



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
της 14ης Νοεμβρίου 2019¹

Υπόθεση C-752/18

**Deutsche Umwelthilfe eV
κατά
Freistaat Bayern**

[αίτηση του Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
(διοικητικού εφετείου του ομόσπονδου κράτους της Βαυαρίας, Γερμανία)
για την έκδοση προδικαστικής απόφασης]

«Προδικαστική παραπομπή – Περιβάλλον – Ατμοσφαιρική ρύπανση – Οδηγία 2008/50/EK – Σχέδιο για την ποιότητα του αέρα – Οριακές τιμές για το διοξείδιο του αζώτου – Αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης – Υποχρέωση των εθνικών δικαστηρίων να λαμβάνουν κάθε αναγκαίο μέτρο για τη διασφάλιση της εφαρμογής των οδηγιών – Μη συμμόρφωση της διοικήσεως προς δικαστικές αποφάσεις – Αναποτελεσματικότητα επιβολής υποχρεώσεων και χρηματικών ποινών – Άρθρο 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας – Προσωπική κράτηση των υπεύθυνων δημόσιων λειτουργών – Ανάγκη τηρήσεως του άρθρου 6 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων – Δικαίωμα στην προσωπική ελευθερία»

I. Εισαγωγή

1. Η αίτηση προδικαστικής απόφασης που υπέβαλε το Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (διοικητικό εφετείο του ομόσπονδου κράτους της Βαυαρίας, Γερμανία) αφορά την αποτελεσματική εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης και ειδικότερα της οδηγίας 2008/50/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 2008, για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα και [για] καθαρότερο αέρα για την Ευρώπη². Πώς μπορεί να διασφαλιστεί η συμμόρφωση των εμπλεκόμενων προς τις εθνικές δικαστικές αποφάσεις, εν προκειμένω στον ιδιαίτερα ευαίσθητο τομέα του δικαίου του περιβάλλοντος; Όταν οι υπεύθυνοι δημόσιοι λειτουργοί δηλώνουν την πρόθεσή τους να μη συμμορφωθούν προς αμετάκλητες δικαστικές αποφάσεις, επιτρέπει ή επιβάλλει το δίκαιο της Ένωσης τη λήψη στερητικού της ελευθερίας μέτρου όπως η προσωπική κράτηση, εφόσον αυτή υφίσταται μεν στη συγκεκριμένη εθνική έννομη τάξη, όμως δεν προβλέπεται έναντι των προσώπων αυτών; Το ερώτημα αυτό πρέπει να οδηγήσει σε στάθμιση δύο θεμελιωδών δικαιωμάτων, του δικαιώματος αποτελεσματικής ένδικης προστασίας και του δικαιώματος στην ελευθερία.

¹ Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

² ΕΕ 2008, L 152, σ. 1. Η οδηγία αυτή αντικατέστησε την οδηγία 96/62/EK του Συμβουλίου, της 27ης Σεπτεμβρίου 1996, για την εκτίμηση και τη διαχείριση της ποιότητας του αέρα του περιβάλλοντος (ΕΕ 1996, L 296, σ. 55).

2. Ο προβληματισμός αυτός τέθηκε στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ της μη κυβερνητικής οργάνωσης Deutsche Umwelthilfe e.V. και του Freistaat Bayern (ομόσπονδου κράτους της Βαυαρίας, Γερμανία) σχετικά με απόφαση του Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (διοικητικού εφετείου του ομόσπονδου κράτους της Βαυαρίας), η οποία υποχρεώνει το εν λόγω ομόσπονδο κράτος να τροποποιήσει το σχέδιό του για την ποιότητα του αέρα, προβλέποντας απαγορεύσεις κυκλοφορίας οχημάτων με κινητήρα ντίζελ στην πόλη του Μονάχου (Γερμανία). Ωστόσο, το ομόσπονδο αυτό κράτος δεν δέχεται να επιβάλει τέτοιες απαγορεύσεις, παρά τις επανειλημμένες χρηματικές ποινές που του έχουν επιβληθεί.

3. Μη διαθέτοντας μέσα με βάση το εσωτερικό δίκαιο έναντι του ομόσπονδου κράτους της Βαυαρίας για τη συμμόρφωση προς την ως άνω απόφαση, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται, υπό τις συνθήκες αυτές, ως προς την έκταση των υποχρεώσεων που του επιβάλλει το δίκαιο της Ένωσης προκειμένου να διασφαλίσει την εφαρμογή της οδηγίας 2008/50 και το θεμελιώδες δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.

4. Με τις παρούσες προτάσεις θα εκθέσω γιατί, κατά τη γνώμη μου, η υποχρέωση του εθνικού δικαστηρίου, σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης, να διατάσσει μέτρα αναγκαστικής εκτελέσεως προκειμένου να διασφαλίσει την αποτελεσματικότητα του εν λόγω δικαιώματος δεν είναι απεριόριστη, ιδίως όταν τα μέτρα αυτά ενδέχεται να θίξουν άλλο θεμελιώδες δικαίωμα, εν προκειμένω το δικαίωμα στην ελευθερία.

5. Θα προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ότι, καίτοι το εθνικό δικαστήριο οφείλει, κατά κανόνα, να προβαίνει σε κάθε ενέργεια για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης και προς τούτο να λαμβάνει κάθε μέτρο που προβλέπεται στο εθνικό του δίκαιο προκειμένου να εξαναγκάσει τους υπεύθυνους δημόσιους λειτουργούς να συμμορφωθούν προς αμετάκλητη δικαστική απόφαση, το δίκαιο της Ένωσης ούτε υποχρεώνει ούτε επιτρέπει στο εθνικό δικαστήριο να λάβει στερητικό της ελευθερίας μέτρο όταν το μέτρο αυτό δεν προβλέπεται από σαφή, προβλέψιμη και προσβάσιμη νομοθετική ρύθμιση, απαλλαγμένη αυθαιρεσιών.

II. Το νομικό πλαίσιο

A. Το διεθνές δίκαιο

6. Το άρθρο 9 της Συμβάσεως του Ώρχους³ προβλέπει ευρεία πρόσβαση του κοινού στη δικαιοσύνη, προκειμένου, σύμφωνα με το άρθρο 1 της Συμβάσεως αυτής, να συμβάλει στην προστασία του δικαιώματος κάθε ατόμου από τις παρούσες και μελλοντικές γενεές να ζει σε περιβάλλον κατάλληλο για την υγεία και την ευημερία του.

B. Το δίκαιο της Ένωσης

7. Το άρθρο 13 της οδηγίας 2008/50, με τίτλο «Οριακές τιμές και όρια συναγερμού για την προστασία της υγείας του ανθρώπου», προβλέπει, στην παράγραφο 1, ότι τα κράτη μέλη συμμορφώνονται προς ορισμένες οριακές τιμές διοξειδίου του αζώτου.

8. Το άρθρο 23, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής επιβάλλει στα κράτη μέλη την εκπόνηση σχεδίων για την ποιότητα του αέρα όταν, σε συγκεκριμένες ζώνες ή οικισμούς, τα επίπεδα των ρύπων υπερβαίνουν τις οριακές τιμές που προβλέπει η εν λόγω οδηγία.

³ Σύμβαση για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε θέματα περιβάλλοντος, υπογραφέισα στο Ώρχους στις 25 Ιουνίου 1998 και εγκριθείσα, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, με την απόφαση 2005/370/ΕΚ του Συμβουλίου, της 17ης Φεβρουαρίου 2005 (ΕΕ 2005, L 124, σ. 1, στο εξής: Σύμβαση του Ώρχους).

Γ. Το γερμανικό δίκαιο

9. Το άρθρο 2, παράγραφος 2, δεύτερη περίοδος, του Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Θεμελιώδους Νόμου της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας), της 23ης Μαΐου 1949 (BGB1 1949 I, σ. 1, στο εξής: Θεμελιώδης Νόμος) προβλέπει το θεμελιώδες δικαίωμα στην προσωπική ελευθερία. Κατά το άρθρο 104, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, του Θεμελιώδους Νόμου, «[η] ελευθερία του προσώπου μπορεί να περιοριστεί μόνο με τυπικό νόμο και με τήρηση των τύπων που προβλέπονται σε αυτόν.»

10. Το άρθρο 167, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, του Verwaltungsgerichtsordnung (κώδικα διοικητικής δικονομίας, στο εξής: VwGO) ορίζει τα εξής:

«Με την επιφύλαξη ειδικής διατάξεως στον παρόντα νόμο, η αναγκαστική εκτέλεση διέπεται, κατ' αναλογία, από το όγδοο βιβλίο του Zivilprozessordnung (κώδικα πολιτικής δικονομίας, στο εξής: ZPO).»

11. Το άρθρο 172 του VwGO, που αποτελεί, κατά το αιτούν δικαστήριο, τέτοια ειδική διάταξη η οποία, σύμφωνα με την εισαγωγική διατύπωση του άρθρου 167, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, του VwGO, αποκλείει κατ' αρχήν την εφαρμογή των διατάξεων περί αναγκαστικής εκτελέσεως που περιέχονται στο όγδοο βιβλίο του ZPO, ορίζει τα εξής:

«Στις περιπτώσεις που παρατίθενται στο άρθρο 113, παράγραφος 1, δεύτερη περίοδος, στο άρθρο 113, παράγραφος 5, καθώς και στο άρθρο 123, αν η διοίκηση δεν συμμορφώνεται προς υποχρέωση που της επιβλήθηκε με απόφαση ή διαταγή προσωρινών μέτρων, το δικαστήριο που είναι αρμόδιο σε πρώτο βαθμό δύναται, κατόπιν αιτήματος, να ορίσει με διαταγή του προθεσμία συμμορφώσεως επ' απειλή χρηματικής ποινής ποσού έως 10 000 ευρώ και, σε περίπτωση παρελεύσεως άπρακτης της ως άνω προθεσμίας, να επιβάλει τη χρηματική ποινή και να προβεί αυτεπαγγέλτως στην αναγκαστική της εκτέλεση. Βάσει της ίδιας διαταγής χωρεί η κατ' επανάληψη απειλή επιβολής, η επιβολή και η αναγκαστική εκτέλεση χρηματικής ποινής.»

12. Το άρθρο 888 που περιέχεται στο όγδοο βιβλίο του ZPO ορίζει στις παραγράφους 1 και 2 τα εξής:

«1. Σε περίπτωση που μια ενέργεια δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί από τρίτο και εφόσον αυτή εξαρτάται αποκλειστικά από τη βούληση του οφειλέτη, το δικαστήριο που είναι αρμόδιο σε πρώτο βαθμό αποφασίζει, κατόπιν σχετικού αιτήματος, να υποχρεωθεί ο οφειλέτης να προβεί στην πράξη με την επιβολή χρηματικής ποινής και, σε περίπτωση αδυναμίας εισπράξεως του ποσού της χρηματικής ποινής, με προσωπική κράτηση. Το ύψος κάθε χρηματικής ποινής δεν μπορεί να υπερβεί τα 25 000 ευρώ. Οι διατάξεις του τμήματος 2 που αφορούν την προσωπική κράτηση εφαρμόζονται κατ' αναλογία.»

2. Τα μέσα αναγκαστικής εκτελέσεως διατάσσονται χωρίς να προηγηθεί σχετική προειδοποίηση.»

13. Το άρθρο 890, παράγραφοι 1 και 2, του ZPO προβλέπει ότι της καταδίκης του οφειλέτη σε πρόστιμο ή σε προσωπική κράτηση πρέπει να έχει προηγηθεί σχετική προειδοποίηση για την υποχρέωσή του προς παράλειψη ή ανοχή πράξεως.

III. Η διαφορά της κύριας δίκης, το προδικαστικό ερώτημα και η ενώπιον του Δικαστηρίου διαδικασία

14. Η Deutsche Umwelthilfe, μια γερμανική μη κυβερνητική οργάνωση η οποία νομιμοποιείται να ασκεί συλλογικές αγωγές σε θέματα περιβάλλοντος, κατά την έννοια του άρθρου 9, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της Συμβάσεως του Όρχους και του άρθρου 11, παράγραφος 3, δεύτερη και τρίτη περίοδος, της οδηγίας 2011/92/ΕΕ⁴, άσκησε προσφυγή κατά του ομόσπονδου κράτους της Βαυαρίας με αίτημα το εν λόγω ομόσπονδο κράτος να υποχρεωθεί να τηρήσει τις οριακές τιμές του διοξειδίου του αζώτου που ορίζονται στην οδηγία 2008/50.

15. Από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι ήδη προ πολλών ετών στην αστική περιοχή του Μονάχου έχουν διαπιστωθεί, διά της δικαστικής οδού, σημαντικές ενίοτε υπερβάσεις των οριακών αυτών τιμών. Οι υπερβάσεις αυτές αφορούν περίπου 250 οδούς ή τμήματα οδών και ανέρχονται σε ορισμένες περιπτώσεις στο διπλάσιο των επιτρεπόμενων τιμών.

16. Με απόφαση της 9ης Οκτωβρίου 2012, το Verwaltungsgericht München (διοικητικό πρωτοδικείο Μονάχου, Γερμανία) υποχρέωσε το ομόσπονδο κράτος της Βαυαρίας να τροποποιήσει το «σχέδιο δράσεως για την ποιότητα του αέρα», το οποίο αντιστοιχεί στο «σχέδιο για την ποιότητα του αέρα», κατά την έννοια του άρθρου 23 της οδηγίας 2008/50, όσον αφορά την αστική περιοχή του Μονάχου, ώστε να συμμορφωθεί προς τις εν λόγω τιμές. Η απόφαση αυτή κατέστη αμετάκλητη.

17. Με διάταξη της 21ης Ιουνίου 2016 το εν λόγω δικαστήριο απηύθυνε προειδοποίηση στο ομόσπονδο κράτος της Βαυαρίας απειλώντας το με χρηματική ποινή σε περίπτωση υπερβάσεως των επίμαχων οριακών τιμών, κατά της οποίας το εν λόγω ομόσπονδο κράτος άσκησε ανακοπή.

18. Με διάταξη της 27ης Φεβρουαρίου 2017, το Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (διοικητικό εφετείο του ομόσπονδου κράτους της Βαυαρίας) απέρριψε την ανακοπή αυτή. Αφού διαπίστωσε ότι το ομόσπονδο κράτος της Βαυαρίας εξακολουθούσε να μη συμμορφώνεται προς την απόφαση της 9ης Οκτωβρίου 2012, το απείλησε με πλείονες χρηματικές ποινές συνολικού ύψους 10 000 ευρώ σε περίπτωση που δεν θα ελάμβανε τα αναγκαία μέτρα για την τήρηση των εν λόγω οριακών τιμών. Τα μέτρα αυτά περιλάμβαναν την επιβολή απαγορεύσεων κυκλοφορίας για ορισμένα οχήματα με κινητήρα ντίζελ σε ορισμένες αστικές ζώνες⁵. Η διάταξη αυτή κατέστη αμετάκλητη.

19. Κατόπιν αιτήσεως της Deutsche Umwelthilfe, το Verwaltungsgericht München (διοικητικό πρωτοδικείο Μονάχου), με διάταξη της 26ης Οκτωβρίου 2017, προέβη στην επιβολή μιας από τις χρηματικές ποινές που προέβλεπε η προηγούμενη διάταξη της 27ης Φεβρουαρίου 2017. Το ομόσπονδο κράτος της Βαυαρίας δεν άσκησε ένδικο μέσο κατά της εν λόγω αποφάσεως και κατέβαλε το ποσό της χρηματικής ποινής.

20. Με διατάξεις της 29ης Ιανουαρίου 2018, το δικαστήριο αυτό, κατόπιν αιτήματος της Deutsche Umwelthilfe, επέβαλε μια περαιτέρω χρηματική ποινή από εκείνες που προέβλεπε η διάταξη της 27ης Φεβρουαρίου 2017 και απείλησε το ομόσπονδο κράτος της Βαυαρίας με νέα χρηματική ποινή ύψους 4 000 ευρώ. Αντιθέτως, το εν λόγω δικαστήριο απέρριψε, μεταξύ άλλων, το αίτημα να καταδικαστεί σε προσωπική κράτηση ο κατά τον κρίσιμο χρόνο Υπουργός Περιβάλλοντος και Προστασίας του Καταναλωτή του ομόσπονδου κράτους της Βαυαρίας, άλλως ο Πρωθυπουργός του ομόσπονδου αυτού κράτους. Η Deutsche Umwelthilfe άσκησε ανακοπή κατά της αποφάσεως αυτής ενώπιον του Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (διοικητικού εφετείου του ομόσπονδου κράτους της Βαυαρίας).

⁴ Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (ΕΕ 2012, L 26, σ. 1).

⁵ Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι η καταλληλότητα τέτοιων μέτρων απαγορεύσεως της κυκλοφορίας για την τήρηση των οριακών τιμών που προβλέπει η οδηγία 2008/50 επιβεβαιώνεται από απόφαση του Bundesverwaltungsgericht (ομοσπονδιακού διοικητικού δικαστηρίου, Γερμανία) της 27ης Φεβρουαρίου 2018 (7 C 26.16).

21. Το αιτούν δικαστήριο υπογραμμίζει ότι το ομόσπονδο κράτος της Βαυαρίας εξακολουθεί να μη συμμορφώνεται προς τις υποχρεώσεις που επιβλήθηκαν με τη διάταξη της 27ης Φεβρουαρίου 2017 ούτε αναμένεται ότι θα συμμορφωθεί στο μέλλον προς τη διάταξη αυτή. Αντιθέτως, εκπρόσωποι του ομόσπονδου κράτους της Βαυαρίας, μεταξύ των οποίων και ο Πρωθυπουργός του, εξήγγειλαν δημοσίως την πρόθεσή τους να μη συμμορφωθούν προς την υποχρέωση απαγορεύσεως της κυκλοφορίας οχημάτων με κινητήρα ντίζελ σε ορισμένες οδούς. Το ομόσπονδο κράτος ανέφερε επίσης ενώπιον του Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (διοικητικού εφετείου του ομόσπονδου κράτους της Βαυαρίας), στο πλαίσιο της κύριας δίκης, ότι θεωρεί αντίθετη προς την αρχή της αναλογικότητας την απαγόρευση της κυκλοφορίας των οχημάτων με κινητήρα ντίζελ σε ορισμένες οδούς ή τμήματα οδών και ότι δεν πρέπει, επομένως, να λάβει τέτοιου είδους μέτρα.

22. Κατά το αιτούν δικαστήριο, εφόσον η εκτελεστική εξουσία εκδηλώνει, με τέτοια σαφήνεια και επιμονή όπως εν προκειμένω, την αποφασιστικότητά της να μη συμμορφωθεί προς ορισμένες δικαστικές αποφάσεις, η απειλή επιβολής και η επιβολή περαιτέρω χρηματικών ποινών υψηλότερου ποσού αποκλείεται να ασκήσει επιρροή όσον αφορά τη στάση αυτή. Η άποψη αυτή επιρρωννύεται από το γεγονός ότι η καταβολή χρηματικών ποινών δεν προξενεί την παραμικρή περιουσιακή ζημία στο ομόσπονδο κράτος. Πράγματι, η καταβολή της εν λόγω χρηματικής ποινής πραγματοποιείται επιβαρύνοντας, αφενός, έναν συγκεκριμένο κωδικό δαπανών του προϋπολογισμού του ομόσπονδου κράτους με το καθορισθέν από το δικαστήριο ποσό και καταχωρίζοντας, αφετέρου, λογιστικώς το ίδιο ποσό ως έσοδο του δημόσιου ταμείου του ομόσπονδου κράτους.

23. Το εν λόγω δικαστήριο προσθέτει ότι ο ΖΡΟ προβλέπει την προσωπική κράτηση για τη διασφάλιση της εκτελέσεως ορισμένων αποφάσεων. Ωστόσο, το νομοθέτημα αυτό δεν τυγχάνει εφαρμογής στους υπεύθυνους δημόσιους λειτουργούς για λόγους συνταγματικού δικαίου.

24. Συγκεκριμένα, ενώ το άρθρο 167, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, του VwGO επιτρέπει την εφαρμογή –πλην αντίθετης ειδικής διατάξεως– των μέτρων που προβλέπονται στο όγδοο βιβλίο του ΖΡΟ, στα οποία συμπεριλαμβάνεται η προσωπική κράτηση, το άρθρο 172 του VwGO συνιστά ακριβώς μια τέτοια ειδική διάταξη αποκλείουσα την εφαρμογή των μέτρων αναγκαστικής εκτελέσεως που περιέχονται στο όγδοο βιβλίο του ΖΡΟ.

25. Βεβαίως, το Bundesverfassungsgericht (Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο, Γερμανία) έχει ήδη κρίνει ότι τα διοικητικά δικαστήρια έχουν κατ' αρχήν το καθήκον να θεωρούν, ενδεχομένως, ότι δεν δεσμεύονται από τους περιορισμούς που απορρέουν από το άρθρο 172 του VwGO. Με τη διάταξή του της 9ης Αυγούστου 1999 (1 BvR 2245/98) υπογράμμισε ότι η λήψη άλλων υφιστάμενων μέσων αναγκαστικής εκτελέσεως δυνάμει του συνδυασμού των διατάξεων του άρθρου 167 του VwGO και του ΖΡΟ «επιβάλλεται, υπό το πρίσμα της επιταγής για αποτελεσματική δικαστική προστασία, σε κάθε περίπτωση αν η απειλή επιβολής και η επιβολή χρηματικής ποινής ύψους έως 2 000 γερμανικών μάρκων [περίπου 1 000 ευρώ, που ήταν το τότε ισχύον ανώτατο όριο] δεν είναι πρόσφορη για την προστασία των δικαιωμάτων του θιγομένου». Κατά τη διάταξη αυτή:

«Σε περίπτωση που, βάσει προγενέστερων συμβάντων, λόγω σαφών δηλώσεων ή λόγω επανειλημμένων άκαρπων απειλών επιβολής χρηματικής ποινής, καθίσταται σαφές ότι η διοίκηση δεν συμμορφώνεται με την απειλή χρηματικής ποινής, η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας επιτάσσει να γίνει χρήση της προβλεπόμενης στο άρθρο 167 του VwGO δυνατότητας “ανάλογης” εφαρμογής των διατάξεων της πολιτικής δικονομίας και να επιβληθούν επαχθέστερα μέσα αναγκαστικής εκτελέσεως προκειμένου να υποχρεωθεί η διοίκηση σε σύννομη συμπεριφορά [...]. Το ζήτημα ποια από τα ρυθμιζόμενα στα άρθρα 885 έως 896 του ΖΡΟ επαχθέστερα μέσα αναγκαστικής εκτελέσεως [...] θα εφαρμοσθούν, εφόσον απαιτηθεί, κατά την εκτέλεση και με ποια σειρά και με ποια μορφή [...] απόκειται [...] στην κρίση των διοικητικών δικαστηρίων [...]».

26. Οι διατάξεις αυτές περιλαμβάνουν την εκτέλεση από τρίτον η οποία, κατά την άποψη του αιτούντος δικαστηρίου, δεν χωρεί στο πλαίσιο της υπό εξέταση υποθέσεως, καθώς και την προσωπική κράτηση που προβλέπεται στο άρθρο 888 του ΖΡΟ.

27. Εντούτοις, κατά το αιτούν δικαστήριο, η επιβολή της προσωπικής κρατήσεως σε βάρος των υπεύθυνων δημόσιων λειτουργών του ομόσπονδου κράτους της Βαυαρίας με βάση το άρθρο 888 του ZPO προσκρούει στην απαίτηση που απορρέει από τη διάταξη του Bundesverfassungsgericht (Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου) της 13ης Οκτωβρίου 1970 (1 BvR 226/70), κατά την οποία ο σκοπός που επιδιώκεται επί του παρόντος με την εφαρμογή του άρθρου αυτού πρέπει να είχε προβλεφθεί από τον νομοθέτη ήδη κατά τον χρόνο θεσπίσεως του νόμου. Με βάση το ιστορικό θεσπίσεως του άρθρου 888 του ZPO, εν προκειμένω δεν συντρέχει τέτοια περίπτωση.

28. Για τον λόγο αυτό, τα γερμανικά δικαστήρια –ακόμη και μετά την έκδοση της διατάξεως του Bundesverfassungsgericht (Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου) της 9ης Αυγούστου 1999 (1 BvR 2245/98)– έχουν κρίνει κατ' επανάληψη παράνομη την επιβολή προσωπικής κρατήσεως των υπεύθυνων δημόσιων λειτουργών που ανήκουν στην εκτελεστική εξουσία.

29. Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται ωστόσο αν το δίκαιο της Ένωσης απαιτεί ή επιτρέπει μια διαφορετική εκτίμηση της επίμαχης στην κύρια δίκη νομικής καταστάσεως.

30. Κατά το δικαστήριο αυτό, αν η απειλή προσωπικής κρατήσεως σε κατάσταση όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη επιβάλλεται δυνάμει του δικαίου της Ένωσης, τα γερμανικά δικαστήρια δεν θα δύνανται να λαμβάνουν υπόψη το εμπόδιο που αποτελεί η συνταγματική νομολογία. Το εθνικό δικαστήριο έχει την υποχρέωση να διασφαλίζει την πλήρη αποτελεσματικότητα των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης, μη εφαρμόζοντας εν ανάγκη, αυτεπαγγέλτως, κάθε αντίθετη διάταξη της εθνικής νομοθεσίας, χωρίς να υποχρεούται να ζητήσει ή να αναμείνει την προηγούμενη κατάργησή της διά της νομοθετικής οδού ή με οποιαδήποτε άλλη συνταγματική διαδικασία, καθώς και κάθε αντίθετη εθνική νομολογία.

31. Υπό τις περιστάσεις αυτές, το Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (διοικητικό εφετείο του ομόσπονδου κράτους της Βαυαρίας) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Έχουν

- 1) η προβλεπόμενη στο άρθρο 4, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) απαίτηση ότι τα κράτη μέλη πρέπει να λαμβάνουν κάθε μέτρο ικανό να διασφαλίσει την εκτέλεση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις Συνθήκες ή προκύπτουν από πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης,
- 2) η κατοχυρωμένη, μεταξύ άλλων, στο άρθρο 197, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ αρχή της αποτελεσματικής εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης από τα κράτη μέλη,
- 3) το απονεμόμενο από το άρθρο 47, παράγραφος 1, του [Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης] δικαίωμα πραγματικής προσφυγής⁶,
- 4) η απορρέουσα από το άρθρο 9, παράγραφος 4, πρώτη περίοδος, της Συμβάσεως του Όρχους υποχρέωση των συμβαλλόμενων κρατών να παρέχουν αποτελεσματική δικαστική προστασία σε περιβαλλοντικά ζητήματα,
- 5) η προβλεπόμενη στο άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ υποχρέωση των κρατών μελών να διασφαλίζουν πραγματική δικαστική προστασία στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης

⁶ ΕΕ 2007, C 303, σ. 1, στο εξής: Χάρτης.

την έννοια ότι γερμανικό δικαστήριο δύναται –και ενδεχομένως μάλιστα οφείλει– να διατάξει την προσωπική κράτηση αξιωματούχων που επιτελούν καθήκοντα εμπύκτοντα στην άσκηση δημόσιας εξουσίας (στο εξής: υπεύθυνοι δημόσιοι λειτουργοί) γερμανικού ομόσπονδου κράτους, προκειμένου να επιβάλει κατ' αυτόν τον τρόπο την εκπλήρωση της υποχρέωσης του εν λόγω ομόσπονδου κράτους περί επικαιροποιήσεως σχεδίου για την ποιότητα του αέρα κατά την έννοια του άρθρου 23 της οδηγίας 2008/50 με ορισμένο ελάχιστο υποχρεωτικό περιεχόμενο, εφόσον το εν λόγω ομόσπονδο κράτος έχει υποχρεωθεί με αμετάκλητη δικαστική απόφαση να προβεί σε επικαιροποίηση με το εν λόγω ελάχιστο υποχρεωτικό περιεχόμενο, και

- η κατ' επανάληψη απειλή επιβολής και η επιβολή χρηματικής ποινής κατά του εν λόγω ομόσπονδου κράτους έχουν αποβεί άκαρπες,
- η απειλή επιβολής και η επιβολή χρηματικής ποινής δεν έχουν αξιόλογη αποτρεπτική λειτουργία, ακόμη και αν απειληθούν να επιβληθούν ή επιβληθούν υψηλότερα ποσά χρηματικής ποινής από ό,τι μέχρι τούδε, επειδή η καταβολή των ποσών αυτών δεν συνεπάγεται περιουσιακή ζημία για το αμετακλήτως καταδικασθέν ομόσπονδο κράτος, αλλά το εκάστοτε επιβαλλόμενο ποσό απλώς μεταφέρεται, στο πλαίσιο αυτό, από έναν κωδικό του κρατικού προϋπολογισμού σε άλλον τέτοιο κωδικό του κρατικού προϋπολογισμού,
- το αμετακλήτως καταδικασθέν ομόσπονδο κράτος έχει δηλώσει τόσο ενώπιον των δικαστηρίων όσο και δημοσίως –τούτο δε, μεταξύ άλλων, ενώπιον του Κοινοβουλίου δια στόματος του ανώτατου πολιτικού αξιωματούχου του– ότι δεν πρόκειται να εκπληρώσει τις δικαστικές επιβληθείσες υποχρεώσεις του σε συνάρτηση με την εκπόνηση σχεδίων για την ποιότητα του αέρα,
- καίτοι ο θεσμός της προσωπικής κρατήσεως με σκοπό την αναγκαστική εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων προβλέπεται κατ' αρχήν από το εθνικό δίκαιο, ωστόσο η εφαρμογή της σχετικής διατάξεως επί περιπτώσεως με τα χαρακτηριστικά της υπό εξέταση υποθέσεως αντίκειται σε εθνική νομολογία του συνταγματικού δικαστηρίου, και
- η εθνική νομοθεσία δεν προβλέπει, σε περίπτωση με τα χαρακτηριστικά της υπό εξέταση υποθέσεως, μέσα αναγκαστικής εκτελέσεως τα οποία είναι προσφορότερα μεν από την απειλή επιβολής και την επιβολή χρηματικής ποινής αλλά λιγότερο παρεμβατικά από την προσωπική κράτηση και η εφαρμογή τέτοιου είδους μέσων αναγκαστικής εκτελέσεως δεν φαίνεται εξάλλου δυνατή ούτε εκ των πραγμάτων;»

32. Η Deutsche Umwelthilfe, το ομόσπονδο κράτος της Βαυαρίας και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις ενώπιον του Δικαστηρίου. Οι ίδιοι διάδικοι και ενδιαφερόμενοι, καθώς και η Γερμανική Κυβέρνηση, εκπροσωπήθηκαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 3ης Σεπτεμβρίου 2019.

IV. Ανάλυση

A. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

33. Το ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου σχετικά με την αποτελεσματική εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης αφορά τα μέτρα τα οποία δύναται ή οφείλει να λάβει το εθνικό δικαστήριο έναντι της διοικήσεως όσον αφορά δύο κατηγορίες υποχρεώσεων που της επιβάλλονται δυνάμει, πρώτον, διατάξεων του παράγωγου δικαίου, εν προκειμένω της οδηγίας 2008/50, και, δεύτερον, δικαστικών αποφάσεων που ήδη έχουν εκδοθεί κατά της διοικήσεως προς διασφάλιση της εφαρμογής του δικαίου αυτού.

34. Το ζήτημα που απασχολεί το αιτούν δικαστήριο είναι η έλλειψη επαρκών μέσων αναγκαστικής εκτελέσεως κατά το εσωτερικό δίκαιο ώστε να εξαναγκαστούν οι υπεύθυνοι δημόσιοι λειτουργοί σε συμμόρφωση προς τις αποφάσεις του και, κατ' αυτόν τον τρόπο, σε συμμόρφωση προς το δίκαιο της Ένωσης.

35. Οι διατάξεις που παραθέτει το αιτούν δικαστήριο σχετικά με την πρώτη κατηγορία υποχρεώσεων είναι το άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ, το οποίο θεσπίζει την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών και απαιτεί από αυτά να λαμβάνουν κάθε μέτρο ικανό να διασφαλίσει την εκτέλεση των υποχρεώσεων που απορρέουν από πράξεις των θεσμικών οργάνων, και το άρθρο 197, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, το οποίο υπογραμμίζει την ουσιαστική σημασία της αποτελεσματικής εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης από τα κράτη μέλη για την εύρυθμη λειτουργία της Ένωσης.

36. Για τη θεμελίωση της δεύτερης κατηγορίας υποχρεώσεων, το αιτούν δικαστήριο αναφέρει το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής που θεσπίζεται στο άρθρο 47 του Χάρτη και προβλέπεται στο άρθρο 9 της Συμβάσεως του Ώρχους. Από το δικαίωμα αυτό απορρέει η υποχρέωση των κρατών μελών, κατά το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ, να προβλέπουν τα ένδικα βοηθήματα και μέσα που είναι αναγκαία για να διασφαλίζεται η πραγματική δικαστική προστασία στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης.

37. Όπως προκύπτει από το νομικό πλαίσιο που παραθέτει το αιτούν δικαστήριο, τα μέτρα αναγκαστικής εκτελέσεως μιας αποφάσεως, κατά το γερμανικό αστικό δίκαιο, περιλαμβάνουν την επιβολή χρηματικών ποινών, την εκτέλεση από τρίτον και την προσωπική κράτηση. Το δε γερμανικό διοικητικό δίκαιο προβλέπει τη δυνατότητα επιβολής χρηματικών ποινών για να διασφαλιστεί η συμμόρφωση της διοικήσεως προς την υποχρέωση που της επιβάλλεται με δικαστική απόφαση. Οι χρηματικές αυτές ποινές είναι μικρότερες έναντι των προβλεπομένων στο αστικό δίκαιο. Αν η χρηματική ποινή αποβεί ατελέσφορη, υπάρχει η δυνατότητα εφαρμογής, σύμφωνα με το αιτούν δικαστήριο, των κανόνων του αστικού δικαίου που προβλέπουν, μεταξύ άλλων, χρηματικές ποινές ποσού 25 000 ευρώ αντί των 10 000 ευρώ, όμως η προσωπική κράτηση δεν μπορεί να επιβληθεί σε βάρος των υπεύθυνων δημοσίων λειτουργών. Όπως αναφέρεται στο σημείο 27 των παρουσών προτάσεων, τούτο απορρέει από το γερμανικό συνταγματικό δίκαιο, όπως ερμηνεύεται από το Bundesverfassungsgericht (Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο).

38. Στο σημείο αυτό διευκρινίζω ότι η περιγραφή αυτή του εθνικού νομικού πλαισίου αμφισβητείται από την Deutsche Umwelthilfe⁷. Εν πάση περιπτώσει, το Δικαστήριο, οσάκις αποφαινεται προδικαστικώς επί ερωτημάτων που του υποβάλλει εθνικό δικαστήριο, οφείλει να υιοθετεί την ερμηνεία του εθνικού δικαίου όπως αυτή παρατίθεται από το εν λόγω δικαστήριο⁸. Κατά συνέπεια, όποιες και αν είναι οι αιτιάσεις των διαδίκων της κύριας δίκης σχετικά με την ερμηνεία του εθνικού δικαίου που προκρίνει το αιτούν δικαστήριο, η εξέταση της παρούσας προδικαστικής παραπομπής πρέπει να βασιστεί στην ερμηνεία του δικαίου αυτού όπως δίδεται από το αιτούν δικαστήριο.

⁷ Η Deutsche Umwelthilfe ισχυρίζεται ότι υφίσταται νομική βάση για την επιβολή προσωπικής κρατήσεως σε βάρος των υπεύθυνων δημοσίων λειτουργών. Η προσωπική κράτηση αναφέρεται στο άρθρο 167 του VwGO το οποίο αναγνωρίζει τη δυνατότητα εφαρμογής του αστικού δικαίου. Ως εκ τούτου, κατά την Deutsche Umwelthilfe, οι αμφιβολίες του αιτούντος δικαστηρίου απηχούν όχι τον νόμο ως έχει στο ως άνω άρθρο 167, αλλά τη νομολογία του Bundesverfassungsgericht (Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου). Το ομόσπονδο κράτος της Βαυαρίας και η Γερμανική Κυβέρνηση θεωρούν ότι τα μέτρα αναγκαστικής εκτελέσεως που μπορούν να ληφθούν κατά της διοικητικής αρχής προβλέπονται στο άρθρο 167 του VwGO το οποίο παραπέμπει στο αστικό δίκαιο εφόσον δεν υπάρχει ειδική διάταξη. Κατά την άποψή τους, το άρθρο 172 του VwGO συνιστά τέτοια διάταξη, η δε τροποποίηση του άρθρου 172 μετά την έκδοση της διατάξεως του Bundesverfassungsgericht (Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου) της 9ης Αυγούστου 1999 (1 BvR 2245/98), με την οποία, βάσει της διατάξεως αυτής, αυξήθηκε το ανώτατο ποσό των προβλεπομένων έναντι της διοικήσεως χρηματικών ποινών προκειμένου να έχουν μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα, έχει ως συνέπεια ότι δεν είναι πλέον δυνατή η λήψη άλλων, προβλεπομένων στο αστικό δίκαιο, επαχθέστερων μέτρων.

⁸ Πρβλ. αποφάσεις της 14ης Ιουνίου 2017, Online Games κ.λπ. (C-685/15, EU:C:2017:452, σκέψη 45), και, μεταξύ άλλων, της 21ης Ιουνίου 2016, New Valmar (C-15/15, EU:C:2016:464, σκέψη 25).

39. Όπως προκύπτει από τη δικογραφία που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο, ο λόγος για τον οποίο τα μέσα αναγκαστικής εκτέλεσης που χρησιμοποιούνται στο γερμανικό δίκαιο κατά του κράτους και της διοικήσεώς του είναι λιγότερο επαχθή από τα προβλεπόμενα στο αστικό δίκαιο είναι το γεγονός ότι το κράτος συνήθως συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις που απευθύνονται σε αυτό. Κατά την άποψη της ίδιας της Deutsche Umwelthilfe, η υπό κρίση υπόθεση αφορά μια εξαιρετική περίπτωση.

40. Εντούτοις, όπως και το αιτούν δικαστήριο, η Deutsche Umwelthilfe και η Επιτροπή, θα ήθελα να υπογραμμίσω ότι η παρούσα περίπτωση, καίτοι συνιστά εξαιρετική περίπτωση, δεν είναι άμοιρη συνεπειών. Αντιθέτως, η άρνηση των υπεύθυνων δημόσιων λειτουργιών του ομόσπονδου κράτους της Βαυαρίας να συμμορφωθούν προς τις επίμαχες στην κύρια δίκη αμετάκλητες δικαστικές αποφάσεις μπορεί να έχει σοβαρές συνέπειες, τόσο για την υγεία και τη ζωή των ανθρώπων⁹ όσο και για το κράτος δικαίου¹⁰.

41. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να γίνει δεκτό ότι, με το προδικαστικό του ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το δίκαιο της Ένωσης, και ειδικότερα, το άρθρο 4, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ, το άρθρο 197, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, το άρθρο 47, παράγραφος 1, του Χάρτη, το άρθρο 9, της Συμβάσεως του Όρχους και το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ έχουν την έννοια ότι, για να διασφαλιστεί η αποτελεσματική εφαρμογή της οδηγίας 2008/50 και, προς τον σκοπό αυτό, να υποχρεωθούν οι υπεύθυνοι δημόσιοι λειτουργοί να συμμορφωθούν προς αμετάκλητη δικαστική απόφαση, το εθνικό δικαστήριο δύναται ή οφείλει να λάβει έναντι αυτών μέτρο στερητικό της ελευθερίας, όπως η προσωπική κράτηση, εφόσον το μέτρο αυτό περιλαμβάνεται στο εθνικό του δίκαιο, έστω και αν δεν προβλέπεται έναντι των προσώπων αυτών από σαφή και προβλέψιμο εθνικό νόμο.

42. Για να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αυτό, θα εξετάσω, σε πρώτο στάδιο, την έκταση των υποχρεώσεων που υπέχει το εθνικό δικαστήριο προκειμένου να διασφαλίσει την αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης (ενότητα Β) και στη συνέχεια, σε δεύτερο στάδιο, τα ενδεχόμενα όρια των υποχρεώσεων αυτών υπό το φως του θεμελιώδους δικαιώματος στην ελευθερία (ενότητα Γ).

Β. Η υποχρέωση διασφάλισης της αποτελεσματικότητας του δικαίου της Ένωσης

43. Το Δικαστήριο είχε την ευκαιρία να εξετάσει τα μέτρα που επιβάλλονται στο εθνικό δικαστήριο δυνάμει της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας, η οποία θεσπίζεται στο άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ και του δικαιώματος των πολιτών για αποτελεσματική δικαστική προστασία που κατοχυρώνεται στο άρθρο 47 του Χάρτη, σε περίπτωση παραβάσεως από κράτος μέλος των διατάξεων της οδηγίας 2008/50 και ιδίως των άρθρων 13 και 23 αυτής.

44. Συναφώς, από τις αποφάσεις Janeczek¹¹, ClientEarth¹² και Craeynest κ.λπ.¹³, προκύπτει ότι, όταν ένα κράτος δεν εκπληρώνει τις υποχρεώσεις του σχετικά με την εκπόνηση σχεδίου για την ποιότητα του αέρα, το εθνικό δικαστήριο οφείλει να λάβει, κατόπιν αιτήματος των θιγόμενων ιδιωτών, *κάθε αναγκαίο μέτρο*, όπως για παράδειγμα, εφόσον *προβλέπεται από το εθνικό δίκαιο*, να διατάξει την αρμόδια αρχή να εκπονήσει το εν λόγω σχέδιο υπό τους όρους που προβλέπονται στην οδηγία 2008/50¹⁴.

⁹ Από την απόφαση περί παραπομπής καθώς και από την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Σεπτεμβρίου 2005, για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα και [για] καθαρότερο αέρα για την Ευρώπη [COM(2005) 447 τελικό] προκύπτει ότι συγκεντρώσεις διοξειδίου του αζώτου κατά πολύ υψηλότερες από τις επιτρεπόμενες από τον νόμο επηρεάζουν την υγεία των ανθρώπων στην καθημερινότητά τους και το προσδόκιμο ζωής τους.

¹⁰ Βλ. σημείο 49 των παρουσών προτάσεων.

¹¹ Απόφαση της 25ης Ιουλίου 2008 (C-237/07, EU:C:2008:447).

¹² Απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 2014 (C-404/13, EU:C:2014:2382).

¹³ Απόφαση της 26ης Ιουνίου 2019 (C-723/17, EU:C:2019:533).

¹⁴ Απόφαση της 26ης Ιουνίου 2019, Craeynest κ.λπ. (C-723/17, EU:C:2019:533, σκέψη 56).

45. Οι αποφάσεις αυτές ανταποκρίνονται εν μέρει μόνο στο ζήτημα της αποτελεσματικής εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης σε μια περίπτωση όπως αυτή της κύριας δίκης. Όπως και στις υποθέσεις επί των οποίων εκδόθηκαν οι εν λόγω αποφάσεις, το πρόβλημα της εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης δεν αφορά τη μεταφορά της οδηγίας 2008/50 από το εκάστοτε κράτος μέλος στο εσωτερικό του δίκαιο, αλλά τις συγκεκριμένες ενέργειες στις οποίες προβαίνει το κράτος για να συμμορφωθεί προς την οδηγία αυτή. Ωστόσο, στο πρόβλημα αυτό προστίθεται, στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως, το πρόβλημα της μη συμμορφώσεως της διοικήσεως προς τις δικαστικές αποφάσεις που την υποχρεώνουν να προβεί σε ορισμένες συγκεκριμένες ενέργειες, εν προκειμένω στην επιβολή απαγορεύσεων κυκλοφορίας σε ορισμένες οδούς.

46. Ανακύπτει το ζήτημα αν η υποχρέωση του εθνικού δικαστηρίου να λαμβάνει «κάθε αναγκαίο μέτρο» για τη διασφάλιση της συμμορφώσεως προς την οδηγία 2008/50 περιλαμβάνει, σε μια τέτοια περίπτωση, την υποχρέωση λήψεως στερητικού της ελευθερίας μέτρου, όπως η προσωπική κράτηση.

47. Το ζήτημα αυτό ανακύπτει κατά μείζονα λόγο στην παρούσα υπόθεση, καθόσον η παραβίαση του δικαίου της Ένωσης είναι ιδιαίτερος σοβαρή. Πράγματι, το γεγονός ότι το κράτος δεν συμμορφώνεται προς δικαστική απόφαση η οποία το υποχρεώνει να προβεί σε ορισμένες ενέργειες με σκοπό τη συμμόρφωση προς την οδηγία αυτή προσβάλλει το θεμελιώδες δικαίωμα του πολίτη για πραγματική δικαστική προστασία, το οποίο κατοχυρώνεται στο άρθρο 47 του Χάρτη.

48. Όπως προκύπτει από τις αποφάσεις Toma και Biroul Executorului Judecătoreasc Horatiu-Vasile Cruduleci¹⁵ και Torubarov¹⁶, το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής που κατοχυρώνεται στο άρθρο 47 του Χάρτη θα ήταν απλώς θεωρητικό εάν η έννομη τάξη κράτους μέλους επέτρεπε να παραμένει ανεκτέλεστη μια οριστική και δεσμευτική δικαστική απόφαση σε βάρος διαδίκου, οπότε η εκτέλεση της αποφάσεως πρέπει να θεωρείται αναπόσπαστο μέρος της «πραγματικής προσφυγής» κατά την έννοια του εν λόγω άρθρου 47.

49. Η άρνηση του κράτους μέλους να συμμορφωθεί προς δικαστική απόφαση ενδέχεται επίσης να προσβάλλει το κράτος δικαίου το οποίο αποτελεί μια από τις αξίες στις οποίες στηρίζεται η Ένωση¹⁷. Ο σεβασμός του κράτους δικαίου επιβάλλεται σε όλους τους πολίτες της Ένωσης και πρωτίστως στους εκπροσώπους του κράτους, λαμβανομένων υπόψη των ειδικών ευθυνών τους στον τομέα αυτόν, ακριβώς λόγω των καθηκόντων τους¹⁸. Η Γερμανική Κυβέρνηση το αναγνώρισε η ίδια κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, υπογραμμίζοντας ότι η εκτελεστική εξουσία πρέπει προφανώς να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις. Από την πλευρά της, η Deutsche Umwelthilfe δήλωσε επίσης ότι το κράτος συμμορφώνεται, εν γένει, προς τις δικαστικές αποφάσεις, συνήθως δε μικρές χρηματικές ποινές αρκούν για να παροτρύνουν τη διοίκηση να συμμορφωθεί.

50. Εντούτοις, στην περίπτωση ακριβώς που τέτοιες χρηματικές ποινές, προβλεπόμενες από το εθνικό δίκαιο έναντι της διοικήσεως, δεν αρκούν για να υποχρεώσουν το κράτος μέλος να συμμορφωθεί προς δικαστική απόφαση η οποία αφορά την εφαρμογή οδηγίας, δύναται ή οφείλει ο εθνικός δικαστής να καταφύγει σε μέτρα διαφορετικά από εκείνα που έχει στη διάθεσή του βάσει του δικαίου αυτού;

51. Ειδικότερα, κατά την απόφαση περί παραπομπής, τα μέτρα που ήδη ελήφθησαν σύμφωνα με το εσωτερικό δίκαιο, ήτοι χρηματικές ποινές συνολικού ύψους 10 000 ευρώ, παρέμειναν άκαρπα όσον αφορά το ομόσπονδο κράτος της Βαυαρίας. Άλλωστε, τα μόνα άλλα μέτρα που μπορούν να ληφθούν, κατά την άποψη του αιτούντος δικαστηρίου, ήτοι χρηματικές ποινές ύψους έως 25 000 ευρώ, επίσης

15 Απόφαση της 30ής Ιουνίου 2016 (C-205/15, EU:C:2016:499, σκέψη 43).

16 Απόφαση της 29ης Ιουλίου 2019 (C-556/17, EU:C:2019:626, στο εξής: απόφαση Torubarov, σκέψη 57).

17 Βλ. αποφάσεις της 24ης Ιουνίου 2019, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Ανεξαρτησία του Ανωτάτου Δικαστηρίου) (C-619/18, EU:C:2019:531, σκέψη 43), και της 27ης Φεβρουαρίου 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, σκέψεις 30 και 31).

18 Βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 11ης Ιουλίου 2006, Επιτροπή κατά Cresson (C-432/04, EU:C:2006:455, σκέψη 70).

δεν πληρούν την απαίτηση της αποτελεσματικότητας, δεδομένου ότι δεν έχουν επιπτώσεις στον προϋπολογισμό του ομόσπονδου κράτους¹⁹ και στους υπευθύνους δημόσιους λειτουργούς του, οι οποίοι έχουν εξαγγείλει δημοσίως ότι δεν προτίθενται να προβλέψουν απαγορεύσεις κυκλοφορίας όπως διέταξε το αιτούν δικαστήριο.

52. Στο πλαίσιο αυτό, από την απόφαση κ.λπ.²⁰ προκύπτει ότι τα αναγκαία μέτρα που πρέπει να λάβει το εθνικό δικαστήριο για να διασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που επιβάλλει η οδηγία 2008/50 περιορίζονται, κατ' αρχήν, στα μέτρα που προβλέπονται από το εθνικό δίκαιο.

53. Ομοίως, από πάγια νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι η αναγκαστική εκτέλεση εθνικής δικαστικής αποφάσεως σχετικής με πράξη της Ένωσης εμπίπτει, κατ' αρχήν, στη δικονομική αυτονομία των κρατών μελών. Ελλείψει σχετικής ρυθμίσεως στο δίκαιο της Ένωσης, στην εσωτερική έννομη τάξη εκάστου κράτους μέλους εναπόκειται η ρύθμιση των δικονομικών λεπτομερειών των ενδίκων προσφυγών που σκοπούν στη διασφάλιση των δικαιωμάτων που οι πολίτες αντλούν από το δίκαιο της Ένωσης²¹. Η δικονομική αυτή αυτονομία ασκείται υπό την επιφύλαξη ότι οι εν λόγω ρυθμίσεις δεν πρέπει να είναι λιγότερο ευνοϊκές από εκείνες που διέπουν παρόμοιες καταστάσεις εσωτερικής φύσεως (αρχή της ισοδυναμίας) ούτε να καθιστούν πρακτικά αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που παρέχει η έννομη τάξη της Ένωσης (αρχή της αποτελεσματικότητας)²². Η αρχή της ισοδυναμίας δεν αμφισβητείται στην υπό κρίση υπόθεση.

54. Εν προκειμένω, στην υπόθεση της κύριας δίκης, τα μέτρα που έλαβε το εθνικό δικαστήριο δεν διασφαλίζουν την αποτελεσματική εφαρμογή της οδηγίας 2008/50 και, συνακόλουθα, η κατάσταση αυτή καθιστά πρακτικά αδύνατη την άσκηση από τη Deutsche Umwelthilfe των δικαιωμάτων που αντλεί από την οδηγία αυτή.

55. Το ζήτημα που ανακύπτει είναι αν το δίκαιο της Ένωσης προβλέπει, υπό τις περιστάσεις αυτές, μέσα που να επιτρέπουν την υπέρβαση των εμποδίων που απαντώνται στο εσωτερικό δίκαιο. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να εξακριβωθεί αν η αρχή της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης συνιστά ένα τέτοιο μέσο.

56. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, το δίκαιο της Ένωσης υπερισχύει του δικαίου των κρατών μελών και επιβάλλει σε όλες τις αρχές των κρατών μελών να διασφαλίζουν την πλήρη αποτελεσματικότητα των κανόνων δικαίου της Ένωσης²³. Επομένως, τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν, κατά το μέτρο του δυνατού, να ερμηνεύουν το εσωτερικό τους δίκαιο σύμφωνα προς τις απαιτήσεις του δικαίου της Ένωσης, προκειμένου να εξασφαλίζουν την πλήρη αποτελεσματικότητά του²⁴.

57. Μολονότι η υποχρέωση σύμφωνης προς το δίκαιο της Ένωσης ερμηνείας δεν είναι απεριόριστη και, ιδίως, δεν μπορεί να χρησιμεύσει ως βάση για να θεμελιώσει ερμηνεία *contra legem* του εθνικού δικαίου, εντούτοις επιβάλλει, κατά το μέτρο του δυνατού, να λαμβάνεται υπόψη το σύνολο του εσωτερικού δικαίου και να εφαρμόζονται οι αναγνωρισμένες από αυτό μέθοδοι ερμηνείας προκειμένου να διασφαλίζεται η πλήρης αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης και να επιτυγχάνεται λύση σύμφωνη προς τον σκοπό που αυτό επιδιώκει²⁵.

19 Βλ. σημείο 22 των παρούσων προτάσεων.

20 Απόφαση της 26ης Ιουνίου 2019 (C-723/17, EU:C:2019:533, σκέψη 56).

21 Απόφαση της 13ης Μαρτίου 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, σκέψη 39).

22 Απόφαση της 26ης Ιουνίου 2019, Craeynest κ.λπ. (C-723/17, EU:C:2019:533, σκέψη 54 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

23 Απόφαση της 24ης Ιουνίου 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, σκέψεις 53 έως 54).

24 Απόφαση της 24ης Ιουνίου 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, σκέψη 55).

25 Πρβλ. απόφαση της 24ης Ιουνίου 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, σκέψεις 74, 76 και 77).

58. Τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν, συνεπώς, να μεταβάλουν, εφόσον είναι αναγκαίο, μια πάγια νομολογία εάν αυτή στηρίζεται σε ερμηνεία του εσωτερικού δικαίου μη συμβατή προς τους σκοπούς μιας οδηγίας και να μην ακολουθούν, αυτεπαγγέλτως, κάθε ερμηνεία που τους επιβάλλεται βάσει του εθνικού δικαίου, εφόσον η ερμηνεία αυτή δεν συνάδει προς την οικεία οδηγία²⁶.

59. Σε περίπτωση που είναι αδύνατη η σύμφωνη προς τις απαιτήσεις του δικαίου της Ένωσης ερμηνεία της εθνικής νομοθεσίας, το εθνικό δικαστήριο οφείλει, βάσει της αρχής της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης, στο πλαίσιο προσφυγής ασκούμενης κατά δημόσιας αρχής, να μην εφαρμόζει κάθε διάταξη του εθνικού δικαίου που αντιβαίνει προς ευρωπαϊκό κανόνα εφόσον αυτός έχει άμεσο αποτέλεσμα, υπό την έννοια ότι είναι αρκούντως σαφής, ακριβής και απαλλαγμένος αιρέσεων ώστε να παρέχει στους ιδιώτες δικαίωμα δυνάμενο να προβληθεί αυτό καθεαυτό ενώπιον εθνικού δικαστηρίου²⁷.

60. Η αρχή της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης κατέστησε ως εκ τούτου δυνατή την υπέρβαση πολλών εμποδίων δικονομικής φύσεως που απορρέουν από το εσωτερικό δίκαιο, στο πλαίσιο διαφορών που στηρίζονται στο δίκαιο της Ένωσης. Σε ορισμένες περιπτώσεις, παρέσχε τη δυνατότητα στα εθνικά δικαστήρια να εφαρμόσουν δικονομικούς κανόνες και να λάβουν μέτρα σε καταστάσεις που δεν προβλέπονται από το εθνικό δίκαιο²⁸.

61. Στην πρόσφατη απόφαση *Torubarov*, σχετικά με αίτηση διεθνούς προστασίας, το Δικαστήριο έκρινε ότι εθνική νομοθεσία που καταλήγει σε κατάσταση στην οποία το αιτούν δικαστήριο δεν διαθέτει κανένα μέσο που να του παρέχει τη δυνατότητα να επιβάλει στις αρμόδιες διοικητικές αρχές τη συμμόρφωση προς την απόφασή του προσβάλλει το ουσιαστικό περιεχόμενο του δικαιώματος αποτελεσματικής προσφυγής που κατοχυρώνεται στο άρθρο 47 του Χάρτη²⁹. Το Δικαστήριο έκρινε ότι το εθνικό δικαστήριο οφείλει εν ανάγκη να μην εφαρμόσει την εθνική νομοθεσία που του απαγορεύει να υποκαταστήσει με τη δική του απόφαση εκείνη του διοικητικού οργάνου η οποία δεν συνάδει προς την προηγούμενη απόφασή του³⁰.

62. Όπως και στην υπό κρίση υπόθεση, το αιτούν δικαστήριο έκρινε ότι δεν διέθετε επαρκή μέσα αναγκαστικής εκτέλεσης, βάσει του εθνικού του δικαίου, προκειμένου να διασφαλίσει τη συμμόρφωση της διοικήσεως προς την απόφασή του και την πλήρη αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης. Επομένως, υφίσταται αναλογία μεταξύ της υπό κρίση υποθέσεως και της αποφάσεως *Torubarov*.

63. Μετά την υπόμνηση των σκέψεων αυτών, ποιες συνέπειες πρέπει να συναχθούν από την αρχή της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης στην υπό κρίση υπόθεση;

64. Όπως προκύπτει από τα σημεία 58 και 59 των παρούσων προτάσεων, το εθνικό δικαστήριο οφείλει, κατά το μέτρο του δυνατού, να μην εφαρμόσει νομολογία που εμποδίζει την πλήρη εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης, ή ακόμη και έναν νόμο που δημιουργεί ένα τέτοιο εμπόδιο, όταν η διαφορά της οποίας έχει επιληφθεί, μεταξύ ιδιώτη και κράτους, αφορά διάταξη του δικαίου της Ένωσης η οποία έχει άμεσο αποτέλεσμα³¹.

26 Πρβλ. απόφαση της 24ης Ιουνίου 2019, *Popławski* (C-573/17, EU:C:2019:530, σκέψη 78).

27 Βλ. απόφαση της 24ης Ιουνίου 2019, *Popławski* (C-573/17, EU:C:2019:530, σκέψεις 58 και 61).

28 Βλ. αποφάσεις της 19ης Ιουνίου 1990, *Factortame* κ.λπ. (C-213/89, EU:C:1990:257, σκέψη 23), της 20ής Σεπτεμβρίου 2001, *Courage και Crehan* (C-453/99, EU:C:2001:465, σκέψη 26 και σκέψη 36, δεύτερη περίπτωση), της 21ης Νοεμβρίου 2002, *Cofidis* (C-473/00, EU:C:2002:705, σκέψη 38), καθώς και της 14ης Μαρτίου 2013, *Aziz* (C-415/11, EU:C:2013:164, σκέψη 64).

29 Απόφαση *Torubarov* (σκέψεις 71 και 72).

30 Απόφαση *Torubarov* (σκέψη 74).

31 Όσον αφορά το άρθρο 23 της οδηγίας 2008/50, το Δικαστήριο έχει ήδη αποφανθεί ότι η διάταξη αυτή επιβάλλει σαφή υποχρέωση εκπονήσεως σχεδίου για την ποιότητα του αέρα το οποίο πρέπει να πληροί ορισμένες απαιτήσεις και το οποίο οι ιδιώτες μπορούν να επικαλεστούν έναντι των δημόσιων αρχών (βλ. απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 2014, *ClientEarth*, C-404/13, EU:C:2014:2382, σκέψεις 53 έως 56 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Όσον αφορά το άρθρο 47 του Χάρτη, το Δικαστήριο έκρινε ότι, στο πλαίσιο διαφοράς που αφορά κατάσταση διεπόμενη από το δίκαιο της Ένωσης, το άρθρο αυτό είναι αυτοτελές και δεν χρειάζεται να εξειδικεύεται με διατάξεις του δικαίου της Ένωσης ή του εθνικού δικαίου προκειμένου να απονεμίει στους ιδιώτες δικαίωμα δυνάμενο να προβληθεί αυτό καθεαυτό (απόφαση της 17ης Απριλίου 2018, *Egenberger*, C-414/16, EU:C:2018:257, σκέψη 78, και απόφαση *Torubarov*, σκέψη 56).

65. Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι θεωρεί ότι μπορεί να ερμηνεύσει το εθνικό του δίκαιο κατά τρόπο ώστε να διασφαλίσει την πλήρη αποτελεσματικότητα των διατάξεων αυτών στο πλαίσιο της υποθέσεως της κύριας δίκης. Προς τούτο, προτείνει τη χρήση του μηχανισμού της σύμφωνης ερμηνείας που υπομνήσθηκε στο σημείο 56 των παρουσών προτάσεων, εφαρμόζοντάς τον στα μέτρα αναγκαστικής εκτελέσεως που προβλέπει το εθνικό δίκαιο στο σύνολό του.

66. Δεδομένου ότι η επιβολή χρηματικών ποινών συνολικού ύψους 10 000 ευρώ αποδείχθηκε ατελέσφορη, η δε επιβολή χρηματικών ποινών υψηλότερου ποσού, έως 25 000 ευρώ, δεν έχει περισσότερες πιθανότητες να καταλήξει στο επιθυμητό αποτέλεσμα, πρέπει, κατά το δικαστήριο αυτό, να εφαρμοστεί η προσωπική κράτηση. Σε αυτήν την περίπτωση θα ληφθεί υπόψη η νομολογία του Bundesverfassungsgericht (Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου), του έτους 1999³², η οποία εξετάζει το ενδεχόμενο να ληφθούν αυστηρότερα μέτρα βάσει του γερμανικού αστικού δικαίου, αγνοώντας όμως τη νομολογία του ίδιου δικαστηρίου του 1970³³ η οποία εμποδίζει την επιβολή προσωπικής κρατήσεως σε βάρος των υπευθύνων δημόσιων λειτουργών. Το εμπόδιο αυτό οφείλεται στην έλλειψη σαφούς και ακριβούς νόμου που να πληροί ορισμένες τυπικές απαιτήσεις έναντι των προσώπων αυτών. Το άρθρο 888 του ΖΡΟ δεν ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις αυτές και, όπως επισήμανε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση η Γερμανική Κυβέρνηση απαντώντας σε ερώτηση του Δικαστηρίου, τα γερμανικά δικαστήρια δεν έχουν λάβει, άλλωστε, βάσει αυτού οιοδήποτε στερητικό της ελευθερίας μέτρο έναντι των ως άνω προσώπων.

67. Ανακύπτει, πάντως, το ζήτημα αν το εθνικό δικαστήριο πρέπει να ωθήσει τη συλλογιστική του μέχρι αυτού του σημείου στην ερμηνεία του εθνικού του δικαίου, προκειμένου να προσδώσει πλήρη αποτελεσματικότητα στο άρθρο 23 της οδηγίας 2008/50 και στο άρθρο 47 του Χάρτη, μη εφαρμόζοντας νομολογία, ή ακόμη και νόμο, υπέρ του πολίτη. Φρονώ πως όχι.

68. Πράγματι, η πλήρης αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης μπορεί, στην πράξη, να έχει όρια. Το εθνικό δικαστήριο, στο οποίο εναπόκειται η εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης, οφείλει ενίοτε να προβαίνει σε στάθμιση μεταξύ θεμελιωδών δικαιωμάτων³⁴. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η πλήρης εφαρμογή ενός κανόνα δικαίου της Ένωσης πρέπει να αποκλείεται δυνάμει μιας γενικής αρχής του δικαίου³⁵ ή ενός θεμελιώδους δικαιώματος³⁶.

69. Καθόσον η προσωπική κράτηση συνεπάγεται στέρηση της ελευθερίας, πρέπει να εξακριβωθεί αν η μη εφαρμογή μέρους του εθνικού δικαίου, όπως εξετάζεται από το αιτούν δικαστήριο, προκειμένου να τεθεί πλήρως σε εφαρμογή μια οδηγία και να διασφαλιστεί το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, συνάδει προς το άρθρο 6 του Χάρτη, το οποίο κατοχυρώνει το δικαίωμα στην ελευθερία.

32 Διάταξη της 9ης Αυγούστου 1999 (1 BvR 2245/98). Η υπόθεση επί της οποίας είχε εκδοθεί η εν λόγω διάταξη αφορούσε την άρνηση ενός Δήμου να εκμισθώσει αίθουσα σε ένα συγκεκριμένο πολιτικό κόμμα. Το Bundesverfassungsgericht (Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο) έκρινε ότι τα προβλεπόμενα από τον VwGO μέτρα, ιδίως το άρθρο 172, μπορούν να αποδειχθούν ανεπαρκή και ότι, σε μια τέτοια περίπτωση, είναι δυνατή, σύμφωνα με το άρθρο 167 του VwGO, η εφαρμογή «κατ' αναλογία» [«in entsprechender Anwendung»] των κανόνων του ΖΡΟ. Το Bundesverfassungsgericht (Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο) παραθέτει παραδείγματα μέτρων αναγκαστικής εκτελέσεως βάσει του ΖΡΟ, τα οποία αφορούν όλα την εκτέλεση από τρίτον (π.χ. το άνοιγμα αίθουσας από δικαστικό επιμελητή). Παρά ταύτα, η διάταξη δεν μνημονεύει την προσωπική κράτηση.

33 Διάταξη της 13ης Οκτωβρίου 1970 (1 BvR 226/70).

34 Βλ., όσον αφορά τη στάθμιση του δικαιώματος του ιδιωτικού απορρήτου και του δικαιώματος της ελευθερίας του λόγου, απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 2008, Satakunnan Markkinarörssi και Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, σκέψεις 52 και 53).

35 Βλ. απόφαση της 24ης Οκτωβρίου 2018, ΧC κ.λπ. (C-234/17, EU:C:2018:853, σκέψη 53).

36 Βλ. απόφαση της 17ης Ιανουαρίου 2019, Dzivev κ.λπ. (C-310/16, EU:C:2019:30, σκέψεις 33, 34, 36 και 39).

Γ. Η συνεκτίμηση του θεμελιώδους δικαιώματος στην ελευθερία

70. Το άρθρο 6 του Χάρτη προβλέπει το θεμελιώδες δικαίωμα στην ελευθερία, το οποίο αντιστοιχεί στο δικαίωμα που προβλέπεται στο άρθρο 5 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών που υπεγράφη στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950 (στο εξής: ΕΣΔΑ)³⁷.

71. Το δικαίωμα αυτό στην ελευθερία πρέπει να ερμηνεύεται υπό το φως του άρθρου 52, παράγραφος 1, του Χάρτη, κατά το οποίο κάθε περιορισμός στην άσκηση των δικαιωμάτων και ελευθεριών που κατοχυρώνονται στον Χάρτη πρέπει να προβλέπεται από τον νόμο και να σέβεται το βασικό περιεχόμενο των εν λόγω δικαιωμάτων και ελευθεριών.

72. Η πάγια νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η οποία πρέπει να λαμβάνεται υπόψη σύμφωνα με το άρθρο 52, παράγραφος 3, του Χάρτη, εφόσον πρόκειται για δικαίωμα που αντιστοιχεί σε δικαίωμα προβλεπόμενο από την ΕΣΔΑ, επιβεβαιώνει την ανάγκη υπάρξεως νόμου. Η νομολογία αυτή και ιδίως η απόφαση *Del Río Prada* κατά Ισπανίας³⁸ δίνει έμφαση στην ιδιότητα του νόμου, υπογραμμίζοντας ότι κάθε περιορισμός της ελευθερίας πρέπει να έχει νομική βάση, η δε επίμαχη νομοθετική ρύθμιση πρέπει να είναι αρκούντως προσβάσιμη, ακριβής και προβλέψιμη όσον αφορά την εφαρμογή της ώστε να αποφεύγεται κάθε κίνδυνος αυθαιρεσίας. Το Δικαστήριο επανέλαβε τα κριτήρια αυτά στην απόφασή του *Al Chodor*, διευκρινίζοντας ότι απαιτείται νομική βάση και ότι αυτή πρέπει να πληροί κριτήρια σαφήνειας, προβλεψιμότητας, προσβασιμότητας και προστασίας κατά της αυθαιρεσίας³⁹.

73. Επισημαίνω ότι το άρθρο 104 του Θεμελιώδους Νόμου, στο οποίο παραπέμπει το αιτούν δικαστήριο, περιέχει παρόμοιες απαιτήσεις, προβλέποντας ότι η ελευθερία του ατόμου μπορεί να περιορίζεται μόνο βάσει νόμου ο οποίος πρέπει να πληροί ορισμένα κριτήρια τυπικής ισχύος.

74. Στην υπό κρίση υπόθεση, όμως, το εθνικό δικαστήριο εκθέτει κατά τρόπο σαφή και βέβαιο ότι το εσωτερικό δίκαιο δεν περιλαμβάνει τέτοιο νόμο σχετικά με τον περιορισμό της ελευθερίας διά προσωπικής κρατήσεως προκειμένου να εξαναγκαστούν οι υπεύθυνοι δημόσιοι λειτουργοί να συμμορφωθούν προς αμετάκλητη δικαστική απόφαση.

75. Η παρουσίαση αυτή του εθνικού δικαίου έγινε βεβαίως αντικείμενο συζητήσεως στις γραπτές παρατηρήσεις των διαδίκων και κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ενώπιον του Δικαστηρίου. Εντούτοις, πέραν του ότι δεν απόκειται στο Δικαστήριο να αμφισβητήσει την ερμηνεία του εθνικού δικαίου από το αιτούν δικαστήριο⁴⁰, θα ήθελα να υπογραμμίσω ότι από τη συζήτηση προκύπτει, τουλάχιστον, ότι υφίσταται σοβαρή αμφιβολία ως προς την ερμηνεία του νόμου και, ως εκ τούτου, ως προς τον βαθμό σαφήνειας και προβλεψιμότητάς του.

76. Κατά την άποψη της *Deutsche Umwelthilfe* και του αιτούντος δικαστηρίου, το πρόβλημα αυτό σχετικά με την προβλεψιμότητα θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί με την πρόβλεψη σχετικής προειδοποιήσεως των θιγόμενων προσώπων. Ωστόσο, το ίδιο το ως άνω δικαστήριο επισημαίνει ότι η προειδοποίηση του είδους αυτού δεν προβλέπεται στον ΖΠΟ όσον αφορά τις υποχρεώσεις προς ενέργεια, όπως η υποχρέωση προς πρόβλεψη της απαγορεύσεως κυκλοφορίας ορισμένων οχημάτων⁴¹.

37 Σύμφωνα με τις Επεξηγήσεις σχετικά με τον Χάρτη (ΕΕ 2007, C 303, σ. 17), το δικαίωμα στην ελευθερία που προβλέπεται στο άρθρο 6 του Χάρτη αντιστοιχεί στο δικαίωμα που κατοχυρώνεται με το άρθρο 5 της ΕΣΔΑ και, σύμφωνα με το άρθρο 52, παράγραφος 3, του Χάρτη, έχει την ίδια έννοια και την ίδια εμβέλεια (βλ. τμήμα «Επεξήγηση σχετικά με το άρθρο 6», πρώτο εδάφιο).

38 Απόφασεις του ΕΔΔΑ της 21ης Οκτωβρίου 2013, *Del Río Prada* κατά Ισπανίας (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, § 125 και εκεί μνημονεύομενη νομολογία), καθώς και, ιδίως, της 25ης Ιουνίου 1996, *Amuur* κατά Γαλλίας (CE:ECHR:1996:0625JUD001977692, § 50).

39 Απόφαση της 15ης Μαρτίου 2017, *Al Chodor* (C-528/15, EU:C:2017:213, σκέψεις 38 και 40).

40 Βλ. σημείο 38 των παρουσών προτάσεων.

41 Βλ. σημεία 12 και 13 των παρουσών προτάσεων. Η προειδοποίηση δεν προβλέπεται στο άρθρο 888, παράγραφος 2, του ΖΠΟ. Κατά το άρθρο 890, παράγραφοι 1 και 2, του ΖΠΟ, αυτή προβλέπεται στην περίπτωση υποχρεώσεως προς παράλειψη ή ανοχή πράξεως.

77. Εξάλλου, από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει η ύπαρξη μιας πρόσθετης και μη αμελητέας αβεβαιότητας ως προς τα πρόσωπα τα οποία μπορεί να αφορά η προσωπική κράτηση.

78. Το αιτούν δικαστήριο αναφέρει, ειδικότερα, πλείονα πρόσωπα, ήτοι, σε επίπεδο ομόσπονδου κράτους, τον Πρωθυπουργό και τον Υπουργό Περιβάλλοντος και Προστασίας του Καταναλωτή, στο δε επίπεδο της περιφέρειας της Άνω Βαυαρίας, τον Πρόεδρο και τον Αντιπρόεδρο. Προσθέτει ότι πρέπει επίσης να ληφθούν υπόψη, για προληπτικούς λόγους, και τα πρόσωπα που κατέχουν διευθυντικές θέσεις εντός του ομόσπονδου κράτους και της περιφέρειας της Άνω Βαυαρίας, διότι τα αρμόδια για το ομόσπονδο κράτος όργανα απολαύουν βουλευτικής ασυλίας η οποία, αν δεν αρθεί, καθιστά την προσωπική κράτηση άνευ αντικειμένου.

79. Από την απαρίθμηση αυτή προκύπτει ότι οι κύριοι υπεύθυνοι δημόσιοι λειτουργοί στο επίπεδο του ομόσπονδου κράτους μπορούν να αποφύγουν την προσωπική κράτηση. Αντιθέτως, οι ανώτεροι δημόσιοι λειτουργοί της περιφέρειας της Άνω Βαυαρίας, οι οποίοι, σύμφωνα με τα στοιχεία που παρέσχε το αιτούν δικαστήριο, οφείλουν να ακολουθούν τις οδηγίες του ομόσπονδου κράτους, καθώς και τα πρόσωπα που ασκούν διευθυντικά καθήκοντα στις αρμόδιες υπηρεσίες του ομόσπονδου κράτους και της περιφέρειας της Άνω Βαυαρίας μπορούν να υπαχθούν σε ένα τέτοιο μέτρο. Ωστόσο, όσον αφορά τα πρόσωπα αυτά, το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει ότι πρέπει επιπλέον να εξακριβωθεί αν μπορεί ευλόγως να απαιτηθεί από αυτά η εκτέλεση της δικαστικής αποφάσεως παρά το ότι αυτό συνεπάγεται ότι θα ενεργούσαν αντίθετα προς τη γνώμη του ιεραρχικώς προϊσταμένου τους.

80. Από τα ανωτέρω στοιχεία προκύπτει ότι, έστω και αν υποθεθεί ότι με την προσωπική κράτηση μπορεί να επιτευχθεί ο επιθυμητός σκοπός, ήτοι η συμμόρφωση προς το δεδικασμένο και, ως εκ τούτου, η πλήρης εφαρμογή της οδηγίας 2008/50 –πράγμα που κατά τη γνώμη μου κάθε άλλο παρά είναι βέβαιο–, η λήψη ενός τέτοιου μέτρου έναντι των υπευθύνων του ομόσπονδου κράτους παραβιάζει το θεμελιώδες δικαίωμα στην ελευθερία, το οποίο κατοχυρώνεται με το άρθρο 6 του Χάρτη, λόγω της απουσίας σχετικής νομοθετικής ρυθμίσεως ή, τουλάχιστον, της απουσίας σαφούς και προβλέψιμης νομοθετικής ρυθμίσεως.

81. Παρά το πρόβλημα της αποτελεσματικότητας του δικαίου της Ένωσης και, ιδίως, την επέμβαση στο δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας που δημιουργεί η συγκεκριμένη κατάσταση, το εθνικό δικαστήριο υποχρεούται να τηρήσει τις θεμελιώδεις απαιτήσεις του άρθρου 6 του Χάρτη.

82. Όπως υπογράμμισε η Γερμανική Κυβέρνηση κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ενώπιον του Δικαστηρίου, σε περίπτωση διαφοράς αφορώσας δικαίωμα που απορρέει από οδηγία, το επιληφθέν δικαστήριο οφείλει να ερμηνεύει το εθνικό δίκαιο σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης και μπορεί να υποχρεωθεί να μην εφαρμόσει εθνικό νόμο που το εμποδίζει ως προς αυτό. Ωστόσο, η ερμηνεία αυτή του εθνικού δικαίου ασφαλώς δεν πρέπει να συνεπάγεται παραβίαση του θεμελιώδους δικαιώματος στην ελευθερία.

83. Όπως και η Γερμανική Κυβέρνηση, εκτιμώ ότι η ελευθερία του ατόμου δεν μπορεί να περιορίζεται αν δεν υπάρχει επαρκής νομική βάση. Το όριο αυτό πρέπει να βασίζεται σε νομοθετική ρύθμιση σαφή, προβλέψιμη, προσβάσιμη και απαλλαγμένη αυθαιρεσιών. Ελλείψει τέτοιας ρύθμισης, ο περιορισμός της ελευθερίας δύναται να επιφέρει σοβαρό πλήγμα στο κράτος δικαίου.

84. Ως εκ τούτου, όσο βαρύνουσας σημασίας και αν είναι η στάση των υπευθύνων του Δημοσίου που αρνούνται να συμμορφωθούν προς αμετάκλητη δικαστική απόφαση, φρονώ ότι η υποχρέωση του εθνικού δικαστηρίου να πράττει ό,τι εμπίπτει στην αρμοδιότητά του ώστε να καταστήσει δυνατή την πλήρη εφαρμογή μιας οδηγίας, ιδίως οδηγίας για θέματα περιβάλλοντος, και να διασφαλίσει το θεμελιώδες δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, ωστόσο η υποχρέωση αυτή δεν μπορεί να εκπληρωθεί εις βάρος του θεμελιώδους δικαιώματος στην ελευθερία. Η υποχρέωση αυτή δεν μπορεί, επομένως, να νοηθεί υπό την έννοια ότι επιτρέπει ή a fortiori επιβάλλει στο επιλαμβανόμενο

δικαστήριο να παραβιάσει το θεμελιώδες δικαίωμα στην ελευθερία⁴².

85. Καλώ, επομένως, το Δικαστήριο να διευκρινίσει ότι η υποχρέωση του δικαστή να ερμηνεύει το εθνικό του δίκαιο κατά το μέτρο του δυνατού σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης και, ενδεχομένως, να μην εφαρμόζει νόμο ο οποίος, στην πράξη, εμποδίζει την πλήρη αποτελεσματικότητα του δικαίου αυτού υπόκειται σε ένα απόλυτο όριο όταν η ερμηνεία αυτή προσκρούει στο θεμελιώδες δικαίωμα στην ελευθερία το οποίο κατοχυρώνεται στο άρθρο 6 του Χάρτη.

86. Επιπλέον, ακόμη και στην περίπτωση κατά την οποία η προσωπική κράτηση προβλέπεται από τον νόμο, θα ήθελα να υπενθυμίσω, όπως είχα υπογραμμίσει στις προτάσεις μου στην υπόθεση *Al Chodor*, ότι η στέρηση της ελευθερίας πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να αποτελεί το ύστατο μέτρο⁴³. Ως εκ τούτου, σε κάθε περίπτωση, δεν πρέπει να επιβάλλεται παρά μόνον εφόσον έχουν ληφθεί υπόψη όλα τα λοιπά μέτρα και έχει τηρηθεί η αρχή της αναλογικότητας.

87. Επισημαίνω εξάλλου ότι, εν προκειμένω, δεν είναι βέβαιο ότι το αιτούν δικαστήριο χρησιμοποίησε όλα τα μέσα που έχει στη διάθεσή του δυνάμει του εθνικού δικαίου. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση επισημάνθηκε ότι θα μπορούσαν να ληφθούν άλλα μέτρα όπως οι χρηματικές ποινές, ύψους 25 000 ευρώ, ενδεχομένως επαναλαμβανόμενες ανά σύντομα χρονικά διαστήματα. Αναφέρθηκε επίσης η δυνατότητα καταβολής των εν λόγω χρηματικών ποινών όχι στο ομόσπονδο κράτος αλλά σε τρίτο, ή ακόμη και στην προσφεύγουσα στην κύρια δίκη. Στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται να εξακριβώσει αν μπορούν να ληφθούν τέτοια μέτρα.

88. Ελλείψει αποτελεσματικών μέτρων καταναγκασμού στο εσωτερικό δίκαιο για την εκτέλεση των αποφάσεων, εναπόκειται, σε κάθε περίπτωση, στον εθνικό νομοθέτη να προβλέψει ή να μην προβλέψει στερητικό της ελευθερίας μέτρο, όπως η προσωπική κράτηση των υπεύθυνων δημόσιων λειτουργών. Μια τέτοια απόφαση μπορεί να διαφέρει στα επιμέρους κράτη μέλη ανάλογα με τις κοινωνικές επιλογές και την αξιολόγηση της καταλληλότητας ενός τέτοιου μέτρου για την επίτευξη του αποτελέσματος που προβλέπεται στην επίμαχη οδηγία⁴⁴.

89. Επισημαίνω ότι, ακόμη και αν το αιτούν δικαστήριο είχε απόλυτη αδυναμία, δυνάμει του εσωτερικού του δικαίου, να διασφαλίσει τη συμμόρφωση του καθού προς τις αμετάκλητες δικαστικές του αποφάσεις και, κατά συνέπεια, προς την οδηγία 2008/50, η Ένωση διαθέτει ένα περαιτέρω μέσο εξαναγκασμού. Σε μια τέτοια περίπτωση είναι δυνατό να κινηθεί διαδικασία λόγω παραβάσεως κατά του κράτους μέλους, η δε διαδικασία αυτή πράγματι κινήθηκε από την Επιτροπή σχετικά με την ατμοσφαιρική ρύπανση, και μάλιστα όσον αφορά τον Δήμο του Μονάχου⁴⁵. Αν το κράτος μέλος καταδικαστεί για παράβαση της οδηγίας 2008/50 και δεν συμμορφωθεί προς την απόφαση του Δικαστηρίου, το Δικαστήριο θα μπορεί, βάσει του άρθρου 260, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, να του επιβάλει την καταβολή κατ' αποκοπήν ποσού για το παρελθόν και χρηματικών ποινών αποτρεπτικού επιπέδου για το μέλλον, πληρωτέων, ενδεχομένως, ανά ημέρα μη συμμορφώσεως του κράτους μέλους.

42 Παραπέμπω στις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Bobek επί της υποθέσεως *Dziven* κ.λπ. (C-310/16, EU:C:2018:623, σημεία 123 και 124), οι οποίες υπογραμμίζουν την ανάγκη σταθμίσεως της επιταγής για αποτελεσματικότητα και της ανάγκης προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

43 Βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση *Al Chodor* (C-528/15, EU:C:2016:865, σημείο 55).

44 Σε άρθρο της 18ης Ιουλίου 2019, που δημοσιεύθηκε στην εφημερίδα *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, ο πρόεδρος του Bundesverwaltungsgericht (ομοσπονδιακού διοικητικού δικαστηρίου) αναφέρει ότι η προσωπική κράτηση δεν αποτελεί, κατά την άποψή του, κατάλληλο μέτρο έναντι των εκπροσώπων διοικητικού οργάνου, όπως είναι ο Πρωθυπουργός ενός ομόσπονδου κράτους. Το κοινωνικό σύνολο αναμένει από τα κρατικά και περιφερειακά όργανα καθώς και τους υψηλόβαθμους κρατικούς λειτουργούς να συνεχίζουν να ασκούν τα καθήκοντά τους στο σύνολό τους.

45 Βλ. εκκρεμή υπόθεση C-635/18, Επιτροπή κατά Γερμανίας.

V. Πρόταση

90. Κατόπιν των ανωτέρω παρατηρήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε το Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (διοικητικό εφετείο του ομόσπονδου κράτους της Βαυαρίας, Γερμανία) ως ακολούθως:

Το δίκαιο της Ένωσης, ειδικότερα, το άρθρο 4, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ, το άρθρο 197, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, το άρθρο 47, παράγραφος 1, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το άρθρο 9 της Συμβάσεως για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε θέματα περιβάλλοντος του 1998, η οποία υπεγράφη στο Όρχους στις 25 Ιουνίου 1998 και εγκρίθηκε εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με την απόφαση 2005/370/ΕΚ του Συμβουλίου, της 17ης Φεβρουαρίου 2005, και το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ, έχει την έννοια ότι, προκειμένου να διασφαλιστεί η αποτελεσματική εφαρμογή της οδηγίας 2008/50/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 2008, για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα και [για] καθαρότερο αέρα για την Ευρώπη και, προς τούτο, να υποχρεωθούν οι υπεύθυνοι δημόσιοι λειτουργοί να συμμορφωθούν προς αμετάκλητη δικαστική απόφαση, το εθνικό δικαστήριο ούτε οφείλει αλλ' ούτε καν δύναται να λάβει έναντι των προσώπων αυτών στερητικό της ελευθερίας μέτρο, όπως η προσωπική κράτηση, εάν ένα τέτοιο μέτρο δεν προβλέπεται έναντι των προσώπων αυτών με εθνική νομοθετική ρύθμιση σαφή, προβλέψιμη, προσβάσιμη και απαλλαγμένη αυθαιρεσιών.