



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

19 december 2019*

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Artikel 6, artikel 47, eerste alinea, en artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Richtlijn 2008/50/EG – Luchtverontreiniging – Luchtkwaliteit – Luchtkwaliteitsplan – Grenswaarden voor stikstofdioxide – Verplichting om passende maatregelen vast te stellen om te zorgen dat de periode van overschrijding zo kort mogelijk is – Verplichting voor de nationale rechterlijke instanties om alle noodzakelijke maatregelen te treffen – Weigering van een regionale regering om een rechterlijk bevel na te leven – Lijfswang jegens hooggeplaatste politieke vertegenwoordigers of hooggeplaatste functionarissen van de betrokken regio – Effectieve rechterlijke bescherming – Recht op persoonlijke vrijheid – Rechtsgrond – Evenredigheid”

In zaak C-752/18,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Bayerische Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Beieren, Duitsland) bij beslissing van 9 november 2018, ingekomen bij het Hof op 3 december 2018, in de procedure

Deutsche Umwelthilfe eV

tegen

Freistaat Bayern,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, R. Silva de Lapuerta, vicepresident, A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, M. Safjan (rapporteur), S. Rodin, L. S. Rossi, I. Jarukaitis, kamerpresidenten, E. Juhász, D. Šváby, C. Vajda, F. Biltgen, K. Jürimäe en A. Kumin, rechters,

advocaat-generaal: H. Saugmandsgaard Øe,

griffier: D. Dittert, hoofd van een administratieve eenheid,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 3 september 2019,

gelet op de opmerkingen van:

- Deutsche Umwelthilfe eV, vertegenwoordigd door R. Klinger, Rechtsanwalt,
- de Freistaat Bayern, vertegenwoordigd door J. Vogel, W. Brechmann en P. Frei als gemachtigden,

* Procestaal: Duits.

- de Duitse regering, vertegenwoordigd door S. Eisenberg als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door F. Erlbacher, G. Gattinara en E. Manhaeve als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 november 2019,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 9, lid 4, eerste volzin, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, ondertekend te Aarhus op 25 juni 1998 en goedgekeurd namens de Europese Gemeenschap bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB 2005, L 124, blz. 1; hierna: „Verdrag van Aarhus”), artikel 4, lid 3, en artikel 19, lid 1, VEU, artikel 197, lid 1, VWEU, en artikel 47, eerste alinea, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Deutsche Umwelthilfe eV, een niet-gouvernementele organisatie voor de bescherming van het milieu, en de Freistaat Bayern (deelstaat Beieren, Duitsland) over de gedwongen tenuitvoerlegging van een rechterlijk bevel om rijverboden op te leggen met het oog op nakoming van de verplichtingen die voortvloeien uit richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PB 2008, L 152, blz. 1, met rectificatie in PB 2012, L 359, blz. 77).

Toepasselijke bepalingen

Internationaal recht

- 3 Artikel 9 van het Verdrag van Aarhus, „Toegang tot de rechter”, bepaalt:

„[...]”

2. Elke partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat leden van het betrokken publiek

- a) die een voldoende belang hebben, dan wel
- b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een partij dit als voorwaarde stelt, toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 en, wanneer het nationale recht hierin voorziet en onverminderd het navolgende lid 3, andere relevante bepalingen van dit Verdrag.

Wat een voldoende belang en een inbreuk op een recht vormt, wordt vastgesteld in overeenstemming met de eisen van nationaal recht en strokend met het doel aan het betrokken publiek binnen het toepassingsgebied van dit Verdrag ruim toegang tot de rechter te verschaffen. Hiertoe wordt het belang van elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de in artikel 2, lid 5, gestelde eisen voldoende geacht in de zin van het voorgaande onder a). Dergelijke organisaties worden tevens geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van het voorgaande onder b).

[...]

3. Aanvullend op en onverminderd de in de voorgaande leden 1 en 2, bedoelde herzieningsprocedures, waarborgt elke partij dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privépersonen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu.

4. Aanvullend op en onverminderd het voorgaande lid 1, voorzien de in de voorgaande leden 1, 2 en 3, bedoelde procedures in passende en doeltreffende middelen, met inbegrip van, zo nodig, een dwangmiddel tot rechtsherstel en zijn zij billijk, snel en niet onevenredig kostbaar. Beslissingen ingevolge dit artikel zijn schriftelijk of worden schriftelijk vastgelegd. Beslissingen van rechterlijke instanties, en waar mogelijk van andere organen, zijn voor het publiek toegankelijk.

[...]”

Recht van de Unie

4 In overweging 2 van richtlijn 2008/50 staat het volgende te lezen:

„Ter bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu als geheel, is het van bijzonder belang dat de uitstoot van verontreinigende stoffen bij de bron wordt bestreden en dat op lokaal, nationaal en communautair niveau wordt bepaald wat de beste uitstootverminderende maatregelen vervolgens zijn, en dat deze maatregelen worden uitgevoerd. Daarom dient de uitstoot van schadelijke luchtverontreinigende stoffen te worden vermeden, voorkomen of verminderd en dienen passende doelstellingen inzake de luchtkwaliteit te worden vastgesteld, rekening gehouden met de toepasselijke normen, richtsnoeren en programma's van de Wereldgezondheidsorganisatie.”

5 Artikel 4 van deze richtlijn bepaalt:

„De lidstaten wijzen voor hun hele grondgebied zones en agglomeraties aan. In alle zones en agglomeraties vinden luchtkwaliteitsbeoordeling en luchtkwaliteitsbeheer plaats.”

6 Artikel 13 van deze richtlijn, met als opschrift „Grenswaarden en alarmdrempels voor de bescherming van de menselijke gezondheid”, bepaalt in lid 1:

„De lidstaten zorgen ervoor, dat de niveaus van zwaveldioxide, PM₁₀, lood en koolmonoxide in de lucht in [alle] zones en agglomeraties de in bijlage XI vastgestelde grenswaarden niet overschrijden.

Wat stikstofdioxide en benzeen betreft, mogen de in bijlage XI genoemde grenswaarden vanaf de daar genoemde data niet worden overschreden.

De naleving van deze voorschriften wordt beoordeeld overeenkomstig bijlage III.

[...]”

7 Artikel 23, lid 1, van deze richtlijn bepaalt:

„Wanneer het niveau van verontreinigende stoffen in de lucht in bepaalde zones of agglomeraties een grenswaarde of streefwaarde, in beide gevallen verhoogd met de toepasselijke overschrijdingsmarge, overschrijdt, zorgen de lidstaten ervoor dat voor die zones en agglomeraties luchtkwaliteitsplannen worden vastgesteld om de desbetreffende, in de bijlagen XI en XIV genoemde grenswaarde of streefwaarde te bereiken.

In geval van overschrijding van grenswaarden waarvoor het uiterste tijdstip voor naleving reeds is verstreken, worden in de luchtkwaliteitsplannen passende maatregelen genoemd, zodat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden. De luchtkwaliteitsplannen kunnen bovendien maatregelen omvatten die gericht zijn op de bescherming van kwetsbare bevolkingsgroepen zoals kinderen.

De luchtkwaliteitsplannen omvatten ten minste de in bijlage XV, deel A, genoemde gegevens en kunnen maatregelen omvatten overeenkomstig artikel 24. Die plannen worden onverwijld, maar uiterlijk twee jaar na het einde van het jaar waarin de eerste overschrijding is geconstateerd aan de Commissie meegedeeld.

[...]"

- 8 Het opschrift van bijlage XI bij richtlijn 2008/50 luidt „Grenswaarden voor de bescherming van de menselijke gezondheid”. Deel B bepaalt de grenswaarden per verontreinigende stof op basis van de concentratie ervan in de lucht, gemeten in verschillende perioden. Voor stikstofdioxide bepaalt deze bijlage:

Middelingstijd	Grenswaarde	Overschrijdings-marge	Datum waarop de grenswaarde moet zijn bereikt
1 uur	200 µg/m ³ ; mag niet vaker dan 18 keer per kalenderjaar worden overschreden	[...] 0 % op 1 januari 2010	1 januari 2010
Kalenderjaar	40 µg/m ³	[...] 0 % op 1 januari 2010	1 januari 2010

Duits recht

- 9 Artikel 104, lid 1, eerste volzin, van het Grundgesetz (grondwet) bepaalt:

„De persoonlijke vrijheid kan slechts krachtens een formele wet en met inachtneming van de daarin voorgeschreven vormen worden beperkt.”

- 10 § 167, lid 1, eerste volzin, van de Verwaltungsgerichtsordnung (Duits wetboek van bestuursprocesrecht; hierna: „VwGO”) bepaalt:

„Behoudens bijzondere bepalingen van deze wet is de tenuitvoerlegging mutatis mutandis geregeld bij het achtste boek van de Zivilprozessordnung.”

- 11 Volgens de toelichting van de verwijzende rechter is § 172 VwGO een dergelijke bijzondere bepaling, waardoor de toepassing van de bepalingen over de gedwongen tenuitvoerlegging in het achtste boek van de Zivilprozessordnung (Duits wetboek van burgerlijke rechtsvordering; hierna: „ZPO”) overeenkomstig de aanhef van § 167, lid 1, eerste volzin, VwGO in beginsel is uitgesloten. Deze paragraaf luidt als volgt:

„Indien de administratie in de gevallen bedoeld in § 113, lid 1, tweede volzin, § 113, lid 5, en § 123 geen gevolg geeft aan het bevel dat haar is gegeven in een vonnis of beschikking waarbij voorlopige maatregelen worden gelast, kan de rechter in eerste aanleg desgevraagd bij beschikking dreigen haar een dwangsom ten belope van maximaal 10 000 EUR op te leggen bij niet-uitvoering binnen de door hem bepaalde termijn, en in geval van niet-uitvoering binnen deze termijn deze dwangsom opleggen en ambtshalve overgaan tot gedwongen tenuitvoerlegging. Eenzelfde bevel kan herhaaldelijk leiden tot dreiging met alsook oplegging en tenuitvoerlegging van een dwangsom.”

12 § 888, leden 1 en 2, ZPO luidt als volgt:

„1. Wanneer een handeling niet door een derde kan worden uitgevoerd en uitsluitend van de wil van de geëxecuteerde afhankelijk is, moet de rechter in eerste aanleg desgevraagd vaststellen dat de geëxecuteerde is gehouden tot uitvoering van de handeling op straffe van een dwangsom en, voor het geval dat deze dwangsom niet kan worden geïnd, op straffe van gijzeling, dan wel meteen op straffe van gijzeling. Het bedrag van elke dwangsom mag niet hoger zijn dan 25 000 EUR. De bepalingen van afdeling 2 met betrekking tot vrijheidsontneming zijn mutatis mutandis van toepassing op gijzeling.

2. De dwangmiddelen worden bevolen zonder voorafgaande strafbedreiging.”

13 § 890, leden 1 en 2, ZPO bepaalt:

„1. Een schuldenaar die de verplichting een handeling na te laten of het verrichten van een handeling te dulden, niet nakomt, wordt voor elke niet-naleving, op verzoek van de schuldeiser, door de rechter in eerste aanleg veroordeeld tot een civielrechtelijke boete of, voor het geval dat deze boete niet kan worden geïnd, op straffe van gijzeling, dan wel meteen op straffe van gijzeling van maximaal zes maanden. Het bedrag van elke boete mag niet hoger zijn dan 250 000 EUR en de gijzeling mag in totaal niet meer dan twee jaar duren.

2. De veroordeling moet worden voorafgegaan door een overeenkomstige aanzegging, die, wanneer zij niet is opgenomen in de beslissing waarbij de verplichting is uitgesproken, op verzoek door de rechter in eerste aanleg wordt gegeven.”

Hoofdeding en prejudiciële vraag

14 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de grenswaarde die bij de gecombineerde bepalingen van artikel 13, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 en bijlage XI, deel B, daarbij is vastgesteld voor stikstofdioxide (NO₂), namelijk gemiddeld 40 µg/m³ over een kalenderjaar, op talrijke plaatsen in de stad München (Duitsland) op meerdere kilometers van het wegennet – soms fors – is overschreden.

15 Nadat Deutsche Umwelthilfe beroep had ingesteld bij het Verwaltungsgericht München (bestuursrechter in eerste aanleg München, Duitsland), heeft deze rechter de Freistaat Bayern bij vonnis van 9 oktober 2012 gelast het actieplan voor de luchtkwaliteit van de stad München, een „luchtkwaliteitsplan” in de zin van artikel 23 van richtlijn 2008/50, aldus te wijzigen dat het de maatregelen bevat die nodig zijn om ervoor te zorgen dat de vastgestelde grenswaarde voor stikstofdioxide in deze stad zo snel mogelijk in acht wordt genomen. Dat vonnis is in kracht van gewijsde gegaan.

16 Bij beschikking van 21 juni 2016 heeft het Verwaltungsgericht München gedreigd de Freistaat Bayern een dwangsom van 10 000 EUR op te leggen in het geval dat deze deelstaat het bevel niet binnen een jaar na betekening van die beschikking zou naleven. In het kader van het bezwaar tegen deze beschikking heeft het Bayerische Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Beieren, Duitsland) bij beschikking van 27 februari 2017 de Freistaat Bayern een dwangsom van 2 000 tot 4 000 EUR aangezegd als hij niet de nodige maatregelen zou nemen om de bij richtlijn 2008/50 vastgestelde grenswaarden in acht te nemen, waaronder begrepen de oplegging van rijverboden voor bepaalde voertuigen met dieselmotor in verschillende delen van de stad. Ook deze beschikking is in kracht van gewijsde gegaan.

- 17 Omdat de Freistaat Bayern de verplichtingen uit de beschikking van 27 februari 2017 niet volledig was nagekomen, heeft het Verwaltungsgericht München de Freistaat Bayern op verzoek van Deutsche Umwelthilfe bij beschikking van 26 oktober 2017 een dwangsom van 4 000 EUR opgelegd. De Freistaat Bayern heeft geen hoger beroep ingesteld tegen deze beschikking en heeft de dwangsom betaald.
- 18 Ook na deze beschikking heeft de Freistaat Bayern geen gevolg gegeven aan de bevelen die bij de beschikking van 27 februari 2017 waren gegeven. Integendeel, vertegenwoordigers van de Freistaat Bayern, onder wie de minister-president, hebben in het openbaar verklaard dat zij niet van plan waren de bovengenoemde verplichtingen om rijverboden op te leggen na te komen.
- 19 Bij beschikkingen van 28 januari 2018 heeft het Verwaltungsgericht München de Freistaat Bayern op verzoek van Deutsche Umwelthilfe een dwangsom van 4 000 EUR opgelegd omdat de deelstaat een punt uit het dictum van de beschikking van 27 februari 2017 niet ten uitvoer had gelegd, en die deelstaat aangezegd dat het een aanvullende dwangsom van gelijke hoogte zou opleggen als hij niet binnen een nieuwe termijn gevolg zou geven aan een ander punt van het dictum van deze beschikking. Daarentegen heeft deze rechter onder andere het verzoek afgewezen van lijfswang jegens de minister van Milieu en Consumentenbescherming van de Freistaat Bayern, of anders de minister-president van die deelstaat. De Freistaat Bayern is opgekomen tegen deze beschikkingen van 28 januari 2018 bij het Bayerische Verwaltungsgerichtshof, dat deze beroepen bij beschikking van 14 augustus 2018 heeft verworpen.
- 20 Het bezwaar van Deutsche Umwelthilfe tegen de beschikking van 28 januari 2018 waarbij haar verzoek om lijfswang is afgewezen, is echter nog steeds aanhangig bij deze rechter. Volgens de verwijzende rechter is er geen aanleiding om te verwachten dat de Freistaat Bayern gevolg zal geven aan de beschikking van 27 februari 2017 en de litigieuze rijverboden zal vaststellen.
- 21 Wanneer de uitvoerende macht zo duidelijk laat blijken dat zij vastbesloten is geen gevolg te geven aan bepaalde rechterlijke beslissingen, moet worden verondersteld dat de aanzegging en de oplegging van nieuwe, hogere dwangsommen aan dat gedrag niets zullen kunnen veranderen. De betaling van een dwangsom gaat voor de Freistaat Bayern namelijk niet gepaard met vermogensverlies. Integendeel, bij de vereffening ervan wordt een bepaalde post op de begroting van de deelstaat met het door de rechter opgelegde bedrag gedebiteerd en wordt eenzelfde bedrag bij de centrale kas van de deelstaat als ontvangst geboekt.
- 22 Hoewel het in beginsel mogelijk is de nakoming van de litigieuze verplichtingen en rechterlijke beslissingen te verzekeren door middel van lijfswang tegen bepaalde leden van de regering van de administratieve regio Oberbayern (Duitsland), de minister van Milieu en Consumentenbescherming van de deelstaat Beieren of de minister-president van die deelstaat, overweegt de verwijzende rechter dat dit dwangmiddel (waarin is voorzien door de ZPO) om grondwettelijke redenen in casu niet toepasselijk is.
- 23 Op grond van § 167, lid 1, eerste volzin, VwGO kunnen de maatregelen van het achtste boek van de ZPO, zoals lijfswang, namelijk worden toegepast behoudens andersluidende bijzondere bepalingen van de VwGO. § 172 VwGO vormt een dergelijke bijzondere bepaling, waardoor de toepassing van de maatregelen van gedwongen tenuitvoerlegging vervat in het achtste boek van de ZPO wordt uitgesloten.
- 24 Erkend moet worden dat het Bundesverfassungsgericht (federaal grondwettelijk hof, Duitsland) reeds voor recht heeft verklaard dat bestuursrechters in beginsel moeten aannemen dat zij in voorkomend geval niet gebonden zijn aan de beperkingen die voortvloeien uit § 172 VwGO.

- 25 Krachtens § 888 ZPO lijfswang opleggen jegens functionarissen die openbaar gezag uitoefenen, zou volgens de verwijzende rechter echter neerkomen op miskenning van het vereiste dat het Bundesverfassungsgericht in zijn beschikking van 13 oktober 1970 heeft geformuleerd, dat de bedoeling van de wetgever bij de vaststelling van een bepaling die als rechtsgrond dient voor vrijheidsbeneming, moet worden verondersteld de doelstelling te omvatten voor de verwezenlijking waarvan deze bepaling inmiddels wordt toegepast. Gelet op de ontstaansgeschiedenis van § 888 ZPO is aan dat vereiste volgens de verwijzende rechter niet voldaan in het geval van functionarissen die openbaar gezag uitoefenen.
- 26 Deze rechter vraagt zich echter af of het Unierecht een andere beoordeling van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde rechtssituatie vereist.
- 27 Indien de oplegging van lijfswang in een situatie als aan de orde in het hoofdgeding noodzakelijk is op grond van het Unierecht, mogen de Duitse rechters namelijk geen rekening houden met de door de bovengenoemde constitutionele rechtspraak opgeworpen hindernis.
- 28 Onder deze omstandigheden heeft het Bayerische Verwaltungsgerichtshof de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Moeten

- het bij artikel 4, lid 3, tweede alinea, [VEU] vastgestelde vereiste dat de lidstaten alle algemene en bijzondere maatregelen treffen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren,
- het bij onder andere artikel 197, lid 1, [VWEU] vastgestelde beginsel inzake de doeltreffende uitvoering van het Unierecht door de lidstaten,
- het door artikel 47[, eerste alinea,] van het [Handvest] gewaarborgde recht op een doeltreffende voorziening in rechte,
- de uit artikel 9, lid 4, eerste volzin, van het [Verdrag van Aarhus] voortvloeiende verplichting voor de verdragsluitende staten om daadwerkelijke rechtsbescherming inzake milieuaangelegenheden te bieden,
- de bij artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU vastgestelde verplichting voor de lidstaten om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden te verzekeren,

aldus worden uitgelegd dat een Duitse rechter het recht – en zo nodig de plicht – heeft te bevelen dat functionarissen van een Duitse deelstaat worden gegijzeld teneinde de deelstaat te dwingen te voldoen aan zijn verplichting om een luchtkwaliteitsplan in de zin van artikel 23 van [richtlijn 2008/50] bij te werken en daaraan een bepaalde minimumhoud te geven, wanneer deze deelstaat definitief is veroordeeld om dat plan met die minimumhoud bij te werken, en

- de deelstaat meermaals vruchteloos is bedreigd met dwangsommen en aan betaling daarvan is onderworpen,
- de dreiging met en de oplegging van hogere dwangsommen dan tot nu toe het geval was geen noemenswaardig effect hebben, omdat de betaling van de dwangsommen voor de definitief veroordeelde deelstaat niet gepaard gaat met vermogensverlies, maar het opgelegde bedrag telkens gewoon wordt overgeboekt van de ene post binnen de deelstaatbegroting naar een andere post binnen dezelfde begroting,

- de definitief veroordeelde deelstaat zowel tegenover de rechter als in het openbaar heeft verklaard – onder andere in het parlement bij monde van zijn hoogste politieke ambtsdrager – dat hij de gerechtelijk opgelegde verplichtingen in verband met de luchtkwaliteitsplanning niet zal nakomen,
- het nationale recht in beginsel voorziet in het dwangmiddel van gijzeling met het oog op de tenuitvoerlegging van gerechtelijke beslissingen, maar rechtspraak van de nationale constitutionele rechter in de weg staat aan de toepassing van de relevante bepaling op gevallen zoals het onderhavige, en
- het nationale recht voor gevallen zoals het onderhavige niet voorziet in dwangmiddelen die doelgerichter zijn dan bedreiging met en oplegging van een dwangsom, maar minder ingrijpend dan gijzeling, en het gebruik van dergelijke dwangmiddelen uit de aard der zaak niet in aanmerking komt?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 29 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het recht van de Unie, en met name artikel 47, eerste alinea, van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het, in geval van aanhoudende weigering van een nationale autoriteit om gevolg te geven aan een rechterlijke beslissing waarbij haar wordt gelast een duidelijke, nauwkeurige en onvoorwaardelijke verplichting na te komen die voortvloeit uit dat recht, met name uit richtlijn 2008/50, de bevoegde nationale rechter machtigt of zelfs verplicht lijfswang op te leggen jegens functionarissen die openbaar gezag uitoefenen.
- 30 Volgens de verwijzende rechter rijst deze vraag in de context van de rechtspraak van het Hof waarin is geoordeeld dat het, wanneer een lidstaat de vereisten van artikel 13, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 niet heeft nageleefd maar evenmin onder de voorwaarden van artikel 22 van deze richtlijn om uitstel van het uiterste tijdstip heeft verzocht, aan de bevoegde nationale rechter – waarbij eventueel beroep is ingesteld – staat om jegens de nationale autoriteit alle noodzakelijke maatregelen te treffen, zoals een bevel, opdat deze autoriteit het in genoemde richtlijn vereiste plan onder de daarin gestelde voorwaarden opstelt (arrest van 19 november 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, punt 58).
- 31 In casu heeft de verwijzende rechter op grond van deze rechtspraak de Freistaat Bayern al gelast het verkeer van bepaalde voertuigen met dieselmotor in verschillende delen van de stad München te verbieden, om ervoor te zorgen dat de grenswaarde voor stikstofdioxide die in bijlage XI, deel B, bij richtlijn 2008/50 is vastgesteld, zo snel mogelijk in acht wordt genomen.
- 32 Tegen de achtergrond van de weigering van de Freistaat Bayern om dit in kracht van gewijsde gegane bevel na te leven betreft het hoofdgeding inzonderheid een verzoek van Deutsche Umwelthilfe tot gedwongen tenuitvoerlegging van dit bevel door middel van lijfswang tegen de minister van Milieu en Consumentenbescherming van de deelstaat Beieren of anders de minister-president ervan.
- 33 Dienaangaande moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat de regels inzake gedwongen tenuitvoerlegging bij gebreke van harmonisatie van de nationale regelingen krachtens het beginsel van procesrechtelijke autonomie van de lidstaten een zaak van hun interne rechtsorde zijn. Deze regels moeten evenwel aan twee voorwaarden voldoen, namelijk dat zij niet ongunstiger zijn dan de regels die voor soortgelijke situaties naar nationaal recht gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en dat zij de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel) (arrest van 26 juni 2019, Kuhar, C-407/18, EU:C:2019:537, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 34 In de tweede plaats moet eraan worden herinnerd dat de lidstaten gehouden zijn om bij het ten uitvoer brengen van het recht van de Unie de eerbiediging van het in artikel 47, eerste alinea, van het Handvest neergelegde recht op een doeltreffende voorziening in rechte te waarborgen (arrest van 29 juli 2019, *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, punt 69), hetgeen een bevestiging vormt van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming. In het geval van beroepen waarmee wordt beoogd de eerbiediging van het milieurecht af te dwingen – met name op initiatief van natuurbeschermingsorganisaties, zoals in het hoofdgeding – is dat recht op een doeltreffende voorziening in rechte ook neergelegd in artikel 9, lid 4, van het Verdrag van Aarhus.
- 35 Volgens de rechtspraak van het Hof miskent een nationale wettelijke regeling die tot een situatie leidt waarin het vonnis van een rechterlijke instantie zonder uitwerking blijft doordat deze niet beschikt over enig middel om het vonnis te doen naleven, de wezenlijke inhoud van het in artikel 47 van het Handvest neergelegde recht op een doeltreffende voorziening in rechte (zie in die zin arrest van 29 juli 2019, *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, punt 72).
- 36 Dat recht zou denkbeeldig zijn indien het in de rechtsorde van een lidstaat mogelijk zou zijn dat een definitieve en bindende rechterlijke beslissing zonder uitwerking blijft ten nadele van een partij (arresten van 30 juni 2016, *Toma en Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci*, C-205/15, EU:C:2016:499, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 29 juli 2019, *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, punt 57).
- 37 Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) over artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950, in het licht waarvan artikel 47 van het Handvest moet worden uitgelegd (arrest van 30 juni 2016, *Toma en Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci*, C-205/15, EU:C:2016:499, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak), blijkt meer bepaald dat het feit dat overheidsorganen zich niet voegen naar een definitieve en uitvoerbare rechterlijke beslissing deze bepaling elk nuttig effect ontnemt (zie in die zin EHRM, 19 maart 1997, *Hornsby tegen Griekenland*, CE:ECHR:1997:0319JUD001835791, §§ 41 en 45).
- 38 Het recht op een doeltreffende voorziening in rechte is des te belangrijker omdat nalaten de door richtlijn 2008/50 vereiste maatregelen te nemen gevaar kan opleveren voor de gezondheid van personen (zie naar analogie arrest van 25 juli 2008, *Janecek*, C-237/07, EU:C:2008:447, punt 38).
- 39 Voorts staat het aan de nationale rechter om, ter waarborging van de effectieve rechterlijke bescherming op de binnen het milieurecht van de Unie vallende gebieden, aan zijn nationale recht een uitlegging te geven die zo veel mogelijk in overeenstemming is met de doelstellingen in artikel 9, leden 3 en 4, van het Verdrag van Aarhus en met de doelstelling van effectieve rechterlijke bescherming van de rechten die door het Unierecht zijn verleend (zie in die zin arrest van 8 maart 2011, *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, punten 50 en 51).
- 40 Daartoe staat het aan de rechter na te gaan, met inachtneming van het gehele interne recht en onder toepassing van de daarin erkende uitleggingsmethoden, of hij het recht zodanig kan uitleggen dat het hem is toegestaan doeltreffende dwangmiddelen toe te passen om te waarborgen dat overheidsorganen een in kracht van gewijsde gegaan vonnis ten uitvoer leggen, zoals hoge, kort na elkaar opgelegde dwangsommen die niet in laatste instantie terugvloeien in de begroting waaruit zij zijn betaald.
- 41 In casu meent de verwijzende rechter evenwel dat hij er niet in kan slagen het beginsel van doeltreffendheid van het Unierecht en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte te doen eerbiedigen, tenzij het Unierecht hem machtigt of zelfs verplicht om de constitutionele gronden terzijde te schuiven die hem, naar eigen zeggen, beletten om lijfswang toe te passen jegens functionarissen die openbaar gezag uitoefenen.

- 42 In dat verband moet eraan worden herinnerd dat de nationale rechter die in het kader van zijn bevoegdheid is aangezocht, wanneer de nationale regelgeving niet in overeenstemming met de vereisten van het Unierecht kan worden uitgelegd, als orgaan van een lidstaat verplicht is iedere nationale bepaling die strijdig is met een bepaling van het Unierecht met rechtstreekse werking in het geschil dat aan hem is voorgelegd, buiten toepassing te laten (arresten van 9 maart 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, punt 21, en 24 juni 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punten 58 en 61).
- 43 Deze rechtspraak van het Hof mag echter niet aldus worden opgevat dat het beginsel van doeltreffendheid van het Unierecht en de eerbiediging van het recht op effectieve rechterlijke bescherming, dat door artikel 47, eerste alinea, van het Handvest wordt gewaarborgd, de nationale rechter verplichten een bepaling van nationaal recht of de enige uitlegging ervan die hem verenigbaar lijkt met zijn nationale grondwet, buiten toepassing te laten indien hij zodoende een ander door het Unierecht gewaarborgd grondrecht zou miskennen.
- 44 Zoals blijkt uit artikel 52, lid 1, van het Handvest is het recht op effectieve rechterlijke bescherming namelijk geen absoluut recht en kan het worden beperkt, met name om de rechten en vrijheden van anderen te beschermen. Een dwangmiddel als lijfswang betekent een beperking van het recht op vrijheid, dat door artikel 6 van het Handvest wordt gewaarborgd.
- 45 Om de prejudiciële vraag te beantwoorden moeten, in de derde plaats, de betrokken grondrechten dan ook worden gewogen in het licht van de vereisten van artikel 52, lid 1, eerste volzin, van het Handvest.
- 46 Wat betreft de vereisten waaraan een rechtsgrond voor een beperking van het recht op vrijheid moet voldoen, heeft het Hof al opgemerkt, in het licht van het arrest van het EHRM van 21 oktober 2018, Del Río Prada tegen Spanje (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009), dat een wet op grond waarvan iemand door een rechter zijn vrijheid kan worden ontnomen, om te voldoen aan de vereisten van artikel 52, lid 1, van het Handvest, voldoende toegankelijk en nauwkeurig moet zijn en de toepassing ervan voldoende voorzienbaar moet zijn, teneinde willekeur uit te sluiten (arrest van 15 maart 2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, punten 38 en 40).
- 47 Deze voorwaarden gelden voor elk type vrijheidsbeneming, met inbegrip van gevallen waarin die voortvloeit uit de noodzaak om ervoor te zorgen dat een bij een rechterlijke beslissing opgelegde sanctie ten uitvoer wordt gelegd, ongeacht de mogelijkheid voor de betrokkene om de vrijheidsbeneming te voorkomen door een bevel na te leven dat bij diezelfde beslissing of een eerdere beslissing is gegeven.
- 48 Hoewel uit de behandeling ter terechtzitting voor het Hof naar voren is gekomen dat er twijfels blijven bestaan over de vraag of aan alle voorwaarden is voldaan om de in het Duitse recht bestaande lijfswang op te leggen jegens functionarissen die openbaar gezag uitoefenen, staat het bij uitsluiting aan de verwijzende rechter om te beoordelen of de relevante nationale bepalingen, in het licht van hun bewoordingen en hun inhoud, voldoende toegankelijk en nauwkeurig zijn en de toepassing ervan voldoende voorzienbaar is, zodat elk risico van willekeur kan worden voorkomen.
- 49 Als dat niet het geval is, kan de nationale rechter niet louter op grond van het doeltreffendheidsbeginsel en het recht op effectieve rechterlijke bescherming lijfswang opleggen. Elke beperking van het recht op vrijheid moet namelijk worden gesteld bij een wet die beantwoordt aan de in punt 46 van dit arrest in herinnering gebrachte vereisten.
- 50 Met betrekking tot de vereisten die voortvloeien uit het evenredigheidsbeginsel moet eraan worden herinnerd dat, wanneer verscheidene grondrechten aan de orde zijn, bij de beoordeling of het evenredigheidsbeginsel in acht is genomen de vereisten inzake de bescherming van deze verschillende

rechten met elkaar moeten worden verzoend en een juist evenwicht ertussen moet worden verzekerd (zie in die zin arrest van 22 januari 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 51 Zoals de advocaat-generaal in punt 86 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kan lijfswang pas worden toegepast wanneer het nagestreefde doel met geen enkele andere, minder belastende maatregel kan worden bereikt, aangezien een dergelijk dwangmiddel vrijheidsbeneming meebrengt. Het staat derhalve aan de verwijzende rechter om na te gaan of het nationale recht op het vlak van gedwongen tenuitvoerlegging conform het recht op effectieve rechterlijke bescherming aldus kan worden uitgelegd dat deze rechter maatregelen mag nemen die geen aantasting vormen van het recht op vrijheid, zoals de maatregelen die in punt 40 van dit arrest zijn genoemd.
- 52 Enkel in het geval dat de verwijzende rechter in het kader van de in punt 45 van dit arrest bedoelde weging concludeert dat de beperking van het recht op vrijheid door de oplegging van lijfswang voldoet aan de voorwaarden die in dat verband in artikel 52, lid 1, van het Handvest worden gesteld, zou het recht van de Unie de toepassing van een dergelijke maatregel niet alleen toestaan, maar zelfs vereisen.
- 53 Daarnaast moet worden onderstreept dat de hierboven bedoelde overwegingen met name onverlet laten dat een schending van richtlijn 2008/50, zoals de schending die door de verwijzende rechter wordt genoemd als de bron van het hoofdgeding, door het Hof in het kader van een beroep wegens niet-nakoming kan worden vastgesteld.
- 54 Voorts moet eraan worden herinnerd dat de volle werking van het recht van de Unie en de doeltreffende bescherming van de rechten die particulieren daaraan ontleen, in voorkomend geval kunnen worden gewaarborgd door het beginsel dat de staat aansprakelijk is voor schade die particulieren lijden als gevolg van schendingen van het Unierecht die de staat kunnen worden toegerekend, een beginsel dat inherent is aan het stelsel van de Verdragen waarop de Unie is gegrond (zie in die zin arresten van 5 maart 1996, *Brasserie du pêcheur* en *Factortame*, C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79, punten 20, 39 en 52, en 28 juli 2016, *Tomášová*, C-168/15, EU:C:2016:602, punt 18 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 55 Dat beginsel geldt voor alle gevallen van schending van het Unierecht door een lidstaat, ongeacht de overheidsinstantie die zich aan die schending schuldig heeft gemaakt (arrest van 28 juli 2016, *Tomášová*, C-168/15, EU:C:2016:602, punt 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 56 Gelet op het voorgaande moet op de vraag worden geantwoord dat het recht van de Unie, en met name artikel 47, eerste alinea, van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het, in geval van aanhoudende weigering van een nationale autoriteit om gevolg te geven aan een rechterlijke beslissing waarbij haar wordt gelast een duidelijke, nauwkeurige en onvoorwaardelijke verplichting na te komen die voortvloeit uit dat recht, met name uit richtlijn 2008/50, aan de bevoegde nationale rechterlijke instantie staat om lijfswang op te leggen jegens functionarissen die openbaar gezag uitoefenen indien er in de bepalingen van nationaal recht een rechtsgrond is voor oplegging van een dergelijk dwangmiddel die voldoende toegankelijk en nauwkeurig is en waarvan de toepassing voldoende voorzienbaar is en mits de daarmee gepaard gaande beperking van het recht op vrijheid, dat door artikel 6 van het Handvest wordt gewaarborgd, voldoet aan de andere voorwaarden die in dat verband in artikel 52, lid 1, van het Handvest worden gesteld. Indien een dergelijke rechtsgrond daarentegen ontbreekt in het nationale recht, machtigt het recht van de Unie deze rechterlijke instantie niet om een dergelijke maatregel te nemen.

Kosten

- 57 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

Het recht van de Unie, en met name artikel 47, eerste alinea, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moet aldus worden uitgelegd dat het, in geval van aanhoudende weigering van een nationale autoriteit om gevolg te geven aan een rechterlijke beslissing waarbij haar wordt gelast een duidelijke, nauwkeurige en onvoorwaardelijke verplichting na te komen die voortvloeit uit dat recht, met name uit richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa, aan de bevoegde nationale rechterlijke instantie staat om lijfswang op te leggen jegens functionarissen die openbaar gezag uitoefenen indien er in de bepalingen van nationaal recht een rechtsgrond is voor oplegging van een dergelijk dwangmiddel die voldoende toegankelijk en nauwkeurig is en waarvan de toepassing voldoende voorzienbaar is en mits de daarmee gepaarde gaande beperking van het recht op vrijheid, dat door artikel 6 van het Handvest van de grondrechten wordt gewaarborgd, voldoet aan de andere voorwaarden die in dat verband in artikel 52, lid 1, van het Handvest worden gesteld. Indien een dergelijke rechtsgrond daarentegen ontbreekt in het nationale recht, machtigt het recht van de Unie deze rechterlijke instantie niet om een dergelijke maatregel te nemen.

ondertekeningen