



Presse og Information

Den Europæiske Unions Domstol  
**PRESSEMEDDELELSE NR. 164/19**  
Luxembourg den 19. december 2019

Dom i sag C-752/18  
Deutsche Umwelthilfe mod Freistaat Bayern

**Ansvarlige personer i delstaten Bayern kan kun pålægges en forvandlingsstraf med henblik på at få dem til at vedtage foranstaltninger til forbedring af luftkvaliteten i München (såsom et kørselsforbud for visse dieselmotorer), hvis der med henblik herpå foreligger et nationalt retsgrundlag, som er tilstrækkeligt tilgængeligt, præcist og forudsigeligt i sin anvendelse, og hvis denne straf er forholdsmæssig**

*Det tilkommer appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Bayern at efterprøve, om disse betingelser er opfyldt*

I dom af dags dato tager Domstolen for første gang stilling til spørgsmålet om, hvorvidt de nationale domstole er beføjede eller endda forpligtede til at anvende forvandlingsstraf over for ansvarlige personer ved de nationale myndigheder, som vedholdende nægter at efterkomme en retsafgørelse, hvorved de påbydes at opfylde deres forpligtelser i henhold til EU-retten.

Spørgsmålet blev forelagt Domstolen i forbindelse med en sag mellem Deutsche Umwelthilfe, som er en tysk organisation, der arbejder for miljøbeskyttelse, og delstaten Bayern (Tyskland) vedrørende delstatens vedholdende afvisning af – til gennemførelse af direktiv 2008/50 om luftkvaliteten<sup>1</sup> – at vedtage de nødvendige foranstaltninger med henblik på overholdelse af den grænseværdi, som er fastsat for nitrogendioxid i byen München (Tyskland). Delstaten Bayern var første gang blevet påbudt at ændre sin luftkvalitetshandlingsplan for denne by i 2012 og var derefter for anden gang i 2016, under trussel om tvangsbøde, blevet påbudt at overholde sine forpligtelser, herunder ved fastsættelse af kørselsforbud for visse køretøjer med dieselmotor i forskellige byområder, men den nægtede imidlertid at rette sig efter disse påbud og blev derfor dømt en tredje gang i 2017, hvor den blev idømt betaling af en tvangsbøde på 4 000 EUR, som den betalte. Eftersom delstaten Bayern fortsat nægtede at efterkomme disse påbud og offentligt tilkendegav, at den ikke ville overholde sine forpligtelser, anlagde Deutsche Umwelthilfe et nyt søgsmål med påstand dels om fastsættelse af en ny tvangsbøde på 4 000 EUR, hvilket blev taget til følge ved kendelse af 28. januar 2019, dels om pålæggelse af en forvandlingsstraf over for de ansvarlige i delstaten Bayern (nemlig ministeren for miljø og forbrugerbeskyttelse eller subsidiært ministerpræsidenten), hvilket blev forkastet ved kendelse af samme dato. Delstaten Bayern indbragte sagen for den forelæggende ret, Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i delstaten Bayern), som dels stadfæstede fastsættelsen af tvangsbøden, dels besluttede at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse vedrørende den eventuelle pålæggelse af en forvandlingsstraf. Da den forelæggende ret fandt, at idømmelse af tvangsbøder ikke kunne få delstaten Bayern til at ændre adfærd, eftersom tvangsbøderne, fordi de blev bogført som en indtægt for delstaten, ikke medførte noget økonomisk tab, og at anvendelse af en forvandlingsstrafforanstaltning var udelukket af nationale forfatningsmæssige årsager, forelagde den Domstolen et præjudicielt spørgsmål, hvorved den i det væsentlige ønskede oplyst, om EU-retten, og særligt retten til adgang til effektive retsmidler, der er sikret ved artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), skulle fortolkes således, at den beføjer eller endda forpligter de nationale domstole til at vedtage en sådan foranstaltning.

<sup>1</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/50/EF af 21.5.2008 om luftkvaliteten og renere luft i Europa (EUT 2008, L 152, s. 1).

**Domstolen fastslog**, at under omstændigheder, der var karakteriseret ved, at en national myndighed vedholdende afviste at efterkomme en retsafgørelse, som pålagde den at opfylde en klar, præcis og ubetinget forpligtelse, der følger af EU-retten, og navnlig af direktiv 2008/50, **påhvilede det den kompetente nationale domstol at pålægge ansvarlige personer i delstaten Bayern en forvandlingsstraf, for så vidt som to betingelser var opfyldt. For det første skulle der i national ret foreligge et retsgrundlag for vedtagelse af en sådan foranstaltning, som var tilstrækkeligt tilgængeligt, præcist og forudsigeligt i sin anvendelse. For det andet skulle proportionalitetsprincippet være overholdt.**

I denne forbindelse bemærkede Domstolen først, at medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten, skal sikre overholdelsen af retten til en **effektiv domstolsbeskyttelse**, som er fastsat både i chartrets artikel 47 og, på miljøområdet, i Århuskonventionens artikel 9, stk. 4<sup>2</sup>. Denne ret er så meget desto vigtigere, som manglende vedtagelse af de foranstaltninger, som kræves i henhold til direktiv 2008/50, vil kunne bringe **menneskers sundhed i fare**. En national lovgivning, der fører til en situation, hvor en dom afsagt af en retsinstant ikke får nogen virkning, er i strid med det væsentlige indhold af denne ret og fratager den enhver effektiv virkning. Domstolen bemærkede, at det i en sådan situation tilkom den nationale domstol at anlægge en fortolkning af den nationale ret, der så vidt muligt er i overensstemmelse med de formål, som forfølges med disse bestemmelser, eller, såfremt dette ikke er muligt, at undlade at anvende enhver national bestemmelse, der er i strid med en EU-retlig bestemmelse, som har direkte virkning.

Domstolen præciserede imidlertid også, at overholdelsen af sidstnævnte forpligtelse ikke må føre til tilsidesættelse af den anden grundlæggende rettighed, nemlig **retten til frihed**, som er sikret ved chartrets artikel 6, og som forvandlingsstraffen medfører en begrænsning af. Da retten til en effektiv domstolsbeskyttelse ikke er absolut, men kan underlægges begrænsninger i overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 1, **skal der foretages en afvejning af de omhandlede grundlæggende rettigheder. En lov, som giver en dommer beføjelse til at frihedsberøve en person, skal, for at opfylde kravene i denne bestemmelse, være tilstrækkeligt tilgængelig, præcis og forudsigelig i sin anvendelse for at undgå enhver fare for vilkårlighed, idet det tilkommer den forelæggende ret at afgøre, om dette er tilfældet. Eftersom pålæggelse af en forvandlingsstraf indebærer frihedsberøvelse, kan den – under overholdelse af de krav, der følger af proportionalitetsprincippet – desuden kun anvendes, når der ikke findes mindre restriktive foranstaltninger** (som f.eks. store bøder, der gentages med korte mellemrum, og hvis betaling ikke i sidste ende gavner det budget, som finansierer dem), **idet det ligeledes tilkommer den forelæggende ret at undersøge, om dette er tilfældet. Det er kun, såfremt det konkluderes, at den begrænsning af retten til frihed, der sker ved pålæggelse af en forvandlingsstraf, opfylder disse betingelser, at EU-retten ikke alene tillader, men også kræver anvendelse af en sådan foranstaltning**, idet det imidlertid blev præciseret, at en tilsidesættelse af direktiv 2008/50 i øvrigt kan fastslås af Domstolen i forbindelse med en traktatbrudssag eller medføre, at staten ifalder erstatningsansvar for det herved forvoldte tab.

---

**BEMÆRKNING:** Gennem en præjudiciel forelæggelse kan retterne i medlemsstaterne i forbindelse med retssager, der verserer for dem, forelægge Domstolen spørgsmål vedrørende fortolkningen af EU-retten eller gyldigheden af en EU-retsakt. Domstolen træffer ikke afgørelse i den nationale retsvist. Det tilkommer den nationale ret at afgøre sagen i overensstemmelse med Domstolens afgørelse, der på tilsvarende måde er bindende for andre nationale retter i sager vedrørende en tilsvarende problemstilling.

---

*Dette er et ikke-officielt dokument til mediernes brug og forpligter ikke Domstolen.*

*[Dommen](#) offentliggøres på webstedet CURIA på afsigelsesdagen.*

*Kontakt i Kontoret for Presse og Information: Gitte Stadler ☎ (+352) 4303 3127.*

*Billeder fra domsafsigelsen er tilgængelige via »[Europe by Satellite](#)« ☎ (+32) 2 2964106.*

---

<sup>2</sup> Konvention om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, der blev undertegnet i Århus den 25.6.1998 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17.2.2005 (EUT 2005, L 124, s. 1).