



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

19. december 2019*

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – artikel 6, artikel 47, stk. 1, og artikel 52, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – direktiv 2008/50/EF – luftforurening – luftkvalitet – luftkvalitetsplan – grænseværdier for nitrogendioxid – forpligtelse til at træffe egnede foranstaltninger med henblik på at sikre, at overskridelsesperioden bliver kortest mulig – de nationale domstoles forpligtelse til at træffe alle nødvendige foranstaltninger – en regional regerings nægtelse af at efterkomme et retsligt påbud – forvandlingsstraf påtænkt over for højtstående politiske repræsentanter eller højtstående embedsmænd i den omhandlede region – effektiv domstolsbeskyttelse – retten til personlig frihed – retsgrundlag – proportionalitet«

I sag C-752/18,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Bayern, Tyskland) ved afgørelse af 9. november 2018, indgået til Domstolen den 3. december 2018, i sagen

Deutsche Umwelthilfe eV

mod

Freistaat Bayern,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta, afdelingsformændene A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, M. Safjan (refererende dommer), S. Rodin, L.S. Rossi og I. Jarukaitis samt dommerne E. Juhász, D. Šváby, C. Vajda, F. Biltgen, K. Jürimäe og A. Kumin,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitssekretær: kontorchef D. Dittert,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 3. september 2019,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Deutsche Umwelthilfe eV ved Rechtsanwalt R. Klinger,
- Freistaat Bayern ved J. Vogel, W. Brechmann og P. Frei, som befuldmægtigede,

* Processprog: tysk.

- den tyske regering ved S. Eisenberg, som befuldmægtiget,
 - Europa-Kommissionen ved F. Erlbacher, G. Gattinara og E. Manhaeve, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. november 2019, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 9, stk. 4, første punktum, i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, der blev undertegnet i Århus den 25. juni 1998 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005 (EUT 2005, L 124, s. 1, herefter »Århuskonventionen«), artikel 4, stk. 3, og artikel 19, stk. 1, TEU, artikel 197, stk. 1, TEUF og artikel 47, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Deutsche Umwelthilfe eV, som er en ikke-statslig organisation, der arbejder for miljøbeskyttelse, og Freistaat Bayern (delstaten Bayern, Tyskland) vedrørende tvangsfuldbyrdelse af et retsligt påbud om at vedtage kørselsforbud med henblik på at overholde de forpligtelser, der følger af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/50/EF af 21. maj 2008 om luftkvaliteten og renere luft i Europa (EUT 2008, L 152, s. 1).

Retsforskrifter

Folkeretten

- 3 Århuskonventionens artikel 9, der har overskriften »Adgang til klage og domstolsprøvelse«, fastsætter følgende:

»[...]

2. Hver part sikrer, inden for rammerne af dens nationale lovgivning, at medlemmer af den berørte offentlighed:

- a) som har tilstrækkelig interesse, eller, alternativt,
- b) hvis en parts administrative regler stiller krav herom, som hævder, at en rettighed er krænket, har adgang til ved en domstol og/eller et andet ved lov etableret uafhængigt og upartisk organ at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af bestemmelserne i artikel 6 og, hvor der er hjemmel i national ret og, med forbehold for stk. 3 nedenfor, af andre relevante bestemmelser i denne konvention.

Hvad der udgør tilstrækkelig interesse eller en krænkelse af en rettighed[,] fastsættes i overensstemmelse med kravene i national ret og i overensstemmelse med det mål at give den berørte offentlighed vid adgang til klage og domstolsprøvelse inden for rammerne af denne konvention. Med henblik herpå skal den interesse, som en hvilken som helst ikke-statslig organisation, der opfylder de krav, der er fastsat i artikel 2, stk. 5, måtte have, anses for at være tilstrækkelig i relation til formålet med litra a) ovenfor. Sådanne organisationer skal også anses for at have rettigheder, der kan krænkes[,] med henblik på formålet med litra b) ovenfor.

[...]

3. I tillæg til og med forbehold for procedurerne om prøvelse efter stk. 1 og 2 ovenfor, sikrer hver part, at medlemmer af offentligheden, der opfylder eventuelle kriterier i national ret, har adgang til administrative eller retslige procedurer for at anfægte private personers og offentlige myndigheders handlinger og undladelser, der er i strid med de bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet.

4. I tillæg til og med forbehold for stk. 1, skal procedurerne, der er fastsat i stk. 1, 2 og 3 ovenfor, stille tilstrækkelige og effektive retsmidler til rådighed, inklusive foreløbige retsmidler, hvor dette findes passende, der skal være rimelige og retfærdige, betimelige og ikke uoverkommeligt dyre. Afgørelser efter denne artikel skal være skriftlige eller registreres på skrift. Domstolsafgørelser, og når det er muligt, andre organers afgørelser, skal være offentligt tilgængelige.

[...]«

EU-retten

4 Følgende fremgår af anden betragtning til direktiv 2008/50:

»For at beskytte menneskers sundhed og miljøet som helhed er det særlig vigtigt at bekæmpe emissionerne af forurenende stoffer ved kilden og at identificere og gennemføre de mest effektive emissionsreducerende foranstaltninger på lokalt og nationalt plan samt på fællesskabsplan. Derfor bør emissioner af skadelige luftforurenende stoffer undgås, forebygges eller reduceres, og der bør fastsættes hensigtsmæssige mål for luftkvaliteten under hensyntagen til Verdenssundhedsorganisationens normer, retningslinjer og programmer.«

5 Dette direktivs artikel 4 fastsætter følgende:

»Medlemsstaterne fastlægger zoner og bymæssige områder på hele deres område. Luftkvalitetsvurdering og -styring gennemføres i alle zoner og bymæssige områder.«

6 Direktivets artikel 13, der har overskriften »Grænseværdier og varslingstærskelværdier til beskyttelse af menneskers sundhed«, bestemmer følgende i stk. 1:

»Medlemsstaterne sikrer, at luftens indhold af svovldioxid, PM₁₀, bly og carbonmonoxid i deres zoner og bymæssige områder ikke overskrider grænseværdierne i bilag XI.

Med hensyn til nitrogendioxid og benzen må grænseværdierne i bilag XI ikke overskrides fra de datoer, der er fastsat deri.

Vurderingen af, om disse krav er overholdt, foretages i overensstemmelse med bilag III.

[...]«

7 Direktivets artikel 23, stk. 1, bestemmer følgende:

»Hvis niveauet af forurenende stoffer i luften i bestemte zoner eller bymæssige områder overskrider en grænseværdi eller en målværdi samt eventuelle relevante tolerancemargener herfor i det konkrete tilfælde, sørger medlemsstaterne for at opstille luftkvalitetsplaner for de pågældende zoner og bymæssige områder for at nå den pågældende grænseværdi eller målværdi i bilag XI og XIV.

Overskrides disse grænseværdier efter fristen[,] skal luftkvalitetsplaner omfatte egnede foranstaltninger, så overskridelsesperioden bliver kortest mulig. Luftkvalitetsplaner kan desuden omfatte specifikke foranstaltninger, der har til formål at beskytte følsomme befolkningsgrupper, herunder børn.

De pågældende luftkvalitetsplaner skal mindst indeholde de oplysninger, der er anført i bilag XV, del A, og kan omfatte foranstaltninger i henhold til artikel 24. Disse planer meddeles omgående Kommissionen, dog senest to år efter udløbet af det år, den første overskridelse blev registreret.

[...]«

- 8 Bilag XI til direktiv 2008/50 har overskriften »Grænseværdier med henblik på beskyttelse af menneskers sundhed«. Del B i dette bilag fastsætter grænseværdier pr. forureningsstof ud fra dets koncentration i luften målt i forskellige tidsrum. For nitrogendioxid fastsætter dette bilag følgende:

| Midlingstid | Grænseværdi | Tolerancemargen | Frist for overholdelse af grænseværdi |
|-------------|--|-----------------------------|---------------------------------------|
| 1 time | 200 µg/m ³ , må ikke overskrides mere end 18 gange pr. kalenderår | [...] 0% den 1. januar 2010 | 1. januar 2010 |
| Kalenderår | 40 µg/m ³ | [...] 0% den 1. januar 2010 | 1. januar 2010 |

Tysk ret

- 9 § 104, stk. 1, første punktum, i Grundgesetz (forfatningen) bestemmer følgende:

»Den personlige frihed kan kun begrænses i henhold til en formel lov og under iagttagelse af de heri foreskrevne former.«

- 10 § 167, stk. 1, første punktum, i Verwaltungsgerichtsordnung (lov om forvaltningsretspleje, herefter »VwGO«) fastsætter følgende:

»Medmindre andet er bestemt i denne lov, reguleres fuldbyrdelsen, mutatis mutandis, af ottende bog i Zivilprozessordnung [den civile retsplejelov].«

- 11 Ifølge den forelæggende rets forklaringer udgør VwGO's § 172 en sådan anden bestemmelse, der i henhold til indledningen til VwGO's § 167, stk. 1, første punktum, principielt udelukker anvendelse af de bestemmelser om tvangsfuldbyrdelse, som er fastsat i ottende bog i Zivilprozessordnung (den civile retsplejelov, herefter »ZPO«). Den er affattet som følger:

»Hvis forvaltningen i de tilfælde, som er omhandlet i § 113, stk. 1, andet punktum, § 113, stk. 5, og § 123, ikke efterkommer påbud, som er givet den ved dommen eller kendelsen om foreløbige forholdsregler, kan retten i første instans efter begæring ved kendelse advare den om, at den vil blive pålagt en tvangsbøde på et beløb på op til 10 000 EUR, hvis påbuddet ikke efterkommes inden for den af retten fastsatte frist, i tilfælde af manglende efterkommelse inden for fristen fastsætte tvangsbøden og af egen drift iværksætte tvangsfuldbyrdelse af påbuddet. Det samme påbud kan gentagne gange give anledning til pålæggelse, fastsættelse og tvangsfuldbyrdelse af en tvangsbøde.«

- 12 ZPO's § 888, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

»1. Når en handling ikke kan fuldbyrdes af tredjemand, men udelukkende afhænger af den parts vilje, som det påhviler at opfylde den pågældende forpligtelse, bestemmer retten i første instans, efter begæring, at parten skal tvinges til at udføre handlingen ved hjælp af en tvangsbøde, og, hvis det ikke

er muligt at inddrive denne, en forvandlingsstraf eller ved hjælp af en forvandlingsstraf. Hver tvangsbøde kan højst udgøre 25 000 EUR. Bestemmelserne i afsnit 2 om forvandlingsstraf finder anvendelse mutatis mutandis.

2. Tvangsmidlerne anordnes uden forudgående advarsel.«

13 ZPO's § 890, stk. 1 og 2, fastsætter følgende:

»1. Såfremt en part tilsidesætter sin forpligtelse til at undlade eller til at tåle en handling, idømmer retten i første instans, efter begæring fra kreditor for forpligtelsen, parten en bøde for hver overtrædelse, og, i tilfælde af at bøden ikke kan inddrives, en forvandlingsstraf eller en forvandlingsstraf på op til seks måneder. Hver bøde kan højst udgøre 250 000 EUR, og den samlede varighed af forvandlingsstraffen højst to år.

2. Inden idømmelsen af bøde eller forvandlingsstraf udsender retten i første instans på begæring en forudgående advarsel, såfremt en sådan ikke allerede er indeholdt i den dom, hvorved forpligtelsen fastslås.«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 14 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at den grænseværdi for nitrogendioxid (NO₂), som er fastsat ved artikel 13, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50, sammenholdt med direktivets bilag XI, del B, nemlig 40 µg/m³ som gennemsnit for et kalenderår, er blevet overskredet mange steder, undertiden meget betydeligt, på mange kilometer vej i byen München (Tyskland).
- 15 Deutsche Umwelthilfe anlagde sag mod delstaten Bayern ved Verwaltungsgericht München (forvaltningsdomstolen i München, Tyskland), som ved dom af 9. oktober 2012 påbød delstaten Bayern at ændre luftkvalitetshandlingsplanen for byen München, der udgør en »luftkvalitetsplan« som omhandlet i artikel 23 i direktiv 2008/50, således at den indeholdt de nødvendige foranstaltninger med henblik på, at den fastsatte grænseværdi for nitrogendioxid blev overholdt hurtigst muligt i denne by. Denne dom har fået retskraft.
- 16 Ved kendelse af 21. juni 2016 advarede Verwaltungsgericht München (forvaltningsdomstolen i München) delstaten Bayern om, at den ville blive pålagt en tvangsbøde på 10 000 EUR, hvis den ikke efterkom påbuddet inden for en frist på et år fra forkyndelsen af kendelsen. I forbindelse med den appelsag, som blev anlagt til prøvelse af denne kendelse, advarede Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Bayern, Tyskland) ved kendelse af 27. februar 2017 delstaten Bayern om, at den ville blive pålagt tvangsbøder på 2 000 til 4 000 EUR, hvis den ikke traf de nødvendige foranstaltninger til at overholde de grænseværdier, som er fastsat ved direktiv 2008/50, herunder fastsættelse af kørselsforbud for visse køretøjer med dieselmotor i forskellige byområder. Denne kendelse har ligeledes fået retskraft.
- 17 Da delstaten Bayern ikke fuldt ud havde overholdt de forpligtelser, som fulgte af kendelsen af 27. februar 2017, idømte Verwaltungsgericht München (forvaltningsdomstolen i München) efter begæring fra Deutsche Umwelthilfe ved kendelse af 26. oktober 2017 delstaten Bayern en tvangsbøde på 4 000 EUR. Delstaten Bayern appellerede ikke denne kendelse og betalte tvangsbøden.
- 18 Efterfølgende efterkom delstaten Bayern fortsat ikke alle de påbud, den var blevet meddelt ved kendelsen af 27. februar 2017. Repræsentanter for delstaten Bayern, herunder delstatens ministerpræsident, tilkendegav tværtimod offentligt, at de ikke agtede at overholde ovennævnte forpligtelser vedrørende fastsættelse af kørselsforbud.

- 19 Ved kendelser af 28. januar 2018 fastsatte Verwaltungsgericht München (forvaltningsdomstolen i München) efter begæring fra Deutsche Umwelthilfe en tvangsbøde på 4 000 EUR over for delstaten Bayern på grund af den manglende efterlevelse af et punkt i konklusionen i kendelsen af 27. februar 2017 og advarede delstaten om, at den ville blive pålagt en yderligere tvangsbøde på et tilsvarende beløb, hvis den ikke inden for en ny frist efterkom et andet punkt i denne kendelses konklusion. Derimod forkastede domstolen bl.a. påstanden om, at delstaten Bayerns minister for miljø og forbrugerbeskyttelse eller subsidiært delstatens ministerpræsident blev pålagt en forvandlingsstraf. Delstaten Bayern appellerede disse kendelser af 28. januar 2018 til Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Bayern), som ved kendelse af 14. august 2018 forkastede appellerne.
- 20 Deutsche Umwelthilfes appel til prøvelse af kendelsen af 28. januar 2018, hvorved organisationens påstand om pålæggelse af en forvandlingsstraf blev forkastet, er imidlertid fortsat verserende for sidstnævnte domstol. Ifølge den forelæggende ret kan det ikke forventes, at delstaten Bayern efterkommer kendelsen af 27. februar 2017 ved at vedtage de omhandlede kørselsforbud.
- 21 Når den udøvende magt så klart giver udtryk for, at den ikke agter at efterkomme visse retsafgørelser, må det antages, at pålæggelse og fastsættelse af nye, større tvangsbøder ikke kan ændre denne adfærd. Betaling af en tvangsbøde medfører nemlig ikke noget økonomisk tab for delstaten Bayern. Tvangsbøden betales således ved, at det af domstolen fastsatte beløb debiteres en bestemt konto på den omhandlede delstats budget og bogføres som en indtægt af samme størrelse for delstatens hovedkasse.
- 22 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at selv om det principielt ville være muligt at sikre overholdelsen af de omhandlede forpligtelser og retsafgørelser ved at pålægge visse medlemmer af regeringen i Oberbayern (Tyskland), delstaten Bayerns minister for miljø og forbrugerbeskyttelse eller denne delstats ministerpræsident en forvandlingsstraf, kan dette instrument, som er fastsat i ZPO, af forfatningsretlige årsager ikke anvendes i det foreliggende tilfælde.
- 23 VwGO's § 167, stk. 1, første punktum, gør det således muligt at anvende de foranstaltninger, som er fastsat i ZPO's ottende bog, herunder forvandlingsstraf, medmindre andet er bestemt i VwGO, men VwGO's § 172 udgør en sådan anden bestemmelse, som udelukker anvendelse af de tvangsfuldbyrdelsesforanstaltninger, der er fastsat i ZPO's ottende bog.
- 24 Bundesverfassungsgericht (forbundsdomstol i forfatningsretlige sager, Tyskland) har ganske vist tidligere fastslået, at forvaltningsdomstolene principielt, når det er relevant, har pligt til at lægge til grund, at de ikke er bundet af de begrænsninger, der følger af VwGO's § 172.
- 25 Den forelæggende ret har imidlertid anført, at hvis personer, der beklæder embeder, som henhører under offentlig myndighedsudøvelse, blev idømt en forvandlingsstraf på grundlag af ZPO's § 888, ville det udgøre en tilsidesætte af den betingelse, som Bundesverfassungsgericht (forbundsdomstol i forfatningsretlige sager) opstillede i sin kendelse af 13. oktober 1970, om, at lovgivers hensigt ved vedtagelsen af en bestemmelse, der tjener som retsgrundlag for frihedsberøvelse, skal have omfattet det formål, med henblik på hvilket denne bestemmelse nu anvendes. Ifølge den forelæggende ret er denne betingelse, henset til § 888's tilblivelseshistorie, imidlertid ikke opfyldt med hensyn til personer, der beklæder embeder, som henhører under offentlig myndighedsudøvelse.
- 26 Den forelæggende ret er imidlertid i tvivl om, hvorvidt EU-retten kræver en anden bedømmelse af den retlige situation, som er omhandlet i hovedsagen.
- 27 Hvis der i en situation som den i hovedsagen omhandlede i henhold til EU-retten skal pålægges en forvandlingsstraf, vil de tyske domstole nemlig ikke kunne tage hensyn til den hindring, som ovennævnte forfatningsretlige praksis udgør.

28 På denne baggrund har Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Bayern) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal

- princippet i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, [TEU], hvorefter medlemsstaterne skal træffe alle foranstaltninger for at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af traktaterne eller af retsakter vedtaget af EU-institutionerne
- princippet om medlemsstaternes effektive gennemførelse af EU-retten, der bl.a. er fastsat i artikel 197, stk. 1, [TEUF]
- adgangen til effektive retsmidler i henhold til [chartrets] artikel 47, stk. 1, [...]
- de kontraherende staters forpligtelse til at stille effektive retsmidler til rådighed på miljøområdet, som følger af [Århuskonventionens] artikel 9, stk. 4, første punktum, [...] og
- medlemsstaternes forpligtelse i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU til at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten,

fortolkes således, at en tysk domstol har ret – og eventuelt endog pligt – til at [pålægge] [personer, der beklæder embeder, der henhører under offentlig myndighedsudøvelse] [...] i en [...] delstat [en forvandlingsstraf] for derigennem at håndhæve denne delstats forpligtelse til at ajourføre en luftkvalitetsplan som omhandlet i artikel 23 i [direktiv 2008/50] med et vist minimumsindhold, såfremt den pågældende delstat ved endelig dom er blevet pålagt at foretage en ajourføring med dette minimumsindhold, og

- flere varsler om og pålæggelser af tvangsbøder over for delstaten ikke har ført til noget resultat
- varsler om og idømmelser af tvangsbøder, selv med højere beløb end de hidtidige varslede og pålagte, ikke har nævneværdig virkning som tvangsmiddel, eftersom betalingen af bøder ikke er forbundet med økonomiske tab for den retskraftigt dømte delstat, men der herved blot sker [en regnskabsmæssig overførsel fra én konto på delstatens budget til en anden af det pågældende beløb]
- [...] den retskraftigt dømte delstat både over for domstole og offentligt – bl.a. gennem den person, der beklæder det højeste politiske embede i delstaten over for parlamentet – har fastslået, at den ikke vil opfylde de forpligtelser, som den er blevet pålagt af domstolene i forbindelse med udarbejdelsen af luftkvalitetsplaner
- den nationale lovgivning i princippet har fastsat retsinstituttet [forvandlingsstraf] med henblik på fuldbyrdelse af retsafgørelser, men national forfatningsretlig praksis er til hinder for anvendelsen af den relevante bestemmelse i en situation som den i sagen omhandlede, og
- den nationale lovgivning ikke stiller tvangsmidler, der er mere effektive end varsler om og pålæggelse af tvangsbøder, men er mindre indgribende end [forvandlingsstraf], til rådighed i en situation som den i sagen foreliggende, og en anvendelse af sådanne tvangsmidler heller ikke i materiel henseende kan komme i betragtning i den foreliggende sag?«

Det præjudicielle spørgsmål

- 29 Den forelæggende ret ønsker med det præjudicielle spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om EU-retten, og herunder navnlig chartrets artikel 47, stk. 1, skal fortolkes således, at den under omstændigheder, der er karakteriseret ved, at en national myndighed vedholdende afviser at efterkomme en retsafgørelse, som pålægger den at opfylde en klar, præcis og ubetinget forpligtelse, der følger af EU-retten, og navnlig af direktiv 2008/50, beføjer eller endda forpligter den kompetente nationale domstol til at pålægge personer, der beklæder embeder, som henhører under offentlig myndighedsudøvelse, en forvandlingsstraf.
- 30 Ifølge den forelæggende ret er dette spørgsmål opstået på baggrund af Domstolens praksis om, at når en medlemsstat ikke har efterkommet de krav, der følger af artikel 13, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50, samtidig med, at den ikke har ansøgt om udsættelse af fristen på de betingelser, der er fastsat i artikel 22, tilkommer det den nationale ret, der eventuelt forelægges sagen, at træffe enhver nødvendig foranstaltning over for den kompetente nationale myndighed – såsom et påbud – med henblik på, at denne myndighed opstiller den luftkvalitetsplan, som nævnte direktiv kræver, på de betingelser, som dette fastlægger (dom af 19.11.2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, præmis 58).
- 31 I det foreliggende tilfælde har den forelæggende ret allerede ved anvendelse af denne retspraksis udstedt et påbud til delstaten Bayern om at vedtage kørselsforbud for visse køretøjer med dieselmotor i forskellige byområder i München, for at den grænseværdi for nitrogendioxid, som er fastsat i bilag XI, del B, til direktiv 2008/50, hurtigst muligt bliver overholdt.
- 32 Da delstaten Bayern har nægtet at efterkomme dette påbud, der har fået retskraft, vedrører hovedsagen specifikt en begæring fra Deutsche Umwelthilfe med henblik på tvangsfuldbyrdelse af påbuddet ved, at delstaten Bayerns minister for miljø og forbrugerbeskyttelse eller subsidiært delstatens ministerpræsident pålægges en forvandlingsstraf.
- 33 I denne forbindelse bemærkes for det første, at da der ikke er sket harmonisering af de nationale mekanismer for tvangsfuldbyrdelse, henhører bestemmelserne for gennemførelsen heraf derfor under medlemsstaternes nationale retsordener i medfør af princippet om sidstnævntes procesautonomi. Disse gennemførelsesbestemmelser skal ikke desto mindre opfylde de to krav om, at de ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende situationer, der er underlagt national ret (ækvivalensprincippet), og at de ikke må gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der er tillagt ved EU-retten (effektivitetsprincippet) (dom af 26.6.2019, Kuhar, C-407/18, EU:C:2019:537, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).
- 34 For det andet skal det bemærkes, at medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten, er forpligtet til at sikre iagttagelse af den adgang til effektive retsmidler, som er fastsat i chartrets artikel 47, stk. 1 (dom af 29.7.2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, præmis 69), som udgør en bekræftelse af princippet om effektiv domstolsbeskyttelse. For så vidt angår retsmidler med henblik på at sikre overholdelse af miljølovgivningen, særligt på initiativ af miljøbeskyttelsesforeninger som i tvisten i hovedsagen, er denne ret til adgang til effektive retsmidler ligeledes fastsat i Århuskonventionens artikel 9, stk. 4.
- 35 Ifølge Domstolens praksis er en national lovgivning, der fører til en situation, hvor en dom afsagt af en retsinstans ikke får nogen virkning, idet retsinstansen ikke råder over noget middel til at kræve efterlevelse af dommen, i strid med det væsentlige indhold af den adgang til effektive retsmidler, som er fastsat i chartrets artikel 47 (jf. i denne retning dom af 29.7.2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, præmis 72).

- 36 Denne adgang ville nemlig blive illusorisk, såfremt en medlemsstats retsorden tillod, at en endelig og bindende retsafgørelse forblev uvirksom til skade for en part (dom af 30.6.2016, Toma og Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis, og af 29.7.2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, præmis 57).
- 37 Det fremgår mere specifikt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende artikel 6, stk. 1, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, i lyset af hvilken chartrets artikel 47 skal fortolkes (dom af 30.6.2016, Toma og Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis), at den omstændighed, at de offentlige myndigheder ikke efterkommer en endelig og eksigibel retsafgørelse, fratager denne bestemmelse enhver effektiv virkning (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolen, 19.3.1997, Hornsby mod Grækenland, CE:ECHR:1997:0319JUD001835791, §§ 41 og 45).
- 38 Retten til adgang til effektive retsmidler er så meget desto vigtigere, som manglende indførelse af de foranstaltninger, som kræves i henhold til direktiv 2008/50, på det område, som dette direktiv omfatter, vil kunne bringe menneskers sundhed i fare (jf. analogt dom af 25.7.2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, præmis 38).
- 39 I øvrigt tilkommer det med henblik på at sikre en effektiv domstolsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af Unionens miljøret, den nationale domstol at fortolke den nationale ret på en sådan måde, at den i videst muligt omfang er i overensstemmelse med såvel formålene med Århuskonventionens artikel 9, stk. 3 og 4, som formålet om effektiv domstolsbeskyttelse af de rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten (jf. i denne retning dom af 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, præmis 50 og 51).
- 40 Med henblik herpå tilkommer det den nationale domstol under hensyntagen til al national ret og ved hjælp af de fortolkningsmetoder, der anerkendes i denne ret, at undersøge, om den kan nå frem til en fortolkning af den nationale ret, der vil gøre det muligt for den at anvende effektive tvangsforanstaltninger for at sikre, at de offentlige myndigheder efterlever en dom, der har fået retskraft, f.eks. i form af store bøder, der gentages med korte mellemrum, og hvis betaling ikke i sidste ende gavner det budget, som finansierer dem.
- 41 I det foreliggende tilfælde er det imidlertid den forelæggende rets opfattelse, at den ikke kan sikre, at det EU-retlige effektivitetsprincip og retten til adgang til effektive retsmidler overholdes, medmindre EU-retten beføjer eller endda forpligter den til at se bort fra de forfatningsmæssige årsager, som efter dens opfattelse er til hinder for anvendelse af forvandlingsstraf over for personer, der beklæder embeder, som henhører under offentlig myndighedsudøvelse.
- 42 I denne henseende bemærkes, at den nationale ret har pligt til under en sag, der henhører under dens kompetence, som organ i en medlemsstat – såfremt der ikke kan anlægges en fortolkning af national lovgivning, der er i overensstemmelse med de EU-retlige krav – at undlade at anvende enhver national bestemmelse, der er i strid med en EU-retlig bestemmelse, som har direkte virkning i den sag, som den skal påkende (dom af 9.3.1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, præmis 21, og af 24.6.2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, præmis 58 og 61).
- 43 Denne praksis fra Domstolen kan imidlertid ikke forstås således, at det EU-retlige effektivitetsprincip og overholdelsen af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, der er sikret ved chartrets artikel 47, stk. 1, forpligter den nationale domstol til at undlade at anvende en bestemmelse i national ret eller den eneste fortolkning heraf, som efter dens opfattelse er i overensstemmelse med den nationale forfatning, hvis den herved vil tilsidesætte en anden grundlæggende rettighed, som er sikret ved EU-retten.

- 44 Som det fremgår af chartrets artikel 52, stk. 1, er retten til en effektiv domstolsbeskyttelse nemlig ikke en absolut ret, og den kan underlægges begrænsninger, bl.a. for at beskytte andres rettigheder og friheder. En tvangsforanstaltning såsom forvandlingsstraf indebærer en begrænsning af retten til frihed, som er sikret ved chartrets artikel 6.
- 45 For at besvare det præjudicielle spørgsmål må der således for det tredje foretages en afvejning af de omhandlede grundlæggende rettigheder på baggrund af de krav, der er fastsat i chartrets artikel 52, stk. 1, første punktum.
- 46 Hvad angår de krav, som retsgrundlaget for en begrænsning af retten til frihed skal opfylde, har Domstolen, i lyset af Menneskerettighedsdomstolens dom af 21. oktober 2013, *Del Río Prada mod Spanien* (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009), allerede fastslået, at en lov, som giver en dommer beføjelse til at frihedsberøve en person, for at opfylde kravene i chartrets artikel 52, stk. 1, skal være tilstrækkeligt tilgængelig, præcis og forudsigelig i sin anvendelse for at undgå enhver fare for vilkårlighed (dom af 15.3.2017, *Al Chodor*, C-528/15, EU:C:2017:213, præmis 38 og 40).
- 47 Det skal præciseres, at disse betingelser gælder i forhold til alle former for frihedsberøvelse, herunder frihedsberøvelse, der skyldes et behov for at sikre fuldbyrdelse af en sanktion, som er pålagt ved en retsafgørelse, og dette gælder uafhængigt af muligheden for, at den berørte person kan undgå frihedsberøvelsen ved at efterkomme et påbud, som er pålagt ved den samme eller en tidligere afgørelse.
- 48 Det fremgår af de drøftelser, der fandt sted i retsmødet for Domstolen, at der er tvivl om, hvorvidt betingelserne for at pålægge personer, der beklæder embeder, som henhører under offentlig myndighedsudøvelse, den i tysk ret omhandlede forvandlingsstraf, er opfyldt, men det tilkommer imidlertid alene den forelæggende ret at vurdere, om de relevante nationale bestemmelser, henset til deres ordlyd og indhold, er tilstrækkeligt tilgængelige, præcise og forudsigelige i deres anvendelse og således gør det muligt at undgå enhver fare for vilkårlighed.
- 49 Hvis dette ikke er tilfældet, kan den nationale domstol ikke alene på grundlag af effektivitetsprincippet og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse pålægge en forvandlingsstraf. Enhver begrænsning af retten til frihed skal nemlig være fastsat ved en lov, som opfylder de krav, der er nævnt i nærværende doms præmis 46.
- 50 Med hensyn til de krav, der følger af proportionalitetsprincippet, bemærkes, at når flere grundlæggende rettigheder er berørt, skal vurderingen af, om proportionalitetsprincippet er overholdt, foretages med respekt af den nødvendige forening af de krav, der er forbundet med beskyttelsen af de forskellige grundlæggende rettigheder, og den rette afvejning af dem (jf. i denne retning dom af 22.1.2013, *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).
- 51 Det må imidlertid fastslås, således som generaladvokaten har anført i punkt 86 i forslaget til afgørelse, at eftersom pålæggelse af en forvandlingsstraf indebærer frihedsberøvelse, kan den kun anvendes, når der ikke findes mindre restriktive foranstaltninger, der gør det muligt at nå det formål, som forfølges. Det tilkommer således den forelæggende ret at undersøge, om den nationale lovgivning om tvangsfuldbyrdelse kan fortolkes i overensstemmelse med retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, således at den giver denne ret beføjelse til at vedtage foranstaltninger, der ikke griber ind i retten til frihed, såsom de i nærværende doms præmis 40 nævnte.
- 52 Det er kun, såfremt den forelæggende ret i forbindelse med den i nærværende doms præmis 45 omhandlede afvejning konkluderer, at den begrænsning af retten til frihed, der sker ved pålæggelse af en forvandlingsstraf, opfylder de betingelser, som i denne henseende er fastsat i chartrets artikel 52, stk. 1, at EU-retten ikke alene tillader, men også kræver anvendelse af en sådan foranstaltning.

- 53 Det skal endvidere fremhæves, at ovenstående betragtninger ikke berører bl.a. muligheden for, at Domstolen i forbindelse med en traktatbrudssag fastslår, at der foreligger en tilsidesættelse af direktiv 2008/50 som den, den forelæggende ret angiver som baggrunden for tvisten i hovedsagen.
- 54 Det bemærkes i øvrigt, at EU-retten fulde virkning og den effektive beskyttelse af borgernes rettigheder i henhold hertil i givet fald kan sikres ved princippet om, at staten er ansvarlig for tab, som er forvoldt borgerne på grund af tilsidesættelser af EU-retten, der må tilregnes staten, idet dette princip er en væsentlig del af systemet i traktaterne, som Unionen er baseret på (jf. i denne retning dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame, C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 20, 39 og 52, og af 28.7.2016, Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis).
- 55 Dette princip gælder i alle tilfælde, hvor en medlemsstat har overtrådt EU-retten, uanset hvilken myndighed der er skyld i denne tilsidesættelse (jf. dom af 28.7.2016, Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis).
- 56 Henset til det ovenstående skal det forelagte spørgsmål besvares med, at EU-retten, og herunder navnlig chartrets artikel 47, stk. 1, skal fortolkes således, at under omstændigheder, der er karakteriseret ved, at en national myndighed vedholdende afviser at efterkomme en retsafgørelse, som pålægger den at opfylde en klar, præcis og ubetinget forpligtelse, der følger af EU-retten, og navnlig af direktiv 2008/50, påhviler det den kompetente nationale domstol at pålægge personer, der beklæder embeder, som henhører under offentlig myndighedsudøvelse, en forvandlingsstraf, når der i national ret foreligger et retsgrundlag for vedtagelse af en sådan straf, som er tilstrækkeligt tilgængeligt, præcist og forudsigeligt i sin anvendelse, og for så vidt som den begrænsning af den ved chartrets artikel 6 sikrede ret til frihed, der sker ved en sådan pålæggelse af en forvandlingsstraf, opfylder de øvrige betingelser, som i denne henseende er fastsat i chartrets artikel 52, stk. 1. Hvis et sådant retsgrundlag efter national ret derimod ikke foreligger, giver EU-retten ikke den nationale domstol beføjelse til at anvende en sådan foranstaltning.

Sagsomkostninger

- 57 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

EU-retten, og herunder navnlig artikel 47, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at under omstændigheder, der er karakteriseret ved, at en national myndighed vedholdende afviser at efterkomme en retsafgørelse, som pålægger den at opfylde en klar, præcis og ubetinget forpligtelse, der følger af EU-retten, og navnlig af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/50/EF af 21. maj 2008 om luftkvaliteten og renere luft i Europa, påhviler det den kompetente nationale domstol at pålægge personer, der beklæder embeder, som henhører under offentlig myndighedsudøvelse, en forvandlingsstraf, når der i national ret foreligger et retsgrundlag for vedtagelse af en sådan straf, som er tilstrækkeligt tilgængeligt, præcist og forudsigeligt i sin anvendelse, og for så vidt som den begrænsning af den ved artikel 6 i chartret om grundlæggende rettigheder sikrede ret til frihed, der sker ved en sådan pålæggelse af en forvandlingsstraf, opfylder de øvrige betingelser, som i denne henseende er fastsat i chartrets artikel 52, stk. 1. Hvis et sådant retsgrundlag efter national ret derimod ikke foreligger, giver EU-retten ikke den nationale domstol beføjelse til at anvende en sådan foranstaltning.

Underskrifter