toestemming voor een demonstratie of actie wordt gevraagd. Zij dienen zich hierbij vanuit Europeesrechtelijk perspectief af te vragen of er sprake kan zijn van belemmering van het vrije verkeer van goederen in de zin van het EG-Verdrag. De eerbiediging van het recht om te demonstreren kan echter ook op grond van de WOM de doorslag geven.

Deze autoriteiten zullen, wanneer het gaat om een belemmering van het vrij verkeer van goederen, deze belemmering via het nationale contactpunt bij de Europese Commissie moeten melden en moeten aangeven welke maatregelen ze hebben genomen om de hinder te beperken.

5. Afwegingskader

Uit de redenering van het Hof in de zaak Schmidberger kan een aantal nuttige aanwijzingen worden afgeleid voor overheden die worden geconfronteerd met acties die het vervoer van goederen kunnen belemmeren. Daarbij zouden de volgende omstandigheden in aanmerking kunnen worden genomen voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van een belemmering van het vrije verkeer van goederen door de uitoefening van grondrechten.

Het betreft hier slechts een indicatieve opsomming, gebaseerd op de omstandigheden in het arrest Schmidberger. In een concrete situatie is denkbaar dat meer of andere elementen een rol spelen, waaraan moet zijn voldaan wil sprake zijn van een evenredige besluitvorming. Volgens het Hof moeten de betrokken belangen tegen elkaar worden afgewogen en moet aan de hand van alle omstandigheden van elk afzonderlijk geval worden nagegaan of een juist evenwicht tussen die belangen is geëerbiedigd. De overheid beschikt in dit opzicht over een ruime discretionaire bevoegdheid, aldus het Hof.

In onderstaand afwegingskader zijn tevens de meldingsverplichtingen verwerkt die moeten worden nageleefd op grond van verordening 2679/98.

Dit afwegingskader kan in voorkomend geval ook goede diensten bewijzen in situaties waarin sprake is van een belemmering van een van de andere vormen van vrij verkeer, namelijk van personen, diensten of kapitaal. In dat geval is de meldingsverplichting aan de Commissie niet van toepassing.

Ga na of sprake is van een belemmering van het vrije verkeer van goederen

Nagegaan moet worden of de acties van particulieren leiden tot een belemmering van het vrije verkeer van goederen in de zin van het EG-Verdrag. Aannemelijk is dat in ieder geval een wegblokkade op de grotere transportroutes voor invoer, uitvoer of doorvoer van goederen een

belemmering van het vrije verkeer van goederen vormt. Ook algemene landelijke wegblokkades, blokkades van havens en blokkades van vliegvelden, stakingen van luchtverkeersleiders en van spoorwegpersoneel kunnen als een belemmering worden aangemerkt. Tussen deze grootschalige situaties en een blokkade van een lokale dorpsstraat kunnen zich evenwel ook belemmeringen voordoen waarop het EG-Verdrag van toepassing kan zijn.

Ga na of de belemmering wordt veroorzaakt door de uitoefening van grondrechten door burgers

Onder grondrechten kunnen hier in ieder geval worden verstaan de vrijheid van meningsuiting en het recht tot vergadering en betoging. Daarnaast kan het gaan om het recht van collectieve acties met inbegrip van staking, en de vrijheid van godsdienst.

Ga na of burgers op de betrokken samenkomst hun grondrechten uitoefenen door in het openbaar uiting te geven aan een mening die zij in de samenleving belangrijk achten

De openbare betoging mag niet tot doel hebben het verkeer in goederen van welbepaalde aard of herkomst te belemmeren, bijvoorbeeld aardbeien uit Spanje.

De schaal en de frekwentie van de betoging moeten beperkt blijven. Een eenmalige betoging is eerder toelaatbaar dan een reeks van betogingen. Een eenmalige betoging die een cruciale verbinding (weg, haven) zelfs langer dan een etmaal stil legt, kan nog toelaatbaar zijn. Dat geldt waarschijnlijk niet voor afzonderlijke betogingen in een hele reeks. Er mag geen algemeen klimaat van onveiligheid worden teweeggebracht dat niet bevorderend is voor het gehele intracommunautaire handelsverkeer.

Bij het beoordelen van de vraag of de uitoefening van grondrechten in concreto moet worden geëerbiedigd, moet de overheid het evenredigheidsbeginsel in acht nemen

Het vrije verkeer van goederen heeft niet automatisch voorrang boven de uitoefening van grondrechten. Omgekeerd hoeft de overheid de uitoefening van grondrechten niet onder alle omstandigheden te eerbiedigen.

Een simpel verbod van de betoging kan al gauw leiden tot een ontoelaatbare inmenging in de grondrechten van de betogers om te vergaderen en in het openbaar vreedzaam hun mening te verkondigen. Dat kan ook gelden voor het verbinden van voorwaarden over de wijze van betogen: aan de kant van de weg, in de berm.

Een uitdrukkelijke toestemming is niet noodzakelijk. Van belang kan ook zijn dat voor de betoging voorafgaand een verzoek om toestemming of een vergunning is ingediend, waarop de bevoegde autoriteiten hebben besloten deze niet te verbieden respectievelijk stilzwijgende toestemming te verlenen

Vrees voor ongeregeldheden moet concreet aannemelijk kunnen worden gemaakt. Het volstaat niet om bij wilde betogingen afzijdig te blijven met een algemene verwijzing naar mogelijke ongeregeldheden.

De bevoegde autoriteiten moeten begeleidende maatregelen treffen om de verstoring van het wegverkeer zoveel mogelijk te beperken.

De autoriteiten en de politie, de organisatoren van de betoging en eventueel automobielfclubs en transportorganisaties dienen samen te werken om het goede verloop van de betoging te verzekeren.

Zo mogelijk dient ruim vóór de datum waarop de betoging moet plaatsvinden, door de media en de automobielfclubs, zowel in Nederland als in de buurlanden, een uitgebreide informatiecampagne te worden opgezet zodat de betrokken ondernemers naar behoren worden geïnformeerd over de verkeersbelemmeringen op de datum en de plaats van de geplande samenkomst.

Zo mogelijk dienen omleidingen te worden uitgestippeld.

Zo mogelijk moet op de plaats waar de betoging moet plaatsvinden, een ordedienst aanwezig zijn.

De Europese Commissie en de andere lidstaten moeten worden geïnformeerd

Op grond van verordening 2679/98 moet de overheid de Commissie en de andere lidstaten informeren over een dreigende belemmering van het vrije verkeer van goederen als gevolg van acties van particulieren en over de voorgenomen maatregelen.

Het contactpunt wordt in Nederland gevormd door het ministerie van Buitenlandse Zaken, afdeling DIE-IN, (fax 070-3484086, e-mail: die-in@minbuza.nl, onder vermelding van “melding verordening 2679/98”).

6. Aanbevelingen

Op grond van het voorgaand beveelt de ICER aan, dat:

de Minister van BZK dit advies aanbiedt aan de gemeentebesturen alsmede aan de VNG en toestuurt aan het Europa-overleg Rijk-IPO-VNG en het Kenniscentrum Europa Decentraal.

Nederland, via de Permanente Vertegenwoordiging, bij de Commissie aandringt op een spoedige totstandkoming van het vademecum in het kader van verordening 2679/98.

Namens de Interdepartementale Commissie Europees Recht

M. Krop
(Voorzitter)

P.H. Holthuis
(Voorzitter)

*Postadres Secretariaat ICER:
Kamer 8A44
Postbus 20061
2500 EB DEN HAAG*