

ANNOTATIE

Pavlov e.a. t. Rusland (EHRM, 31612/09) – Russische staat treft te weinig effectieve maatregelen tegen ernstige luchtverontreiniging

R.P.C.M. van Wel

*Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, ,
ECLI:CE:ECHR:2022:1011JUD003161209 (EHRC-2022-0270)*

1. In *Pavlov e.a. t. Rusland* voerden de klagers aan dat de Russische staat zijn positieve verplichting om hen te beschermen tegen ernstige industriële lucht- en watervervuiling had geschonden, met als gevolg dat hun gezondheid en levenskwaliteit jarenlang in gevaar was gebracht. De klagers waren allen woonachtig in de stad Lipetsk. Deze stad, met meer dan een half miljoen inwoners, stond bekend als een van de steden van Rusland waar de luchtvervuiling het hoogst was. Deze luchtvervuiling was grotendeels afkomstig van de (grote) staal- en cementfabrieken uit de omgeving. De bescherming vanuit de overheid tegen deze vervuiling was volgens de klagers zo minimaal dat hun recht op respect voor het privéleven, zoals neergelegd in artikel 8, eerste lid, EVRM was geschonden.

In deze annotatie ga ik eerst in op de vaststelling van de schending van artikel 8, eerste lid, EVRM door het Hof (randnr. 2 en 3). Daarna bespreek ik het uitputtingsvereiste van artikel 35, eerste lid, EVRM en licht ik toe waarom kanttekeningen zijn te plaatsten bij de wijze waarop het Hof dit vereiste heeft toegepast in onderstaande zaak (par. 4-6).

2. Uit de jurisprudentie van het Hof is op te maken dat velerlei rechtsgebieden onder het toepassingsbereik van artikel 8 EVRM vallen.^[1] Zoals het Hof meerdere malen heeft geoordeeld, zo ook in deze zaak, is een inbreuk op één of meerdere rechten uit artikel 8, eerste lid, EVRM onrechtmatig als één of meer van deze rechten wordt aangetast, en deze aantasting

niet kan worden gerechtvaardigd middels de drietrapsraket van artikel 8, tweede lid, EVRM. Dit geldt voor de zowel voor de positieve als de negatieve verplichtingen die uit artikel 8 EVRM voortvloeien.[2] In omgevingsrechtelijke situaties, zoals in *Pavlov*, hanteert het Hof twee voorwaarden om vast te stellen of artikel 8 EVRM van toepassing is. Ten eerste dient sprake te zijn van een daadwerkelijke inmenging in de privésfeer van de klagers. Ten tweede dient die inmenging een '*minimum level of severity*' te hebben bereikt. Bij de tweede voorwaarde dient zich voor de klagers de eerste moeilijkheid aan. Het staat buiten kijf dat luchtverontreiniging in zijn algemeenheid slecht is voor de gezondheid en daarmee een slechte invloed heeft op iemands privéleven. Echter, is het lastig om vast te stellen hoezeer de luchtverontreiniging heeft bijgedragen aan de gezondheidsschade van een individu. Daarvoor dient immers ook acht te worden geslagen op andere relevante omstandigheden zoals leeftijd, beroep en persoonlijke leefstijl. Het Hof komt ondanks het gebrek aan medisch bewijs tot de conclusie dat wonen in het gebied waar de vervuilingsnormen worden overschreden, tot gevolg heeft dat de klagers een verhoogde kans hebben op gezondheidsschade. Dit overweegt het Hof op basis van het uitvoerige bewijs dat door beide partijen is aangeleverd, waaronder officiële rapporten en nationale vonnissen. Het Hof komt hierdoor tot de conclusie dat de kwaliteit van leven van de klagers zodanig is verslechterd, dat er sprake is van een inbreuk op hun recht op respect voor het privéleven. De vervuiling is daarnaast van een dergelijk ernstige aard dat het om vervuiling gaat die een normaal vervuilingsniveau in een moderne stad dermate overstijgt waardoor de inbreuk ook het '*minimum level of severity*' heeft bereikt en daarmee is artikel 8, eerste lid, EVRM van toepassing. De klagers worden dan ook ontvankelijk verklaard in hun vordering. In haar blog gaat Schuldt in op het gegeven dat het zeer lastig is om het causale verband tussen toekomstige gezondheidsschade van de klagers en de verontreiniging afkomstig van die ene bron vast te stellen. Zij prijst dan ook het Hof dat het in dit arrest een niet-limitatieve samenvatting van bewijsmiddelen heeft gegeven om dit causale verband vast te stellen. Waarmee volgens haar ook duidelijk wordt dat het Hof een vrije benadering heeft naar mogelijke bewijsmiddelen.[3] Het geven van omstandigheden om dit causale verband aan te tonen acht ik net zoals Schuldt een gewenste ontwikkeling. Immers, weten toekomstige klagers in vergelijkbare zaken dat zij bepaalde bewijzen dienen te verzamelen en is het geen 'shot in the dark' welke bewijzen relevant worden geacht door het Hof.

3. Na de bovengenoemde vaststelling moest het Hof beoordelen of de Russische overheid een 'fair balance', zoals vereist door artikel 8, tweede lid, EVRM had gevonden tussen enerzijds de belangen van de verzoekers en anderzijds de belangen van de gemeenschap in zijn geheel. Het is vaste jurisprudentie dat het Hof hierbij een zogeheten '*margin of appreciation*' laat aan de verdragsstaten. Gelet op deze marge had het Hof zich eenvoudigweg kunnen aansluiten bij de toetsing zoals die was verricht door de Russische rechter. Het Hof doet dit echter niet met de

(enigszins schokkende) vaststelling dat de Russische rechter enkel heeft beoordeeld of de Russische overheid maatregelen heeft getroffen. Of deze maatregelen ook daadwerkelijk effectief waren heeft de Russische rechter niet beoordeeld. Het Hof komt tot de conclusie, gelet op verschillende officiële onderzoeken, dat pas vanaf 2014 de genomen maatregelen daadwerkelijk zodanig effectief waren dat de luchtverontreiniging tot een acceptabel niveau kwam. Gelet daarop komt het Hof tot de conclusie dat de Russische overheid haar positieve verplichting om de verzoekers te beschermen, heeft geschonden van 5 mei 1998 (de dag dat het EVRM van kracht werd in Rusland) tot en met eind 2013. Het Hof verplicht Rusland tot het betalen van een schadevergoeding van 2500 euro aan alle 22 verzoekers. Ondanks het feit dat Rusland geen lid meer is van de Raad van Europa, is de deur van het Hof voor andere inwoners van Lipetsk met eenzelfde klacht als de klagers in *Pavlov* niet gesloten. Immers, heeft de schending ruim voor 16 september 2022 plaatsgevonden.[4]

De benadering van het Hof ten opzichte van het recht op schadevergoeding van een individu bij luchtverontreiniging, verschilt wezenlijk met die van het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof van Justitie). In *JP v. Ministre de la Transition écologique*[5] oordeelde het Hof van Justitie dat de richtlijnen 2008/50, 96/62, 1999/30, 80/779 en 85/203, die ieder gaan over de luchtkwaliteit, geen rechten toekent aan individuen. Met als gevolg dat bij schending van de verplichtingen uit deze richtlijnen geen aansprakelijkheid kan ontstaan voor de staat voor de geleden schade door een individu.[6]

4. Voordat het Hof überhaupt tot bovenstaand oordeel kon komen, diende het zich te buigen over de situatie dat enkel zeven van de tweeëntwintig appellanten in hoger beroep waren gegaan tegen het oordeel van de Russische rechter in eerste aanleg. Dit lijkt op het eerste oog strijdig met het vereiste van artikel 35, eerste lid, EVRM waarin is bepaald dat de klagers de nationale rechtsmiddelen moeten uitputten. Het Hof oordeelde echter dat de vijftien klagers waren ontheven van de verplichting om de nationale rechtsmiddelen uit te putten, omdat zij zich in een ‘zeer vergelijkbare situatie’ bevonden als de zeven appellanten die wel in beroep waren gegaan en de vijftien klagers ook op ‘dezelfde manier werden geraakt’ werden door die hoger beroepsprocedure.

5. Het is vaste rechtspraak van het Hof dat het vereiste van artikel 35, eerste lid, EVRM met enige flexibiliteit en zonder excessief formalisme moet worden toegepast.[7] Het Hof heeft in de loop der jaren dan ook verschillende uitzonderingen aangenomen op het voornoemde vereiste.[8] In *Pavlov e.a* gebruikt het Hof de uitzondering van de ‘zeer vergelijkbare situatie’. Hoewel het aannemen van deze uitzondering voor de klagers in de zaak *Pavlov* tot een gunstige uitkomst leidt, hanteert het Hof hiermee mijns inziens een onjuiste werkwijze. In zekere zin bevinden alle inwoners van Lipetsk zich in een ‘zeer vergelijkbare situatie’ en worden zij met deze vervuiling allen op ‘dezelfde manier geraakt’. De overweging van het Hof

heeft daarmee tot gevolg dat in theorie een half miljoen mensen een beroepschrift kunnen indienen bij de rechter in eerste aanleg, waarna enkel één of enkele van deze groep de nationale rechtsmiddelen uitputten. Vervolgens kan die enorme groep die niet de nationale rechtsmiddelen heeft uitgeput ‘tekenen bij het kruisje’, toegelaten worden tot de procedure bij het Hof, en kan hen het recht op een schadevergoeding worden toegekend. Derhalve was het zuiverder geweest als het Hof de desbetreffende 15 klagers niet-ontvankelijk had verklaard. Hiermee zou immers een (mogelijke) precedentwerking worden voorkomen. Dit heeft tot gevolg dat de eis van artikel 35, eerste lid, EVRM, in soortgelijke zaken of zaken waarbij veel meer klagers een verzoek indienen, zijn werking verliest en een (mogelijk) verdienmodel wordt gecreëerd. Rechters Elósegui en Roosma merkten dit ook op in hun gedeeltelijke *dissenting opinion* waarbij zij voornoemde ontwikkeling zorgelijk achten.

6. De werkwijze van het Hof in *Pavlov e.a.* is vergelijkbaar met de werkwijze van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling bestuursrechtspraak) in haar uitspraak van 23 december 2020.[9] Zij oordeelde in deze uitspraak, waar een omgevingsvergunning voor de realisatie van een zonnepark centraal stond, dat het niet van iedere indiener van het hoger beroep ging beoordelen of zij daadwerkelijk als belanghebbenden konden worden aangemerkt. Zij vond het voldoende om het besluit inhoudelijk te beoordelen als één van de indieners van het hoger beroep als belanghebbende kon worden bestempeld.[10] Dit vind ik echter wel een gewenste ontwikkeling, aangezien hiermee wordt voorkomen dat de bestuursrechter van iedere indiener moet gaan beoordelen of diegene belanghebbende is, waarna het besluit toch inhoudelijk wordt beoordeeld ‘omdat één van die indieners binnen is’. Deze pragmatische aanpak door de bestuursrechter zou mijns inziens enkel problematisch worden als deze indieners van het hoger beroep vervolgens ook een recht zouden krijgen op een schadevergoeding of een proceskostenvergoeding. Immers, zou dan hetzelfde probleem de kop opsteken zoals aangehaald onder randnummer 5.

R.P.C.M. van Wel

Gerechtsjurist bestuursrecht Rechtbank Gelderland (op persoonlijke titel geschreven)

[1] Zie voor een overzicht 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] Zie bijvoorbeeld: *Hatton e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, par. 98, EHRM 8 juli 2003 (GK), nr. 36022/97, ECLI:CE:ECHR:2003:0708JUD003602297, «EHRC» 2003/71 m.nt. Janssen en *Fadeyeva t. Rusland*, par. 102, EHRM 9 juni 2005, nr. 55723/00, ECLI:CE:ECHR:2005:0609JUD005572300, «EHRC» 2005/80, m.nt. Janssen 2005/97.

[3] N. Schuldt, 'Pavlov v. Russia: welcoming the court's proactive shift in its handling of environmental complaints, including their evidentiary challenges', strasbourgobserves.com 15 november 2022.

[4] Op basis van 'Resolution of the European Court of Human Rights on the consequences of the cessation of membership of the Russian Federation to the Council of Europe in light of Article 58 of the European Convention on Human Rights, blijft het Hof bevoegd voor de behandeling van verzoeken tegen de Russische Federatie die betrekking hebben op handelingen of nalatigheden die een schending van het EHRM kunnen vormen, als ze vóór 16 september 2022 plaats hebben gevonden.

[5] HvJEU 22 december 2022, ECLI:EU:C:2022:1015 (*JP v. Ministre de la Transition écologique*)

[6] Zie ook H. van Eijken en J. Krommendijk, 'Does the Court of Justice clear the air: a Schurznorm in state liability after all?', eulawlive.com 10 januari 2023.

[7] *Elçi e.a. t. Turkije*, par. 605, EHRM 13 november 2003, nrs. 23145/93 en 25091/94, ECLI:CE:ECHR:2003:1113JUD002314593; *Vuckovic e.a. t. Servië*, par. 76, EHRM 25 maart 2014 (GK), nrs. 17153/11 e.v., ECLI:CE:ECHR:2014:0325JUD001715311.

[8] Zo is een (vaste) uitzondering dat wanneer het overgeslagen rechtsmiddel bestempeld kan worden als 'ineffectief', oftewel wanneer het rechtsmiddel dat de klager niet heeft ingesteld 'gedoemd was te mislukken' de klager alsnog ontvankelijk wordt verklaard, zie *Salah Sheekh t. Nederland*, par. 121, EHRM 11 januari 2007, nr. 1948/04, ECLI:CE:ECHR:2007:0111JUD000194804. Ook hoeft een verzoeker die een verzoekschrift indient met de klacht dat de redelijke termijn zoals neergelegd in artikel 6, eerste lid, EVRM wordt geschonden, in de regel niet te voldoen aan het uitputtingsvereiste, zie *Plaksin t. Rusland*, par. 35, EHRM 29 april 2004, nr. 14949/02, ECLI:CE:ECHR:2004:0429JUD001494902.

[9] ABRvS 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3080.

[10] ABRvS 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3080, r.o. 4.