



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ  
Н. SAUGMANDSGAARD ØE  
представено на 14 ноември 2019 година<sup>1</sup>

**Дело C-752/18**

**Deutsche Umwelthilfe eV**  
**срещу**  
**Freistaat Bayern**

(Преюдициално запитване, отправено от Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд на провинция Бавария, Германия)

„Преюдициално запитване — Околна среда — Замърсяване на въздуха — Директива 2008/50/ЕО — План за качеството на въздуха — Пределно допустими стойности за азотния диоксид — Ефективност на правото на Съюза — Задължение на националните юрисдикции да вземат всички необходими мерки за осигуряване на прилагането на директива — Неспазване на съдебни решения от страна на администрацията — Неефективни разпореждания и имуществени санкции — Член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Право на ефективни правни средства за защита — Принудителна мярка задържане, наложена на длъжностни лица — Необходимост от спазване на член 6 от Хартата на основните права — Право на лична свобода“

### **I. Въведение**

1. Преюдициалното запитване, отправено от Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд на провинция Бавария, Германия), се отнася до ефективното прилагане на правото на Съюза, и по-специално на Директива 2008/50/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 година относно качеството на атмосферния въздух и за по-чист въздух за Европа<sup>2</sup>. Как да се гарантира спазването на решенията на националните юрисдикции, в случая в особено чувствителната област на законодателството относно околната среда? В случай на явно нежелание от страна на длъжностни лица да се съобразят със съдебни решения, придобили сила на пресъдено нещо, правото на Съюза разрешава ли или налага мярка, включваща лишаване от свобода, каквато е принудителната мярка задържане, ако такава мярка се съдържа в националния правен ред, но не е предвидена по отношение на такива лица? За да се отговори на този въпрос, следва да се вземат предвид две основни права, а именно правото на ефективни правни средства за защита и правото на свобода.

<sup>1</sup> Език на оригиналния текст: френски.

<sup>2</sup> ОВ L 152, 2008 г., стр. 1. Тази директива заменя Директива 96/62/ЕО на Съвета от 27 септември 1996 г. относно оценката и управлението на качеството на околния въздух (ОВ L 296, 1996 г., стр. 55; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 3, стр. 198).

2. Този въпрос е повдигнат в рамките на спор между неправителствената организация Deutsche Umwelthilfe eV и Freistaat Bayern (провинция Бавария, Германия) по повод решение на Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд на провинция Бавария), с което на тази провинция се разпорежда да промени своя план за качеството на въздуха, като предвиди забрана за движение на дизелови автомобили в град Мюнхен (Германия). Тя обаче отказва да предвиди такава забрана независимо от поредицата от наложени ѝ имуществени санкции.

3. Изправена пред недостиг на средства във вътрешното право, с които да наложи на провинция Бавария да спазва това съдебно решение, запитващата юрисдикция иска да установи при това положение какъв е обхватът на задълженията, които са ѝ наложени съгласно правото на Съюза, за да гарантира прилагането на Директива 2008/50 и на основното право на ефективни правни средства за защита.

4. В настоящото заключение ще изясня защо според мен задължението на националния съд съгласно правото на Съюза да прилага принудителни мерки, за да гарантира ефективността на това право, не е неограничено, по-специално когато тези мерки могат да нарушат друго основно правило, в случая правото на свобода.

5. Ще предложа на Съда да постанови, че макар по принцип националният съд да трябва да направи всичко, за да гарантира ефективното прилагане на правото на Съюза и за тази цел да вземе всички мерки, съдържащи се в националното право, за да принуди длъжностните лица да се съобразят с влязло в сила съдебно решение, правото на Съюза не задължава, нито оправомощава националния съд да приеме мярка, включваща лишаване от свобода, когато тя не е предвидена от ясен, предвидим, достъпен и лишен от произвол закон.

## **II. Правна уредба**

### ***A. Международното право***

6. Член 9 от Орхуската конвенция<sup>3</sup> предвижда широк достъп до правосъдие на обществеността, за да се допринесе съгласно член 1 от тази конвенция за защита на правото на всеки човек от настоящите и бъдещите поколения да живее в околна среда, благоприятна за неговото здраве и благосъстояние.

### ***B. Правото на Съюза***

7. Член 13 от Директива 2008/50, озаглавен „Пределно допустими стойности и алармени прагове за опазване на човешкото здраве“, предвижда в параграф 1, че държавите членки спазват пределно допустимите стойности за азотен диоксид.

8. Член 23, параграф 1 от тази директива изисква държавите членки да създадат планове за качеството на въздуха, когато в определени зони или агломерации нивата на замърсителите в атмосферния въздух превишават предвидените в посочената директива пределно допустими стойности.

<sup>3</sup> Конвенция за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, подписана в Орхус на 25 юни 1998 г. и одобрена от името на Европейската общност с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 г. (ОВ L 124, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14 стр. 201, наричана по-нататък „Орхуска конвенция“).

## ***В. Германското право***

9. Член 2, параграф 2, второ изречение от Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Основен закон на Федерална република Германия) от 23 май 1949 г. (BGB1 1949 I, стр. 1, наричан по-нататък „Основният закон“) предвижда основното право на лична свобода. Съгласно член 104, параграф 1, първо изречение от Основния закон „[с]вободата на личността може да бъде ограничавана само по силата на формален закон и при спазване на предвидените в него процесуални права“.

10. Член 167, параграф 1, първо изречение от Verwaltungsgerichtsordnung (Административнопроцесуален кодекс, наричан по-нататък „VwGO“) гласи:

„Освен ако в настоящия закон не е предвидено друго, към изпълнението се прилага съответно осма книга на Zivilprozessordnung [(Граждански процесуален кодекс, наричан по-нататък „ZPO“)]“.

11. Член 172 от VwGO, който според запитващата юрисдикция е такава специална разпоредба, която съгласно уводната формулировка на член 167, параграф 1, първо изречение от VwGO по принцип изключва прилагането на разпоредбите относно принудителното изпълнение, посочени в осма книга от ZPO, гласи:

„Ако в случаите по член 113, параграф 1, второ изречение, член 113, параграф 5 и по член 123, административният орган не изпълни задължението, наложено му със съдебно решение или с определението за разпореждане за привременни мерки, първоинстанционният съд може, при поискване, с определение да ѝ отправи предупреждение за налагане на имуществена санкция в размер до 10 000 EUR при неизпълнение в определения от него срок, да определи тази имуществена санкция в случай на неизпълнение в посочения срок и служебно да пристъпи към принудителното ѝ изпълнение. Отправянето на предупреждение за налагане на имуществена санкция, налагането ѝ и принудителното ѝ изпълнение могат да се извършват многократно“.

12. Член 888, параграфи 1 и 2, които се съдържа в осма книга от ZPO, гласи:

„1. Когато едно действие не може да бъде извършено от трето лице и зависи изключително от волята на длъжника, сезираният първоинстанционен съд установява при поискване, че длъжникът трябва да бъде принуден да извърши това действие посредством имуществена санкция, а когато същата не може да бъде събрана, посредством принудителна мярка задържане, или посредством принудителна мярка задържане. Размерът на една имуществена санкция не може да надвишава 25 000 EUR. Разпоредбите на раздел 2 относно задържането се прилагат съответно спрямо принудителната мярка задържане.“

2. Принудителните мерки се постановяват, без да се отправя предупреждение за тях“.

13. Член 890, параграфи 1 и 2 от ZPO предвижда, че на длъжник по конкретно задължение се отправя предварително предупреждение за въздържане от действие или толериране на действие, преди да му бъде наложена глоба или принудителна мярка задържане.

### III. Спорът в главното производство, преюдициалният въпрос и производството пред Съда

14. Германската неправителствена организация Deutsche Umwelthilfe, оправомощена да подава колективни иски в областта на опазването на околната среда по смисъла на член 9, параграф 2, втора алинея от Орхуската конвенция и на член 11, параграф 3, второ и трето изречение от Директива 2011/92/ЕО<sup>4</sup>, подава иск срещу провинция Бавария, с който да я задължи да спазва пределно допустимите стойности на азотен диоксид, определени от Директива 2008/50.

15. От акта за преюдициално запитване следва, че на територията на град Мюнхен в продължение на години по съдебен ред са установени превишавания, понякога значителни, на тези пределно допустими стойности. Тези превишавания се отнасяли за около 250 пътя или пътни участъци и понякога надвишавали двойно допустимите стойности.

16. С решение от 9 октомври 2012 г. Verwaltungsgericht München (Административен съд Мюнхен, Германия) разпорежда на провинция Бавария да промени „плана за действие за качеството на въздуха“, който съответства на „плана за качеството на въздуха“ по смисъла на член 23 от Директива 2008/50, по отношение на град Мюнхен с оглед на спазването от този град на посочените стойности. Това решение е придобило сила на пресъдено нещо.

17. С определение от 21 юни 2016 г. този съд отправя предварително предупреждение до провинция Бавария, с което я предупреждава, че ще ѝ наложи имуществена санкция за превишаването на разглежданите пределно допустими стойности, срещу което провинцията подава жалба.

18. С определение от 27 февруари 2017 г. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд на провинция Бавария) отхвърля жалбата. След като установява, че провинция Бавария все още не е изпълнила съдебното решение от 9 октомври 2012 г., той ѝ отправя няколко предупреждения за налагане на имуществена санкция на обща стойност от 10 000 EUR, ако не вземе необходимите мерки за спазване на тези допустими стойности. Тези мерки включват налагането на забрана за движение на някои дизелови превозни средства в някои градски зони<sup>5</sup>. Това определение също е влязло в сила.

19. По искане на Deutsche Umwelthilfe с решение от 26 октомври 2017 г. Verwaltungsgericht München (Административен съд, Мюнхен) определя една от имуществените санкции, предвидени в предходното определение от 27 февруари 2017 г. Провинция Бавария не обжалва това решение и заплаща размера на имуществената санкция.

20. По искане на Deutsche Umwelthilfe с определение от 29 януари 2018 г. този съд налага друга имуществена санкция с определение от 27 февруари 2017 г. и отправя на провинция Бавария предупреждение за налагане на нова имуществена санкция в размер на 4 000 EUR. Посоченият съд обаче отхвърля по-специално искането да постанови принудителна мярка задържане срещу тогавашния министър на околната среда и на защитата на потребителите на провинция Бавария или евентуално срещу министър-председателя на тази провинция. Deutsche Umwelthilfe обжалва това решение пред Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд на провинция Бавария).

<sup>4</sup> Директива на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 26, 2012 г., стр. 1).

<sup>5</sup> Запитващата юрисдикция посочва, че подходящият характер на тези мерки за забрана на движението с цел спазване на предвидените в Директива 2008/50 максимално допустими стойности е потвърден с решение на Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия) от 27 февруари 2018 г. (7 С 26.16).

21. Запитващата юрисдикция подчертава, че провинция Бавария все още не е изпълнила разпорежданията, отправени ѝ с определението от 27 февруари 2017 г., и че не следва да се очаква, че ще изпълни това определение. Напротив, представители на провинция Бавария, включително нейният министър-председател, публично заявили намерението си да не изпълнят задължението да забранят движението на дизелови превозни средства по някои пътища. В главното производство провинцията посочила също пред Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд на провинция Бавария), че счита забраната за движение на дизеловите превозни средства по някои пътища или пътни участъци за непропорционална и че поради това не следва да се вземат мерки в тази насока.

22. Според запитващата юрисдикция, когато изпълнителната власт толкова ясно и упорито демонстрира решимостта си да не се съобрази с определени съдебни решения, трябва да се изключи, че постановяването и определянето на нови имуществени санкции с по-висок размер може да повлияе на това поведение. Още повече че плащането на имуществена санкция не водело до никаква имуществена загуба за провинцията. Плащането на тази имуществена санкция всъщност се извършвало като определената от съда сума се начислявала за сметка на определена позиция от бюджета на провинцията, а впоследствие същата сума се осчетоводявала като приход на централната каса на провинцията.

23. Тази юрисдикция добавя, че ZPO предвижда принудителна мярка задържане за гарантиране на изпълнението на някои съдебни решения. Този институт обаче не бил приложим към длъжностните лица поради причини от конституционно естество.

24. Всъщност, докато член 167, параграф 1, първо изречение от VwGO позволявал — освен в случай на специална разпорежба, в която е предвидено друго — прилагането на предвидените в осма книга от ZPO мерки, включително принудителна мярка задържане, член 172 от VwGO бил такава специална разпорежба, която изключвала прилагането на мерките за принудително изпълнение, съдържащи се в осма книга от ZPO.

25. Несъмнено Bundesverfassungsgericht (Федерален конституционен съд, Германия) вече постановил, че административните юрисдикции по принципи имат задължението да считат, когато е приложимо, че не са обвързани с произтичащите от член 172 от VwGO ограничения. В определението си от 9 август 1999 г. (1 BvR 2245/98) той подчертал, че прилагането на други възможни принудителни мерки съгласно разпоредбите на член 167 от VwGO във връзка с ZPO „се налагало с оглед на изискването за ефективна съдебна защита, във всеки случай ако постановяването и определянето на имуществена санкция, ограничена до 2 000 DEM (около 1 000 EUR, максимален размер за този период) не е в състояние да защити правата на съответното лице“. Съгласно това определение:

„Ако например с оглед на миналия опит, на еднозначни изявления или на няколко предупреждения за налагане на имуществена санкция, останали без последствие, е ясно, че администрацията няма да отстъпи под заплахата от имуществена санкция, изискването за ефективна съдебна защита налага да се прибегне до съответното прилагане на гражданскопроцесуални норми, разрешено съгласно член 167 от VwGO, и да вземе по-драстични принудителни мерки, за да принуди администрацията да се съобрази със закона [...]. В крайна сметка административният съд е този, който следва да реши кои от предвидените в членове 885—896 от ZPO по-драстични мерки [...] ще бъдат евентуално използвани при изпълнението, в какъв ред и под каква форма [...]“.

26. Тези мерки включвали изпълнението от трето лице, което по мнението на запитващата юрисдикция не било възможно в настоящия случай, както и принудителна мярка задържане, предвидена в член 888 от ZPO.



27. Според запитващата юрисдикция обаче прилагането на принудителна мярка задържане спрямо длъжностни лица на провинция Бавария на основание член 888 от ZPO би довело до нарушение на условието, посочено от Bundesverfassungsgericht (Федерален конституционен съд) в определение от 13 октомври 1970 г. (1 BvR 226/70), съгласно което волята на законодателя по отношение на целта, която понастоящем преследва този член, е трябвало да е била налице към момента на приемането на закона. Като се има предвид генезисът на член 888 от ZPO, случаят не е такъв.

28. Поради това, дори след постановяването на определението на Bundesverfassungsgericht (Федерален конституционен съд) от 9 август 1999 г. (1 BvR 2245/98), германските юрисдикции многократно обявявали за незаконосъобразно постановяването на принудителна мярка задържане спрямо длъжностни лица от изпълнителната власт.

29. Въпреки това запитващата юрисдикция си задава въпроса дали правото на Съюза налага или разрешава различна преценка на разглежданото в главното производство правно положение.

30. Според тази юрисдикция, ако постановяването на принудителна мярка задържане в случай като разглеждания в главното производство се налага по силата на правото на Съюза, германските съдилища не биха имали право да вземат предвид пречката, която представлява конституционната съдебна практика. Националният съд имал задължение да гарантира пълното действие на разпоредбите на правото на Съюза, като при необходимост сам вземе решение да не приложи национална разпоредба или съдебна практика, които им противоречат, без да е необходимо да изисква или да изчаква предварителната отмяна на тази разпоредба по законодателен или друг конституционен ред.

31. При това положение Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд на провинция Бавария) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Следва ли:

- 1) установеното в член 4, параграф 3, втора алинея [ДЕС] изискване държавите членки да вземат всички мерки, необходими за гарантиране на изпълнението на задълженията, произтичащи от Договорите или от актовете на институциите на Съюза,
- 2) установеният по-специално в член 197, параграф 1 [ДФЕС] принцип на ефективно прилагане на правото на Съюза от страна на държавите членки,
- 3) гарантираното от член 47, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз право на ефективни правни средства за защита<sup>6</sup>,
- 4) произтичащото от член 9, параграф 4, първо изречение от [Орхуската конвенция] задължение на договарящите държави за гарантиране на ефективни средства за правна защита по въпроси за околната среда,
- 5) предвиденото в член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС задължение на държавите членки да осигурят ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза,

<sup>6</sup> ОВ С 303, 2007 г., стр. 1, наричана по-нататък „Хартата“.

да се тълкуват в смисъл, че германски съд е оправомощен — а при необходимост дори е длъжен — да наложи на длъжностни лица, които изпълняват функция, свързана с упражняването на публична власт, (наричани по-нататък „длъжностните лица“) от дадена провинция принудителна мярка задържане, като по този начин принуди тази провинция да изпълни задължението си да актуализира план за качеството на въздуха по смисъла на член 23 от [Директива 2008/50/ЕО] с определено минимално съдържание, когато въпросната провинция е задължена по силата на влязло в сила съдебно решение да извърши актуализация с това минимално съдържание, и

- няколко предупреждения за налагане на имуществени санкции и няколко акта за определяне на имуществени санкции срещу провинцията са останали без резултат,
- предупреждението за налагане на имуществена санкция и определянето на имуществена санкция нямат съществено принудително действие, дори ако сумите, за които са отправени, са в по-голям размер от досегашния, тъй като плащането на имуществените санкции не води до имуществена загуба за провинцията, срещу която е постановено влязло в сила съдебно решение, защото в това отношение се извършва само прехвърляне на съответната определена сума от една към друга счетоводна позиция в бюджета на провинцията,
- провинцията, срещу която е постановено влязло в сила съдебно решение, е заявила както пред съдилищата, така и публично — и по-конкретно чрез своите най-високопоставени политически длъжностни лица пред Парламента — че няма да изпълни наложените по съдебен ред задължения във връзка с планирането на качеството на въздуха,
- националното право по принцип предвижда института на принудителната мярка задържане за целите на изпълнението на съдебни решения, но практиката на националния конституционен съд изключва прилагането на съответната разпоредба към хипотеза като разглежданата по настоящото дело, и
- в хипотеза като разглежданата по настоящото дело националното право не предвижда принудителни мерки, които са по-ефективни от предупреждението за налагане на имуществена санкция и определянето на имуществена санкция, но са по-малко ограничителни от принудителната мярка задържане, и прибегването до такива принудителни мерки освен това е изключено по съображения по същество?“.

32. Писмени становища пред Съда представят провинция Бавария и Европейската комисия. Същите страни и заинтересованите лица, както и германското правителство, се явяват в съдебното заседание за изслушване на устните състезания, проведено на 3 септември 2019 г.

#### **IV. Анализ**

##### ***A. Предварителни бележки***

33. Въпросът на запитващата юрисдикция относно ефективното прилагане на правото на Съюза се отнася до мерките, които национален съд може или трябва да вземе спрямо администрацията с оглед на два вида задължения, наложени ѝ съгласно, първо, наредбите на вторичното право, в настоящия случай Директива 2008/50, и второ, съдебните решения, които вече са постановени срещу нея с цел да се осигури прилагането на това право.

34. Проблемът, пред който е изправена запитващата юрисдикция, е свързан с липсата на достатъчно принудителни средства във вътрешното право, с които длъжностните лица да се задължат да се съобразят с тези съдебни решения и по този начин да спазят правото на Съюза.

35. Цитираните от запитващата юрисдикция наредби относно първия вид задължения са член 4, параграф 3 ДЕС, който установява принципа на лоялно сътрудничество между Европейския съюз и държавите членки и изисква от последните да вземат всички мерки, необходими за гарантиране на изпълнението на задълженията, произтичащи от актовете на институциите на Съюза, и член 197, параграф 1 ДФЕС, който подчертава основното значение на ефективното прилагане на правото на Съюза от държавите членки за правилното функциониране на Съюза.

36. В подкрепа на втория вид задължения запитващата юрисдикция посочва правото на ефективни правни средства за защита, предвидено в член 47 от Хартата и член 9 от Орхуската конвенция. От това право съгласно член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС за държавите членки произтича задължението да установят правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза.

37. Както следва от представената от запитващата юрисдикция правна уредба, мерките за изпълнение на съдебно решение в германското *гражданско* право съдържат налагането на имуществени санкции, изпълнение от трето лице и принудителна мярка задържане. Германското *административно* право от своя страна предвижда имуществени санкции за гарантиране на спазването от администрацията на разпореждането, постановено срещу нея със съдебно решение. Те са в по-нисък размер, отколкото в гражданското право. Ако използването на имуществената санкция се окаже неефективно, според запитващата юрисдикция било възможно да се приложат гражданскоправните норми, които предвиждат по-специално глоби до 25 000 EUR вместо 10 000 EUR, но принудителната мярка задържане не можела да се прилага спрямо длъжностни лица. Както е посочено в член 27 от настоящото заключение, това произтича от германското конституционно право, тълкувано от Bundesverfassungsgericht (Федерален конституционен съд).

38. На този етап уточнявам, че това описание на националната правна уредба се оспорва от Deutsche Umwelthilfe<sup>7</sup>. Когато обаче Съдът е сезиран с преюдициално запитване от национална юрисдикция, той трябва да се придържа към тълкуването на националното право, което му е изложила националната юрисдикция<sup>8</sup>. Ето защо, независимо от критиките на страните в главното производство срещу възприетото от запитващата юрисдикция тълкуване на националното право, разглеждането на настоящото преюдициално запитване трябва да се извърши с оглед на тълкуването на това право, дадено от тази юрисдикция.

39. От предоставената на Съда преписка следва, че причината, поради която принудителните мерки, използвани срещу държавата и нейната администрация, са по-умерени отколкото в гражданското право, се дължала на факта, че държавата обичайно спазва отнасящите се до нея съдебни решения. И по мнение на самата Deutsche Umwelthilfe настоящото дело било впрочем изключителен случай.

<sup>7</sup> Deutsche Umwelthilfe изтъква, че има правно основание за прилагането на принудителна мярка задържане спрямо длъжностни лица. То се съдържа в член 167 от VwGO, който предвижда възможността да се прибегне до гражданското право. Ето защо според Deutsche Umwelthilfe съмненията на запитващата юрисдикция се отнасят не до предвидената в член 167 разпоредба, а до практиката на Bundesverfassungsgericht (Федерален конституционен съд). Провинция Бавария и германското правителство считат, че мерките за изпълнение, които могат да се вземат спрямо администрацията, са предвидени в член 167 от VwGO, който при липса на специална разпоредба препраща към гражданското право. Според тях член 172 от VwGO е такава разпоредба и изменението, внесено в този член 172 вследствие на определението на Bundesverfassungsgericht (Федерален конституционен съд) от 9 август 1999 г. (1 BvR 2245/98), което взема предвид това определение, като увеличава максималния размер на имуществените санкции, приложими към администрацията, за подобряване на ефективността им, прави невъзможно използването на по-тежки принудителни мерки, предвидени от гражданското право.

<sup>8</sup> Вж. в този смисъл решение от 14 юни 2017 г., Online Games и др. (C-685/15, EU:C:2017:452, т. 45), и по-специално решение от 21 юни 2016 г., New Valmar (C-15/15, EU:C:2016:464, т. 25).



40. Въпреки това, подобно на Deutsche Umwelthilfe и на Комисията, държа да подчертая, че дори да е изключение, настоящият случай не е маловажен. Напротив, отказът на длъжностните лица на провинция Бавария да се съобразят с разглежданите в главното производство влезли в сила съдебни решения може да има сериозни последици както за здравето и живота на хората<sup>9</sup>, така и за правовата държава<sup>10</sup>.

41. В този контекст, следва да се приеме, че с преюдициалния си въпрос запитващата юрисдикция иска да установи по същество дали правото на Съюза, и по-специално член 4, параграф 3, втора алинея ДЕС, член 197, параграф 1 ДФЕС, член 47, параграф 1 от Хартата, член 9 от Орхуската конвенция и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, трябва да се тълкува в смисъл, че за да гарантира ефективното прилагане на Директива 2008/50 и за тази цел да задължи длъжностните лица да се съобразят с влязло в сила съдебно решение, националният съд може или трябва да приеме спрямо тях мярка, включваща лишаване от свобода, каквато е принудителната мярка задържане, ако тази мярка се съдържа в националното право, дори тя да не е предвидена спрямо такива лица от ясен, предвидим, достъпен и лишен от произвол национален закон.

42. За да отговоря на този въпрос, най-напред ще разгледам обхвата на задълженията на националният съд за гарантиране на ефективността на правото на Съюза (раздел Б), а след това — евентуалните ограничения на тези задължения в светлината на основното право на свобода (раздел В).

### ***Б. Задължението да се гарантира ефективността на правото на Съюза***

43. Съдът вече е имал повод да разгледа мерките, които националният съд трябва да вземе в съответствие с принципа за лоялно сътрудничество, прогласен в член 4, параграф 3 ДЕС, и с правото на правните субекти на ефективна съдебна защита, установено в член 47 от Хартата, в случай че държава членка наруши разпоредбите на Директива 2008/50, и по-специално членове 13 и 23 от нея.

44. В това отношение от решения Janecsek<sup>11</sup>, ClientEarth<sup>12</sup> и Craeynest и др.<sup>13</sup> следва, че когато държава членка не изпълни задълженията си относно изготвянето на план за качеството на въздуха, националният съд по искане на засегнатите лица е длъжен да вземе *всички необходими мерки*, като например разпореждане, ако такова е *предвидено в националното право*, с цел компетентният орган да изготви този план при условията, предвидени от Директива 2008/50<sup>14</sup>.

45. Тези решения отговарят само отчасти на въпроса за ефективното прилагане на правото на Съюза в случай като разглеждания в главното производство. Както в делата, по които са произнесени посочените решения, проблемът за прилагането на правото на Съюза не се отнася до транспонирането на Директива 2008/50 от съответната държава членка, а до конкретните действия, които държавата предприема, за да се съобрази с нея. В настоящото дело обаче към този проблем се добавя този на неспазването от администрацията на съдебни решения, с които ѝ е разпоредено да извърши конкретни действия, в случая да предвиди забрана за движение по някои пътища.

9 От акта за преюдициално запитване и от предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета от 21 септември 2005 г. относно качеството на атмосферния въздух и за по-чист въздух за Европа (СОМ(2005) 447 окончателен) следва, че концентрации на азотен диоксид, надвишаващи значително позволените от закона, засягат ежедневно здравето на хората и продължителността на живота им.

10 Вж. точка 49 от настоящото заключение.

11 Решение от 25 юли 2008 г. (C-237/07, EU:C:2008:447).

12 Решение от 19 ноември 2014 г. (C-404/13, EU:C:2014:2382).

13 Решение от 26 юни 2019 г. (C-723/17, EU:C:2019:533).

14 Решение от 26 юни 2019 г., Craeynest и др. (C-723/17, EU:C:2019:533, т. 56).

46. Възниква въпросът дали в такъв случай задължението на националния съд да вземе „всички необходими мерки“, за да гарантира спазването на Директива 2008/50, съдържа задължението да приложи мярка, включваща лишаване от свобода като принудителната мярка задържане.

47. Този въпрос се поставя с още по-голяма сила в настоящото дело, тъй като нарушението на правото на Съюза е изключително тежко. Всъщност фактът, че държавата не спазва съдебно решение, с което ѝ се разпорежда да извърши определени действия с цел спазването на тази директива, нарушава основното право на правните субекти на ефективни правни средства за защита, гарантирано от член 47 от Хартата.

48. Както произтича от решения *Toma и Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci*<sup>15</sup> и *Torubarov*<sup>16</sup>, правото на ефективни правни средства за защита, гарантирано от член 47 от Хартата, би било илюзорно, ако правният ред на държава членка позволява окончателно и задължително съдебно решение да не произведе действие във вреда на една от страните, като изпълнението на решението трябва да се счита за неразделна част от „ефективните прави средства“ по смисъла на този член 47.

49. Отказът на държава членка да се съобрази със съдебно решение, може също да наруши принципите на правовата държава, една от ценностите, на която се основава Съюзът<sup>17</sup>. Зачитането на принципите на правовата държава се налага по отношение на всички граждани на Съюза и на първо място на представителите на държавата с оглед на техните специални отговорности в тази област, дължащи се на техните длъжности<sup>18</sup>. Германското правителство също го признава в съдебното заседание, като подчертава, че очевидно съдебните решения трябва да се спазват от изпълнителната власт. *Deutsche Umwelthilfe* от своя страна също посочва, че държавата по принцип спазва съдебните решения, като умерените имуществени санкции обикновено са достатъчни, за да подтикнат администрацията да се съобразява с тях.

50. Именно когато обаче такива имуществени санкции, предвидени от националното законодателство спрямо администрацията, не са достатъчни да принудят държавата членка да се съобрази със съдебно решение, насочено към прилагането на директива, националният съд може ли или трябва ли да прибегне до мерки, различни от тези, с които разполага съгласно това законодателство?

51. Всъщност съгласно акта за преюдициално запитване вече приложените в съответствие с вътрешното право мерки, а именно имуществени санкции на обща стойност от 10 000 EUR, са останали без последици за провинция Бавария. Освен това според запитващата юрисдикция единствените други възможни мерки, а именно имуществени санкции на стойност до 25 000 EUR, нямало да изпълнят по-добре изискването за ефективност, тъй като не се отразяват на бюджета на провинцията<sup>19</sup>, а длъжностните лица на тази провинция са заявили публично, че нямат намерение да въведат забрана за движение, както е разпоредено от запитващата юрисдикция.

52. В това отношение от решение *Craeynest и др.*<sup>20</sup> следва, че необходимите мерки, които националният съд трябва да вземе, за да гарантира изпълнението на задълженията, наложени от Директива 2008/50, по принцип се ограничават до предвидените от националното право.

15 Решение от 30 юни 2016 г. (C-205/15, EU:C:2016:499, т. 43).

16 Решение от 29 юли 2019 г. (C-556/17, EU:C:2019:626, наричано по-нататък „решението *Torubarov*“, т. 57).

17 Вж. решения от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:531, т. 43), и от 27 февруари 2018 г., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, т. 30 и 31).

18 Вж. по аналогия решение от 11 юли 2006 г., Комисия/Cresson (C-432/04, EU:C:2006:455, т. 70).

19 Вж. точка 22 от настоящото заключение.

20 Решение от 26 юни 2019 г. (C-723/17, EU:C:2019:533, т. 56).

53. По същия начин от постоянната практика на Съда следва, че изпълнението на национално съдебно решение относно акт на Съюза по принцип попада в обхвата на процесуалната автономия на държавите членки. При липса на предвидена от правото на Съюза правна уредба в тази област задача на всяка държава членка е в своя правен ред да определи процесуалните правила за производствата, предназначени да гарантират защитата на правата, които правните субекти черпят от законодателството на Съюза<sup>21</sup>. Тази процесуална автономия се упражнява, при условие че тези правила не са по-неблагоприятни от правилата, които уреждат подобни положения по вътрешното право (принцип на равностойност), и не трябва да правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правото на Съюза (принцип на ефективност)<sup>22</sup>. Принципът на равностойност не е предмет на настоящото производство.

54. В случая в главното производство мерките, взети от националния съд, не дават възможност да се гарантира ефективното прилагане на Директива 2008/50 и това положение съответно прави на практика невъзможно упражняването от Deutsche Umwelthilfe на правата, които черпи от тази директива.

55. Възниква въпросът дали при такива обстоятелства правото на Съюза предлага инструменти, които дават възможност да се преодолеят пречките във вътрешното право. В това отношение следва да се провери дали принципът на предимство на правото на Съюза представлява такъв инструмент.

56. Съгласно този принцип правото на Съюза има предимство пред правото на държавите членки и задължава всички техни институции да осигурят пълното действие на различните норми на Съюза<sup>23</sup>. Ето защо националните юрисдикции са длъжни във възможно най-голяма степен да тълкуват вътрешното си право в съответствие с изискванията на правото на Съюза, за да се гарантира пълната ефективност на последното<sup>24</sup>.

57. Макар задължението за съответстващо тълкуване да не е неограничено и да не може по-специално да служи като правна основа за тълкуване *contra legem* на националното право, то все пак изисква да се вземе предвид във възможно най-голяма степен цялото вътрешно право и да се приложат признатите от последното тълкувателни методи, за да се гарантира пълната ефективност на правото на Съюза и да се достигне до разрешение, съответстващо на целта, която то преследва<sup>25</sup>.

58. Националните юрисдикции са длъжни също при необходимост да изменят постоянната съдебна практика, ако тя се основава на тълкуване на вътрешното право, което е несъвместимо с целите на директива, и по собствена инициатива да не прилагат каквото и да било тълкуване, задължително за тях по силата на националното им право, ако това тълкуване не е съвместимо със съответната директива<sup>26</sup>.

21 Решение от 13 март 2007 г., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, т. 39).

22 Решение от 26 юни 2019 г., Craeynest и др. (C-723/17, EU:C:2019:533, т. 54 и цитираната съдебна практика).

23 Решение от 24 юни 2019 г., Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, т. 53 и 54).

24 Решение от 24 юни 2019 г., Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, т. 55).

25 В този смисъл вж. решение от 24 юни 2019 г., Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, т. 74, 76 и 77).

26 Вж. в този смисъл решение от 24 юни 2019 г., Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, т. 78).

59. Когато не може да тълкува националната правна уредба в съответствие с изискванията на правото на Съюза, националният съд по силата на принципа на предимство на правото на Съюза може да бъде задължен в рамките на производство, повдигнато срещу публичен орган, да не прилага националните разпоредби, противоречащи на разпоредба от правото на Съюза, ако тя е с директен ефект в смисъл, че е достатъчно ясна, точна и безусловна, за да породи право за частноправните субекти, на което те да могат да се позовават в това му качество пред национална юрисдикция<sup>27</sup>.

60. Ето защо принципът на предимство на правото на Съюза е позволил да се преодолеят многобройни процесуални пречки, произтичащи от вътрешното право в рамките на спорове, основани на правото на Съюза. В някои случаи той е бил основание националният съд да приложи процесуални правила и да приеме мерки в случаи, които не са предвидени от националното право<sup>28</sup>.

61. В постановеното наскоро решение *Torubarov* относно молба за международна закрила Съдът е постановил, че национално законодателство, което води до положение, в което запитващата юрисдикция е лишена от всякакви средства, които да ѝ позволят да наложи на съответните административни органи да спазват постановено от нея решение, пренебрегва същността на правото на ефективни правни средства за защита по член 47 от Хартата<sup>29</sup>. Той приема, че националният съд трябва при необходимост да остави без приложение национална правна уредба, която не му позволява да замени решението на административния орган, което не е съобразено с неговото предходно решение, със собственото си решение<sup>30</sup>.

62. Точно както в настоящия случай, запитващата юрисдикция е счела, че не разполага с достатъчни принудителни средства в националното си право, за да наложи на администрацията да спазва постановеното от нея решение и да гарантира пълната ефективност на правото на Съюза. Следователно има аналогия между настоящото дело и решение *Torubarov*.

63. След припомнянето на тези съображения какви последици могат да се извлекат от принципа на предимство на правото на Съюза в настоящото дело?

64. Както следва от точки 58 и 59 от настоящото заключение, националният съд е длъжен във възможно най-голяма степен да не прилага съдебна практика, която е пречка за пълното прилагане на правото на Съюза, дори закон, който създава такава пречка, когато спорът между частноправен субект и държавата, с който е сезиран, се отнася до разпоредба на правото на Съюза с директен ефект<sup>31</sup>.

65. Запитващата юрисдикция посочва, че ѝ се струва възможно да тълкува националното си право така, че да гарантира пълното действие на разпоредбите на правото на Съюза в главното производство. Тя предлага да използва за тази цел принципа на съответстващото тълкуване, припомнен в точка 56 от настоящото заключение, като го приложи към мерките за принудително изпълнение, предвидени в националното право като цяло.

27 Вж. решение от 24 юни 2019 г., *Popławski* (C-573/17, EU:C:2019:530, т. 58 и 61).

28 Вж. решения от 19 юни 1990 г., *Factortame* и др. (C-213/89, EU:C:1990:257, т. 23), от 20 септември 2001 г., *Courage и Crehan* (C-453/99, EU:C:2001:465, т. 26 и т. 36, второ тире), от 21 ноември 2002 г., *Cofidis* (C-473/00, EU:C:2002:705, т. 38), и от 14 март 2013 г., *Aziz* (C-415/11, EU:C:2013:164, т. 64).

29 Решение *Torubarov*, т. 71 и 72.

30 Решение *Torubarov*, т. 74.

31 Колкото до член 23 от Директива 2008/50, Съдът вече е постановил, че тази разпоредба налага ясното задължение за изготвяне на план за качеството на въздуха, отговарящ на определени изисквания, на който частноправните субекти да могат да се позоват срещу публичните органи (вж. решение от 19 ноември 2014 г., *ClientEarth*, C-404/13, EU:C:2014:2382, т. 53—56 и цитираната съдебна практика). Що се отнася до член 47 от Хартата, Съдът е постановил, че в рамките на спор, отнасящ се до случай, уреден от правото на Съюза, този член е достатъчен сам по себе си и не следва да бъде уточнен в разпоредбите на правото на Съюза или на националното право, за да породи право за частноправните субекти, на което те да могат да се позовават в това му качество (решение от 17 април 2018 г., *Egenberger*, C-414/16, EU:C:2018:257, т. 78 и решение *Torubarov*, т. 56).

66. Тъй като налагането на имуществени санкции в размер на 10 000 EUR се е оказало неефективно, а налагането на имуществени санкции с по-висок размер — до 25 000 EUR също няма вероятност да доведе до търсения ефект, според тази юрисдикция следвало да се приложи принудителна мярка задържане. Това предполагало да се вземе предвид практиката на Bundesverfassungsgericht (Федерален конституционен съд) от 1999 г.<sup>32</sup>, която предвижда прилагането на по-тежки принудителни мерки, предвидени в германското гражданско право, но да се пренебрегне съдебната практика на същия съд от 1970 г.<sup>33</sup>, която била пречка за използването на принудителна мярка задържане спрямо длъжностните лица. Тази пречка се дължала на липсата на ясен и точен закон, който изпълнява определени формални изисквания по отношение на тези лица. Член 888 от ZPO не отговарял на тези изисквания и както посочва германското правителство в съдебното заседание в отговор на въпрос на Съда, никакви мерки, включващи лишаване от свобода, не били приети от германските юрисдикции срещу такива лица на това основание.

67. Възниква все пак въпросът дали националният съд трябва да отиде толкова далеч в тълкуването на националното си право, за да осигури пълното действие на член 23 от Директива 2008/50 и на член 47 от Хартата, като не приложи съдебна практика, дори закон, които защитават правния субект. Не мисля, че това е така.

68. Всъщност пълната ефективност на правото на Съюза на практика може да подлежи на ограничения. Националният съд, който следва да прилага правото на Съюза, трябва понякога да претегля няколко основни права<sup>34</sup>. В някои случаи прилагането на норма на правото на Съюза трябва да се изключи заради общ принцип на правото<sup>35</sup> или основно право<sup>36</sup>.

69. Тъй като принудителната мярка задържане предполага лишаване от свобода, важно е да се провери дали неприлагането на посочена от запитващата юрисдикция част от националното право с цел пълното изпълнение на директива и гарантирането на правото на ефективни правни средства за защита е съвместимо с член 6 от Хартата, която гарантира правото на свобода.

### ***В. Вземането предвид на основното право на свобода***

70. Член 6 от Хартата предвижда основното право на свобода, което отразява правото, посочено в член 5 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“)<sup>37</sup>.

71. Това право на свобода трябва да се разглежда във връзка с член 52, параграф 1 от Хартата, съгласно който всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от Хартата, трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на тези права и свободи.

32 Определение от 9 август 1999 г. (1 BvR 2245/98). Делото, по което е постановено това определение, се отнася до отказа на община да отдаде под наем зала на политическа партия. Bundesverfassungsgericht (Федерален конституционен съд) е приел, че предвидените от VwGO мерки, и по-специално член 172, могат да се окажат недостатъчни и че в такъв случай е възможно съответно прилагане [„in entsprechender Anwendung“] на правилата на ZPO съгласно член 167 от VwGO. Bundesverfassungsgericht (Федерален конституционен съд) дава примери на мерки за принудително изпълнение, основани на ZPO, като всички те се отнасят до изпълнението от трето лице (например отварянето на залата от съдия изпълнителя). В определението обаче не се посочва принудителна мярка задържане.

33 Определение от 13 октомври 1970 г. (1 BvR 226/70).

34 Вж., във връзка с претеглянето на правото на зачитане на личния живот и правото на свобода на изразяване на мнение, решение от 16 декември 2008 г., Satakunnan Markkinapörssi и Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, т. 52 и 53).

35 Вж. решение от 24 октомври 2018 г., ХС и др./ (C-234/17, EU:C:2018:853, т. 53).

36 Вж. решение от 17 януари 2019 г., Дзивев и др. (C-310/16, EU:C:2019:30, т. 33, 34, 36 и 39).

37 Съгласно Разясненията относно Хартата (ОВ С 303, 2007 г., стр. 17) правото на свобода по член 6 от Хартата съответства на правото, гарантирано в член 5 от ЕКПЧ, и в съответствие с член 52, параграф 3 от Хартата има същия смисъл и същия обхват (вж. раздел „Разяснения по член 6“, първа алинея).



72. Постоянната практика на Европейския съд на правата на човека, която съгласно член 52, параграф 3 от Хартата трябва да се вземе предвид по отношение на право, което съответства на право, предвидено от ЕКПЧ, потвърждава необходимостта от закон. Тази съдебна практика, и по-специално решение *Del Rio Prada c/у Испания*<sup>38</sup>, поставя акцент върху качеството на закона, като подчертава, че всяко лишаване от свобода трябва да има правно основание, а съответният закон трябва да бъде достатъчно достъпен, точен и предвидим в своето прилагане, за да се избегне всякакъв риск от произвол. Съдът е възпроизвел тези критерии в решение *Al Chodor*, като уточнява, че се изисква правно основание, което да отговаря на критериите за яснота, предвидимост, достъпност и защита от произвол<sup>39</sup>.

73. Отбелязвам, че член 104 от Основния закон, на който се позовава запитващата юрисдикция, съдържа подобни изисквания, като предвижда, че свободата на личността може да бъде ограничавана само по силата на закон, който трябва да отговаря на определени формални критерии.

74. В настоящото дело запитващата юрисдикция обаче ясно и категорично посочва, че вътрешното право не съдържа такъв закон относно лишаването от свобода чрез принудителна мярка задържане с цел длъжностните лица да бъдат принудени да се съобразят с влязло в сила съдебно решение.

75. Това представяне на националното право, разбира се, е обсъдено в писмените становища на страните и в съдебното заседание пред Съда. Освен обаче че не е задача на Съда да поставя под въпрос даденото от запитващата юрисдикция тълкуване на националното право<sup>40</sup>, ще изтъкна, че от устните състезания най-малкото следва, че има сериозно съмнение относно тълкуването на националното право и съответно степента на неговата яснота и предвидимост.

76. Според *Deutsche Umwelthilfe* и запитващата юрисдикция този проблем с предвидимостта може да бъде преодолян, като се приеме предварително предупреждение по отношение на съответните лица. Самата запитваща юрисдикция обаче посочва, че този вид предупреждение не е предвидено в ZPO за задължения за действие като задължението да се предвиди забрана за движение на определени превозни средства<sup>41</sup>.

77. Освен това от акта за преюдициално запитване става ясно, че има допълнителна и значителна несигурност по отношение на лицата, спрямо които може да се прилага принудителна мярка задържане.

78. Всъщност запитващата юрисдикция посочва различни лица, а именно премиера и министъра на околната среда и защитата на потребителите в административния регион и президента и вицепрезидента на правителството. Тя добавя, че следвало също превантивно да се посочат лица, които заемат ръководни длъжности в провинцията и в административния регион Горна Бавария, тъй като отговорните органи на провинцията се ползват с парламентарен имунитет, който, ако не бъде свален, ще обезсмисли принудителната мярка задържане.

79. От това изброяване следва, че основните длъжностни лица на провинцията биха могли да избегнат принудителната мярка задържане. От друга страна, висшите служители на административния регион Горна Бавария, които съгласно посоченото от запитващата юрисдикция трябва да следват инструкциите на провинцията, както и лицата, заемащи

38 ЕСПЧ, 21 октомври 2013 г., *Del Rio Prada c/у Испания* (СЕ:ЕCHR:2013:1021JUD004275009, § 125 и цитираната съдебна практика), и по-специално решение на ЕСПЧ от 25 юни 1996 г., *Aumier c/у Франция* (СЕ:ЕCHR:1996:0625JUD001977692, § 50).

39 Решение от 15 март 2017 г., *Al Chodor* (C-528/15, EU:C:2017:213, т. 38 и 40).

40 Вж. точка 38 от настоящото заключение.

41 Вж. точки 12 и 13 от настоящото заключение. Предварителното предупреждение не е предвидено в член 888, параграф 2 от ZPO. Съгласно член 890, параграфи 1 и 2 от ZPO то е предвидено в случай на задължение за въздържане от действие или толериране на действие.

ръководни длъжности в компетентните служби на тази провинция и на административния регион Горна Бавария, могат да подлежат на такава мярка. Колкото до тези лица, запитващата юрисдикция уточнява все пак, че трябвало да се провери дали от тях може разумно да се изисква да изпълняват съдебни решения, при положение че трябвало да действат в противоречие със становището на преките си ръководители.

80. От изложеното следва, че дори да се предположи, че принудителната мярка задържане може да постигне преследваната цел, а именно зачитане на силата на пресъдено нещо и съответно пълното прилагане на Директива 2008/50, което въобще не ми се струва сигурно, прилагането на такава мярка спрямо длъжностните лица на провинцията би нарушило основното право на свобода, гарантирано с член 6 от Хартата, поради липсата на съответен закон или най-малкото липсата на ясен и предвидим закон.

81. Въпреки проблема с ефективността на правото на Съюза, и по-специално намесата в правото на ефективни правни средства за защита, породена от особеното положение, националният съд не може да не спазва основните изисквания на член 6 от Хартата.

82. Както подчертава германското правителство в съдебното заседание пред Съда, що се отнася до спор относно право, произтичащо от директива, сезираният съд трябва да тълкува националното право в съответствие с правото на Съюза и може да е длъжен да не приложи национална правна уредба, която го възпрепятства. Това тълкуване на националното право обаче със сигурност не трябва да води до нарушение на основното право на свобода.

83. Подобно на германското правителство, считам, че свободата на отделните лица не може да бъде ограничена без достатъчно правно основание. Такова ограничение трябва да се основава на ясен, предвидим, достъпен и лишен от произвол закон. В противен случай ограничаването на свободата на свой ред може сериозно да наруши принципите на правовата държава.

84. Следователно, колкото и сериозни да са нарушенията на длъжностните лица, които отказват да се съобразят с влязло в сила съдебно решение, считам, че задължението на националният съд да използва всички свои правомощия, за да гарантира пълното действие на директива, по-специално на директива относно околната среда, и да гарантира основното право на ефективни правни средства за защита, не може да бъде изпълнено в нарушение на основното право на свобода. Следователно това задължение не може да се разбира в смисъл, че му позволява или, на още по-силно основание, че го задължава да наруши това основно право на свобода<sup>42</sup>.

85. Ето защо предлагам на Съда да уточни, че задължението на националният съд да тълкува вътрешното си право във възможно най-голяма степен в съответствие с изискванията на правото на Съюза и евентуално да не приложи даден закон, който на практика би възпрепятствал пълната ефективност на това право, подлежи на абсолютно ограничение, когато се сблъсква с основното право на свобода, гарантирано с член 6 от Хартата.

86. Нещо повече, държа да припомня, че дори в хипотеза, в която законът предвижда принудителна мярка задържане, както съм изтъкнал и в заключението си по дело Al Chodor, лишаването от свобода според мен трябва да представлява крайна мярка<sup>43</sup>. Ето защо то при всички положения би трябвало да се прилага само ако са взети предвид всички други мерки и при спазване на принципа на пропорционалност.

<sup>42</sup> Препращам към заключението на генералния адвокат Bobek по дело Дзивев и др. (C-310/16, EU:C:2018:623, т. 123 и 124), в което се подчертава необходимостта от постигане на баланс между изискването за ефективност и основните права.

<sup>43</sup> Вж. моето заключение по дело Al Chodor (C-528/15, EU:C:2016:865, т. 55).

87. Отбелязвам впрочем, че в случая не е сигурно, че запитващата юрисдикция е използвала всички средства, с които разполага съгласно националното право. В съдебното заседание е предложено да бъдат предвидени други мерки като имуществени санкции в размер на 25 000 EUR, евентуално налагани повторно през кратки периоди. Изтъкната е също възможността тези имуществени санкции да бъдат плащани не на провинцията, а на трето лице, дори на жалбоподателя в главното производство. Запитващата юрисдикция следва да провери дали такива мерки са възможни.

88. При липса във вътрешното право на ефикасни принудителни мерки за гарантиране на изпълнението на съдебните решения при всички случаи именно националният законодател следва, ако счита това за целесъобразно или желателно, да предвиди или не спрямо длъжностни лица мярка, включваща лишаване от свобода, каквато е принудителната мярка задържане. Такова решение може да е различно в различните държави членки в зависимост от обществения избор и преценката на способността на такава мярка да даде възможност да се постигне резултатът, предвиден в разглежданата директива<sup>44</sup>.

89. Отбелязвам, че дори съгласно националното си право запитващата юрисдикция да не разполага с никакви средства, за да наложи спазването от ответника на собствените си влезли в сила решения, а по този начин и на Директива 2008/50, Съюзът разполага с още една принудителна мярка. В такъв случай срещу държавата членка може да бъде предвидено производство за установяване на неизпълнение на задължения и такова производство впрочем вече е образувано от Комисията във връзка със замърсяването на въздуха, по-специално в град Мюнхен<sup>45</sup>. Ако държавата членка следва да бъде осъдена за нарушение на Директива 2008/50 и ако не се съобрази с решението на Съда, той би могъл на основание член 260, параграф 2 ДФЕС да ѝ наложи да заплати еднократно платимата сума за минал период и периодични имуществени санкции за в бъдеще в размер с възпиращ ефект, евентуално платими за всеки ден неизпълнение на държавата членка.

## V. Заключение

90. С оглед на изложените съображения предлагам на Съда да отговори на поставения от Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд на провинция Бавария, Германия) преюдициален въпрос по следния начин:

„Правото на Съюза, и по-специално член 4, параграф 3, втора алинея ДЕС, член 197, параграф 1 ДФЕС, член 47, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз, член 9 от Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, подписана в Орхус на 25 юни 1998 г. и одобрена от името на Европейската общност с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 г., и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, трябва да се тълкува в смисъл, че за да гарантира ефективното прилагане на Директива 2008/50/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 година относно качеството на атмосферния въздух и за по-чист въздух за Европа и за тази цел да задължи длъжностните лица да се съобразят с влязло в сила съдебно решение, националният съд не е длъжен и дори няма право да приеме спрямо тях мярка, включваща лишаване от свобода, каквато е принудителната мярка задържане, ако такава мярка не е предвидена спрямо тези лица в ясен, предвидим, достъпен и лишен от произвол национален закон“.

<sup>44</sup> В статия от 18 юли 2019 г., публикувана във Frankfurter Allgemeine Zeitung, председателят на Bundesverfassungsgericht (Федерален конституционен съд) посочва, че според него принудителната мярка задържане не е подходяща по отношение на представителите на административен орган като например премиер на провинция. Обществността очаквала държавните и регионалните органи, както и техните висши служители, да продължат да упражняват всички свои функции.

<sup>45</sup> Вж. дело C-635/18, Комисия/Германия, висящо.