



Pers en Voorlichting

Hof van Justitie van de Europese Unie  
**PERSCOMMUNIQUÉ nr. 164/19**  
Luxemburg, 19 december 2019

Arrest in zaak C-752/18  
Deutsche Umwelthilfe/Freistaat Bayern

**Lijfswang jegens verantwoordelijke personen van de Freistaat Bayern om hen te dwingen maatregelen te nemen om te zorgen dat de lucht in München schoner wordt (zoals een rijverbod voor bepaalde dieselveertuigen) kan alleen worden opgelegd als daarvoor een rechtsgrond is die voldoende toegankelijk en nauwkeurig is en de toepassing ervan voldoende voorzienbaar is, en als de lijfswang evenredig is**

*Het is aan het Verwaltungsgerichtshof Bayern om na te gaan of aan deze voorwaarden is voldaan*

In zijn arrest van vandaag heeft het Hof van Justitie zich voor het eerst uitgesproken over de vraag of nationale rechterlijke instanties lijfswang mogen of zelfs moeten opleggen jegens verantwoordelijke personen van nationale autoriteiten die aanhoudend weigeren gevolg te geven aan een rechterlijke beslissing waarbij hun wordt gelast hun verplichtingen uit het recht van de Unie na te komen.

Het Hof was verzocht om een uitspraak in het kader van een geding tussen Deutsche Umwelthilfe, een Duitse milieubeschermingsorganisatie, en de Freistaat Bayern (deelstaat Beieren, Duitsland) over de aanhoudende weigering van de deelstaat om, ter uitvoering van richtlijn 2008/50 betreffende de luchtkwaliteit<sup>1</sup>, de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de grenswaarde voor stikstofdioxide in de stad München (Duitsland) in acht wordt genomen. De Freistaat Bayern is eerst in 2012 veroordeeld om zijn actieplan voor de luchtkwaliteit voor München aan te passen en is daarna in 2016 op straffe van een dwangsom veroordeeld om zijn verplichtingen na te komen, onder andere door het opleggen van rijverboden voor bepaalde voertuigen met dieselmotor in verschillende delen van de stad. De deelstaat heeft echter geweigerd gevolg te geven aan deze bevelen en is daarom in 2017 een derde maal veroordeeld, ditmaal tot een dwangsom van 4 000 EUR, die hij heeft betaald. Omdat de Freistaat Bayern nog steeds weigerde gevolg te geven aan deze bevelen en in het openbaar had verklaard dat hij zijn verplichtingen niet zou nakomen, heeft Deutsche Umwelthilfe een nieuw beroep ingesteld waarin zij heeft verzocht, ten eerste, om een nieuwe dwangsom van 4 000 EUR en, ten tweede, om oplegging van lijfswang jegens de verantwoordelijke personen binnen de Freistaat Bayern (namelijk de minister van Milieu en Consumentenbescherming of anders de minister-president). Het verzoek om een dwangsom is bij beschikking van 28 januari 2018 toegewezen, maar het verzoek om lijfswang is bij beschikking van dezelfde dag afgewezen. De Freistaat Bayern is opgekomen tegen deze beschikkingen bij het Bayerische Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Beieren, Duitsland), de verwijzende rechter in deze zaak. Deze rechter heeft de dwangsom bevestigd, maar heeft beslist over de eventuele oplegging van lijfswang een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof. Het Bayerische Verwaltungsgerichtshof heeft namelijk vastgesteld dat de opstelling van de Freistaat Bayern door de oplegging van dwangsommen niet zou veranderen, omdat zij worden geboekt als inkomsten van de deelstaat, zodat zij geen enkel vermogensverlies meebrengen, en dat lijfswang om grondwettelijke redenen niet kon worden opgelegd. Daarop heeft deze rechter het Hof een prejudiciële vraag gesteld om, in wezen, te bepalen of het recht van de Unie, met name het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, dat wordt gewaarborgd door artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de

<sup>1</sup> 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).

Europese Unie (hierna: „Handvest”), aldus moest worden uitgelegd dat de nationale rechterlijke instanties gemachtigd of zelfs verplicht zijn om een dergelijk dwangmiddel op te leggen.

**Het Hof heeft geoordeeld 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 het recht van de Unie, met name uit richtlijn 2008/50, **aan de bevoegde nationale rechter is om lijfswang op te leggen jegens de verantwoordelijke personen van de Freistaat Bayern, mits aan twee voorwaarden is voldaan. Ten eerste moet er in het nationale recht een rechtsgrond zijn voor de oplegging van een dergelijk dwangmiddel die voldoende toegankelijk en nauwkeurig is en waarvan de toepassing voldoende voorzienbaar is. Ten tweede moet het evenredigheidsbeginsel in acht worden genomen.**

In dat verband heeft het Hof er om te beginnen aan herinnerd dat de lidstaten bij het ten uitvoer brengen van het recht van de Unie gehouden zijn om ervoor te zorgen dat het recht op **effectieve rechterlijke bescherming** wordt geëerbiedigd, een recht dat wordt gewaarborgd door zowel artikel 47 van het Handvest als – op het gebied van het milieu – artikel 9, lid 4, van het Verdrag van Aarhus<sup>2</sup>. Dat recht is des te belangrijker omdat het verzuim om de door richtlijn 2008/50 vereiste maatregelen te nemen **gevaar** kan opleveren voor de **gezondheid van personen**. Een nationale wettelijke regeling die tot een situatie leidt waarin het vonnis van een rechterlijke instantie zonder uitwerking blijft, miskent de wezenlijke inhoud van dat recht en ontnemt het elk nuttig effect. In een dergelijke situatie heeft het Hof eraan herinnerd dat het aan de nationale rechter staat om aan zijn nationale recht een uitlegging te geven die zo veel mogelijk in overeenstemming is met de doelstellingen van deze bepalingen of, indien dat niet mogelijk is, elke nationale bepaling die in strijd is met rechtstreeks werkend Unierecht buiten toepassing te laten

Niettemin heeft het Hof ook duidelijk gemaakt dat de nakoming van deze laatste verplichting niet mag leiden tot miskenning van een ander grondrecht, namelijk het **recht op vrijheid** (gewaarborgd door artikel 6 van het Handvest), waarvan lijfswang een beperking vormt. Aangezien het recht op effectieve rechterlijke bescherming niet absoluut is en overeenkomstig artikel 52, lid 1, van het Handvest kan worden beperkt, **moeten deze grondrechten tegen elkaar worden afgewogen**. Om te voldoen aan de vereisten van deze bepaling **moet een wet op grond waarvan een rechter iemand zijn vrijheid kan ontnemen, om te beginnen voldoende toegankelijk en nauwkeurig zijn en moet de toepassing ervan voldoende voorzienbaar zijn, om elk risico van willekeur te voorkomen. Het is aan de verwijzende rechter om dat te bepalen. Voorts kan lijfswang, onder inachtneming van de vereisten van het evenredigheidsbeginsel, enkel worden toegepast wanneer het nagestreefde doel met geen enkele andere, minder belastende maatregel kan worden bereikt** (zoals hoge, kort na elkaar opgelegde dwangsommen die niet in laatste instantie terugvloeien in de begroting waaruit zij zijn betaald), **aangezien een dergelijk dwangmiddel vrijheidsbeneming meebrengt. Ook dit moet door de verwijzende rechter worden onderzocht. Enkel indien wordt geconcludeerd dat de beperking van het recht op vrijheid door de oplegging van lijfswang voldoet aan deze voorwaarden, zou het recht van de Unie de toepassing van een dergelijke maatregel niet alleen toestaan, maar zelfs vereisen**. Niettemin kan schending van richtlijn 2008/50 door het Hof ook worden vastgesteld in het kader van een beroep wegens niet-nakoming of aanleiding bieden tot aansprakelijkheid van de staat voor schade die daarvan het gevolg is.

---

**NOTA BENE:** De prejudiciële verwijzing biedt de rechterlijke instanties van de lidstaten de mogelijkheid, in het kader van een bij hen aanhangig geding aan het Hof vragen te stellen over de uitlegging van het recht van de Unie of over de geldigheid van een handeling van de Unie. Het Hof beslecht het nationale geding niet. De nationale rechterlijke instantie dient het geding af te doen overeenkomstig de beslissing van het Hof. Deze beslissing bindt op dezelfde wijze de andere nationale rechterlijke instanties die kennis dienen te nemen van een soortgelijk probleem.

---

<sup>2</sup> Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, ondertekend te Aarhus op 25 juni 1998 en namens de Europese Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB 2005, L 124, blz. 1).

---

*Voor de media bestemd niet-officieel stuk, dat het Hof van Justitie niet bindt.*

De [volledige tekst](#) van het arrest is op de dag van de uitspraak te vinden op de website CURIA.

Contactpersoon voor de pers: Stefaan Van der Jeught ☎ (+352) 4303 2170

Beelden van de uitspraak van het arrest zijn beschikbaar via "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106