

Is lijfswang tegen functionarissen mogelijk wanneer een nationale overheid aanhoudend weigert om Europees milieurecht na te leven?

Zaak C-752/18, Deutsche Umwelthilfe

Arrest van 19 december 2019 (Grote kamer), ECLI:EU:C:2019:1114

Prejudiciële verwijzing – Artikelen 6, 47 en 52, lid 1 Handvest – Richtlijn 2008/50/EG – Overschrijdingen grenswaarde stikstofdioxide – Verplichting tot vaststelling van een luchtkwaliteitsplan met passende maatregelen – Verplichting nationale rechterlijke instanties om alle noodzakelijke maatregelen te treffen – Aanhoudende weigering deelstaatregering om rechterlijke bevelen na te leven – Ineffectiviteit dwangsommen – Lijfswang tegen regeringsfunctionarissen – Recht op effectieve rechterlijke bescherming – Toegang tot de rechter in milieuzaken – Recht op persoonlijke vrijheid – Vereiste van een toegankelijke, nauwkeurige en voorzienbare rechtsgrond – Evenredigheidsbeginsel

Op 19 december 2019 beantwoordde het Hof van Justitie een opmerkelijke prejudiciële vraag gesteld door het Beierse Verwaltungsgerichtshof: kunnen de verdragsbepalingen en grondrechten inzake de verplichting tot uitvoering van het Unierecht, effectieve rechterlijke bescherming en toegang tot de rechter in milieuzaken worden uitgelegd in die zin dat een nationale rechter kan overgaan tot het opleggen van lijfswang ('civiele gijzeling') tegen functionarissen van een bevoegde nationale overheid, wanneer die herhaaldelijk weigert om rechterlijke bevelen ter uitvoering van Europese milieuwetgeving uit te voeren? In de vraagstelling maakte de verwijzende rechter duidelijk dat eerder opgelegde dwangsommen niet effectief bleken te zijn en dat het gemeen nationaal recht lijfswang wel kent als uitvoeringsremedie maar dat traditioneel wordt aangenomen dat dit niet kan worden opgelegd aan overheidsfunctionarissen. In de onderliggende zaak weigert de deelstaat Beieren reeds vele jaren om opeenvolgende rechterlijke beslissingen na te leven die hem opdragen om als onderdeel van de door Richtlijn 2008/50/EG vereiste luchtkwaliteitsplannen in bepaalde stadsdelen van München gedeeltelijke rijverboden (een 'Milieuzone' in Nederland of een 'LEZ' in België) op te leggen met het oog op het respecteren van de grenswaarden voor stikstofdioxideverontreiniging uit dezelfde richtlijn. Deze problematiek is welbekend in vele Europese regio's, wat zowel blijkt uit het reeds opduiken van dergelijke maatregelen in vele steden als uit de door de Commissie opgestarte inbreukprocedures in het kader van deze

richtlijn. Zoals blijkt uit gegevens van onder meer de EEA en WHO, blijft luchtverontreiniging immers een van de voornaamste oorzaken van voortijdige overlijdens in Europa.

In zijn antwoord verwijst het Hof enerzijds naar het doeltreffendheidsbeginsel en naar eigen rechtspraak en deze van het EHRM inzake het grondrecht op een doeltreffende voorziening in rechte die bevestigen hoe noodzakelijk het is dat de naleving door overheden van rechterlijke beslissingen afgedwongen kan worden. Daarbij wijst het Hof naar de verplichting tot uitlegging van het nationale procesrecht in overeenstemming met het Unierecht en naar de verplichting om nationaal recht dat strijdig is met bepalingen van Unierecht met rechtstreekse werking buiten toepassing te laten. Anderzijds benadrukt het Hof dat rekening moet worden gehouden met het grondrecht op vrijheid van personen. Hierbij verwijst het Hof naar eigen rechtspraak en rechtspraak van het EHRM die voor een vrijheidsberoving vereisen dat de onderliggende rechtsgrond voldoende toegankelijk en nauwkeurig en de toepassing ervan voldoende voorzienbaar is. Het Hof stelt dat deze voorwaarden steeds vervuld moeten zijn en dat een vrijheidsberoving in weerwil hiervan niet mogelijk is. Gelet op de weergave in de prejudiciële vraag van het huidige Duits recht, zal deze voorwaarde in de onderliggende zaak vermoedelijk niet vervuld zijn. Daarnaast bevestigt het Hof nog dat krachtens art. 52 lid 1 Handvest ook het evenredigheidsbeginsel gerespecteerd moet worden. In de voorliggende zaak betekent dit volgens het Hof dat lijfswang slechts als *ultimum remedium* opgelegd kan worden. In de annotatie wordt stilgestaan bij de plaats van dit arrest binnen de bredere trend van *environmental public interest litigation*, de opmerkelijke stelling van het Hof dat het opleggen van lijfswang, wanneer alle geschetste voorwaarden vervuld zijn, geen optie maar een verplichting is voor de nationale rechter en bij de alternatieven waarover belanghebbenden beschikken om op te treden tegen een nationale overheid die manifest weigert om Europees milieurecht volledig na te leven.

Annotatie Elias Van Gool, verschijnt in *SEW* 2020, afl. 9