



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

19. detsember 2019*

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 6, artikli 47 esimene lõik ja artikli 52 lõige 1 – Direktiiv 2008/50/EÜ – Õhusaaste – Välisõhu kvaliteet – Õhukvaliteedi kava – Lämmastikdioksiidi piirtasemed – Kohustus võtta asjakohased meetmed, et tagada minimaalne saavutamata jätmise ajavahemik – Liikmesriigi kohtute kohustus võtta kõik vajalikud meetmed – Piirkonnavalitsuse keeldumine täita kohtu ettekirjutust – Asjaomase piirkonna kõrgete poliitiliste esindajate või tippametnike arestimise kavatsus – Tõhus kohtulik kaitse – Õigus isikuvabadusele – Õiguslik alus – Proportsionaalsus

Kohtuasjas C-752/18,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Bayerischer Verwaltungsgerichtshofi (Baieri liidumaa kõrgeim halduskohus, Saksamaa) 9. novembri 2018. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 3. detsembril 2018, menetluses

Deutsche Umwelthilfe eV

versus

Freistaat Bayern,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president K. Lenaerts, asepresident R. Silva de Lapuerta, kodade presidendid A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, M. Safjan (ettekandja), S. Rodin, L. S. Rossi, I. Jarukaitis, kohtunikud E. Juhász, D. Šváby, C. Vajda, F. Biltgen, K. Jürimäe ja A. Kumin,

kohtujurist: H. Saugmandsgaard Øe,

kohtusekretär: osakonna juhataja D. Dittert,

arvestades kirjalikku menetlust ja 3. septembri 2019. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Deutsche Umwelthilfe eV, esindaja: *Rechtsanwalt* R. Klinger,
- Freistaat Bayern, esindajad: J. Vogel, W. Brechmann ja P. Frei,
- Saksamaa valitsus, esindaja: S. Eisenberg,
- Euroopa Komisjon, esindajad: F. Erlbacher, G. Gattinara ja E. Manhaeve,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

olles 14. novembri 2019. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,
on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas tõlgendada Århusis 25. juunil 1998. aastal allkirjastatud keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni, mis on Euroopa Ühenduse nimel heaks kiidetud nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ (ELT 2005, L 124, lk 1; edaspidi „Århusi konventsioon“), artikli 9 lõike 4 esimest lauset, ELL artikli 4 lõiget 3 ja artikli 19 lõiget 1, ELTL artikli 197 lõiget 1 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikli 47 esimest lõiku.
- 2 Taotlus on esitatud kohtuvaidluses, mille pooled on valitsusväline keskkonnakaitseorganisatsioon Deutsche Umwelthilfe eV ja Freistaat Bayern (Baieri liidumaa, Saksamaa) ning mis puudutab sellise kohtuotsuse sundtäitmist, millega kohustati liidumaad kehtestama liikluskeeldu, et täita kohustusi, mis tulenevad Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2008. aasta direktiivist 2008/50/EÜ välisõhu kvaliteedi ja Euroopa õhu puhtamaks muutmise kohta (ELT 2008, L 152, lk 1).

Õiguslik raamistik

Rahvusvaheline õigus

- 3 Århusi konventsiooni artiklis 9 „Õigus pöörduda kohtusse“ on ette nähtud:

„[...]

2. Konventsiooniosaline tagab siseriiklike õigusaktidega, et asjast huvitatud üldsuse esindajal,

a) kellel on põhjendatud huvi või

b) kelle õigust on rikutud, kui see tingimus on ette nähtud konventsiooniosalise haldusmenetluse normidega, on õigus pöörduda kohtusse või seaduse alusel loodud muu sõltumatu ja erapooletu asutuse poole artikli 6 alusel tehtud otsuse, tegevuse või tegevusetuse materiaalse või protsessuaalse õiguspärasuse vaidlustamiseks ning kui siseriiklik õigus seda ette näeb ja ilma, et see piiraks selle artikli lõike 3 kohaldamist, ka konventsiooni muude asjakohaste sätete alusel tehtud otsuse, tegevuse või tegevusetuse materiaalse või protsessuaalse õiguspärasuse vaidlustamiseks.

Mõisted põhjendatud huvi ja õiguse rikkumine määratletakse kooskõlas siseriikliku õiguse ning konventsiooni eesmärgiga tagada konventsiooniga seotud küsimustes asjast huvitatud üldsusele laiaulatuslik juurdepääs õigusemõistmisele. Artikli 2 lõike 5 nõuetele vastava valitsusvälise organisatsiooni huvi loetakse käesoleva artikli punkti a tähenduses põhjendatuks. Nimetatud organisatsioonil eeldatakse olevat õigusi, mida punkti b tähenduses saab rikkuda.

[...]

3. Lisaks lõigetes 1 ja 2 nimetatud menetlustele ning ilma et see piiraks lõigetes 1 ja 2 nimetatud menetluste kohaldamist tagab konventsiooniosaline siseriiklike õigusaktide nõuetele vastavale üldsuse esindajale, juhul kui need nõuded on sätestatud, juurdepääsu kohtulikule või haldusmenetlusele, et vaidlustada eraõigusliku isiku või avaliku võimu organi tegevus või tegevusetus, mis on vastuolus siseriiklike keskkonnaõigusnormidega.

4. Lisaks lõikele 1 ja piiramata selle kohaldamist, peavad lõigetes 1, 2 ja 3 nimetatud menetlused nägema ette kohased ja tõhusad õiguskaitsevahendid, sealhulgas vajadusel esialgse õiguskaitse, ning olema ausad, õiglased, õigeaegsed ja mitte takistavalt kallid. Selle artikli alusel tehakse või talletatakse otsused kirjalikult. Kohtuotsused ja võimaluse korral ka muu asutuse otsused peavad olema üldsusele kättesaadavad.

[...]“.

Liidu õigus

4 Direktiivi 2008/50 põhjenduses 2 on märgitud:

„Inimeste tervise ja kogu keskkonna kaitsmiseks on eelkõige oluline võidelda saasteainete heitmete allikatega ning määrata kindlaks ning rakendada kõige tõhusamad meetmed heitmete vähendamiseks kohalikul, siseriiklikul ning ühenduse tasandil. Seetõttu tuleks kahjulike õhusaasteainete heitmeid vältida, ennetada või vähendada ning kehtestada välisõhu kvaliteedile asjakohased eesmärgid, võttes arvesse Maailma Terviseorganisatsiooni asjakohaseid standardeid, suuniseid ja programme.“

5 Direktiivi artiklis 4 on ette nähtud:

„Liikmesriigid määravad piirkonnad ja linnastud kogu oma territooriumil. Õhukvaliteedi hindamist ja õhukvaliteedi juhtimist tehakse kõigis piirkondades ja linnastutes.“

6 Direktiivi artikli 13 „Inimeste tervise kaitseks ette nähtud piirtasemed ja häiretasemed“ lõikes 1 on sätestatud:

„Liikmesriigid tagavad, et kõigis nende piirkondades ja linnastutes ei ületaks vääveldioksiidi, PM₁₀, plii ja süsinikmonooksiidi tasemed välisõhus XI lisas määratud piirtasemeid.

Lämmastikdioksiidi ja benseeni suhtes XI lisas määratletud piirtasemeid ei tohi ületada alates selles lisas märgitud tähtpäevadest.

Nende nõuete järgimist hinnatakse kooskõlas III lisaga.

[...]“.

7 Direktiivi artikli 23 lõikes 1 on sätestatud:

„Kui teatud piirkondades või linnastutes saasteainete tase välisõhus ületab mõnda piirtaset või sihtväärtust või mõnda asjakohast lubatud ületamismäära, peavad liikmesriigid tagama, et nende piirkondade ja linnastute jaoks on koostatud õhukvaliteedi kavad vastavate XI ja XIV lisas sätestatud piirtaseme või sihtväärtuse saavutamiseks.

Juhul kui ületatakse piirtasemeid, mille saavutamise tähtpäev on juba möödunud, esitatakse õhukvaliteedi kavades asjakohased meetmed, nii et saavutamata jätmise ajavahemik jääks võimalikult lühikeseks. Õhukvaliteedi kavadesse võidakse kaasata ka erimeetmed, mille eesmärk on kaitsta elanikkonna tundlikke rühmi, sealhulgas lapsi.

Kõnealused õhukvaliteedi kavad peavad sisaldama vähemalt XV lisa A jaos loetletud teavet ja võivad sisaldada artikli 24 kohaseid meetmeid. Kõnealused kavad tuleb edastada komisjonile viivitamata, kuid mitte hiljem kui kaks aastat pärast selle aasta lõppu, millal ületamist esimest korda täheldati.

[...]“.

- 8 Direktiivi 2008/50 XI lisa kannab pealkirja „Inimeste tervise kaitseks ette nähtud piirtasemed“. Selle lisa B jaos on sätestatud piirtasemed saasteaine kohta, mis puudutab selle aine kontsentratsiooni välisõhus, mõõdetuna eri ajavahemike jooksul. Lämmastikdioksiidi osas on lisas ette nähtud järgmist:

Keskmistamise ajavahemik	Piirtase	Lubatud kõikumine	Piirtaseme saavutamise tähtpäev
1 tund	200 µg/m ³ , mida ei tohi ületada rohkem kui 18 korral kalendriaasta jooksul	[...] 0% [...] 1. jaanuari[] 2010	1. jaanuar 2010
Kalendriaasta	40 µg/m ³	[...] 0% [...] 1. jaanuari[] 2010	1. jaanuar 2010

Saksa õigus

- 9 Põhiseaduse (Grundgesetz) artikli 104 lõike 1 esimeses lauses on sätestatud:
„Isiku vabadust saab piirata üksnes seaduse alusel ja selles sätestatud vormis.“
- 10 Halduskohtumenetluse seadustiku (Verwaltungsgerichtsordnung, edaspidi „VwGO“) § 167 lõike 1 esimeses lauses on ette nähtud:
„Kui käesolevas seaduses ei ole sätestatud erinormi, kohaldatakse sundtäitmisele *mutatis mutandis* tsiviilkohtumenetluse seadustiku (Zivilprozessordnung) kaheksanda raamatu sätteid.“
- 11 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu selgituste kohaselt kujutab VwGO § 172 endast sellist erinormi, mis vastavalt VwGO § 167 lõike 1 esimeses lauses sätestatud sissejuhatavale reeglile välistab põhimõtteliselt tsiviilkohtumenetluse seadustiku (Zivilprozessordnung, edaspidi „ZPO“) kaheksandas raamatus sisalduvate sundtäitmise eeskirjade kohaldamise. Selles paragrahvis on sätestatud:
„Kui § 113 lõike 1 teises lauses, § 113 lõikes 5 ja §-s 123 sätestatud juhtudel ei täida ametiasutus kohtuotsuse või esialgset õiguskaitset kohaldava kohtumäärusega talle pandud kohustust, võib esimese astme kohus taotluse alusel teha talle kohtumäärusega kuni 10 000 euro suuruse sunniraha määramise hoiatuse, seades tähtaja ettekirjutuse täitmiseks, ning kui kohustust nimetatud tähtaja jooksul ei ole täidetud, teha sunniraha määramise otsuse ja selle omal algatusel sundtäita. Sama kohustuse täitmiseks võib sunniraha määramise hoiatust teha korduvalt, samuti sunniraha määrata ja seda täita.“
- 12 ZPO § 888 lõiked 1 ja 2 on sõnastatud järgmiselt:
„1. Kui toimingut ei saa teha kolmas isik ja selle tegemine sõltub eranditult võlgniku tahtest, otsustab esimese astme kohus taotluse alusel, et võlgnikku tuleb nimetatud toimingut sooritamiseks sundida kas talle sunniraha määrates, ja kui seda ei ole võimalik sisse nõuda, siis aresti kohaldades, või siis talle aresti määrates. Üksiku sunniraha suurus ei tohi ületada 25 000 eurot. Vahi all pidamist puudutavaid 2. jao sätteid kohaldatakse *mutatis mutandis* aresti suhtes.
2. Hoiatust sunnivahendite kohaldamisele ei eelne.“
- 13 ZPO § 890 lõigetes 1 ja 2 on sätestatud:
„1. Kui võlgnik ei ole täitnud teost hoidumise või toimingut talumise kohustust, määrab esimese astme kohus võlausaldaja taotluse alusel võlgnikule kas trahvi iga rikkumise eest ning kui seda ei ole võimalik sisse nõuda, siis aresti, või siis kuni kuuekuulise aresti. Üksiku trahvi suurus ei tohi ületada 250 000 eurot ning aresti saab määrata maksimaalselt kaheks aastaks.“

2. Trahvi või aresti määramisele peab eelnema vastav hoiatus, mille – juhul, kui see ei sisaldu juba kohtuotsuses, millega kohustus määrati – teeb taotluse alusel esimese astme kohus.“

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

- 14 Eelotsusetaotlusest nähtub, et direktiivi 2008/50 artikli 13 lõike 1 teise lõiguga koostoimes XI lisa B jaoga kindlaks määratud lämmastikdioksiidi (NO₂) piiraset ehk keskmiselt 40 µg/m³ kalendriaastas on Münchener linna (Saksamaa) tänavatel mitmel kilomeetril mitmes kohas – ja mõnikord märkimisväärselt – ületatud.
- 15 Deutsche Umwelthilfe esitatud kaebuse alusel tegi Verwaltungsgericht München (Müncheni halduskohus, Saksamaa) 9. oktoobri 2012. aasta kohtuotsusega Baieri liidumaale ettekirjutuse muuta Müncheni linna „õhukvaliteedi tegevuskava“, mis on „õhukvaliteedi kava“ direktiivi 2008/50 artikli 23 tähenduses, selliselt, et kava sisaldaks meetmeid, mida on vaja, et võimalikult kiiresti saavutada selles linnas lämmastikdioksiidi piirtaseme järgimine. See kohtuotsus on jõustunud.
- 16 Verwaltungsgericht München (Müncheni halduskohus) tegi 21. juuni 2016. aasta kohtumäärusega Baieri liidumaale hoiatuse, et kui ta ei täida talle tehtud ettekirjutust ühe aasta jooksul arvates kohtumääruse kättetoimetamisest, siis määratakse talle sunniraha summas 10 000 eurot. Selle kohtumääruse peale esitatud määruskaebuse menetlemisel tegi Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Baieri liidumaa kõrgeim halduskohus, Saksamaa) 27. veebruari 2017. aasta kohtumäärusega Baieri liidumaale hoiatuse, et talle määratakse 2000–4000 euro suurune sunniraha, kui ta ei võta direktiivis 2008/50 sätestatud piirtasemete järgimiseks vajalikke meetmeid, muu hulgas ei kehtesta eri linnapiirkondades teatavate diiselmootoriga sõidukite liikluse keeldu. See kohtumäärus on samuti jõustunud.
- 17 Kuna Baieri liidumaa ei täitnud kõiki 27. veebruari 2017. aasta kohtumäärusest tulenevaid kohustusi, määras Verwaltungsgericht München (Müncheni halduskohus) Deutsche Umwelthilfe taotlusel Baieri liidumaale 26. oktoobri 2017. aasta kohtumäärusega sunniraha summas 4000 eurot. Baieri liidumaa seda kohtumäärust ei vaidlustanud ning tasus sunniraha.
- 18 Pärast seda ei ole Baieri liidumaa endiselt täitnud kõiki talle 27. veebruari 2017. aasta kohtumäärusega tehtud ettekirjutusi. Vastupidi – Baieri liidumaa esindajad, sealhulgas liidumaa peaminister, on avalikult teatanud, et nad ei kavatse täita eespool nimetatud kohustust liikluskeelu kehtestamise kohta.
- 19 Verwaltungsgericht München (Müncheni halduskohus) määras Deutsche Umwelthilfe taotlusel Baieri liidumaale 28. jaanuari 2018. aasta kohtumäärustega 4000 euro suuruse sunniraha 27. veebruari 2017. aasta kohtumääruse resolutsiooni ühe punkti täitmata jätmise eest ja tegi talle samas summas sunniraha määramise hoiatuse, kui ta ei täida uueks tähtjaks selle kohtumääruse resolutsiooni üht teist punkti. Seevastu jättis nimetatud kohus muu hulgas rahuldamata taotluse kohaldada Baieri liidumaa keskkonna- ja tarbijakaitseministri või teise võimalusena selle liidumaa peaministri suhtes aresti. Baieri liidumaa esitas 28. jaanuari 2018. aasta kohtumääruste peale määruskaebused Bayerischer Verwaltungsgerichtshofile (Baieri liidumaa kõrgeim halduskohus), kes jättis määruskaebused 14. augusti 2018. aasta kohtumäärusega rahuldamata.
- 20 Viimati nimetatud kohtus on ikka veel menetluses määruskaebus, mille esitas Deutsche Umwelthilfe 28. jaanuari 2018. aasta kohtumääruse peale, millega jäeti rahuldamata tema taotlus kohaldada aresti. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul ei ole tõenäoline, et Baieri liidumaa täidaks 27. veebruari 2017. aasta kohtumäärust ja kehtestaks kõnesoleva liikluskeelu.
- 21 Kui täitevvõim sedavõrd selgelt väljendab, et ta ei kavatse täita teatavaid kohtulahendeid, puudub eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul aga uue, suuremas summas sunniraha hoiatustel ja määramisel mõju sellisele käitumisele. Nimelt ei too sunniraha tasumine Baieri liidumaa jaoks kaasa

varalist kahju. Sunniraha tasutakse kohtu sõnul tegelikult hoopis selliselt, et kohtu määratud summa kantakse kuluna asjaomase liidumaa eelarve ühele reale ja sama summa kantakse tuluna teisele eelarvereleale.

- 22 Kuigi põhimõtteliselt võiks olla mõeldav tagada kõnesolevate kohustuste ja kohtulahendite täitmine aresti kohaldamisega teatavatele Ülem-Baieri (Saksamaa) valitsuse liikmete, Baieri liidumaa keskkonna- ja tarbijakaitseministri või Baieri liidumaa peaministri suhtes, on eelotsusetaotluse esitanud kohus seisukohal, et põhiseadusõiguslikel põhjustel ei ole see ZPOs ette nähtud vahend käesolevas asjas kohaldatav.
- 23 VwGO § 167 lõike 1 esimene lause võimaldab eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul küll kohaldada – kui seaduses ei ole sätestatud erinormi – meetmeid, mis on ette nähtud ZPO kaheksandas raamatus, sealhulgas aresti, kuid VwGO § 172 kujutab endast niisugust erinormi, mis välistab ZPO kaheksandas raamatus nimetatud sundtäitmise meetmete kohaldamise.
- 24 On tõsi, et Bundesverfassungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi konstitutsioonikohus) on juba otsustanud, et põhimõtteliselt peavad halduskohtud vajaduse korral arvestama, et nad ei ole VwGO §-st 172 tulenevate piirangutega seotud.
- 25 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab siiski, et kui kohaldada ZPO § 888 alusel avalikku võimu teostavate ametnike suhtes aresti, eiraks see Bundesverfassungsgerichti (Saksamaa Liitvabariigi konstitutsioonikohus) 13. oktoobri 1970. aasta kohtumääruses sõnastanud nõuet, et seadusandja tahe peab olema vabaduse võtmise õigusliku alusena kasutatava sätte vastuvõtmisel hõlmanud ka eesmärki, mille saavutamiseks seda sätet hiljem kasutatakse. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul ei ole ZPO § 888 tekkelugu arvestades see nõue avalikku võimu teostavate ametnike puhul täidetud.
- 26 Nimetatud kohtul on siiski tekkinud kahtlus, kas liidu õigus ei nõua teistsugust hinnangut põhikohtuasjas kõne all olevale õiguslikule olukorrale.
- 27 Kui aresti määramine niisuguses olukorras nagu põhikohtuasjas on nõutav liidu õiguse alusel, ei tohiks Saksa kohtud konstitutsioonikohtu praktikast tulenevat takistust arvesse võtta.
- 28 Neil asjaoludel otsustas Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Baieri liidumaa kõrgeim halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas

- ELL artikli 4 lõike 3 teises lõigus sätestatud nõuet, mille kohaselt kasutavad liikmesriigid kõiki asjakohaseid üld- või erimeetmeid, et tagada aluslepingutest või liidu institutsioonide õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmine,
- liidu õiguse liikmesriikide poolt tõhusa rakendamise põhimõtet, mis on eeskätt sätestatud ELTL artikli 197 lõikes 1,
- [harta] artikli 47 [esimeses lõigus] sätestatud õigust tõhusale õiguskaitsevahendile,
- [Århusi konventsiooni] artikli 9 lõike 4 esimesest lausest osalisriikidele tulenevat kohustust tagada keskkonnaasjades tõhus õiguskaitse, ja
- ELL artikli 19 lõike 1 teises lõigus liikmesriikidele seatud kohustust tagada tulemuslik õiguskaitse liidu õigusega hõlmatud valdkondades,

tuleb tõlgendada nii, et Saksa kohtul on õigus – ja teatavatel juhtudel isegi kohustus – kohaldada [...] liidumaa avalikku võimu teostavate ametnike suhtes aresti, et sundida seda liidumaad täitma temal lasuvat kohustust ajakohastada õhukvaliteedi kava direktiivi [2008/50] artikli 23 tähenduses ja anda sellele teatav miinimumsisu, kui sellele liidumaale on jõustunud kohtulahendiga pandud kohustus kava selliselt ajakohastada, ja kui

- liidumaa suhtes korduvalt tehtud sunnirahahoiatused ja sunniraha määramise otsused on jäänud tulemusetuks,
- isegi siis, kui määratud summad oleksid varasemast suuremad, ei oleks sunnirahahoiatusel ja sunniraha määramisel märkimisväärset mõjutuslikku toimet, kuna sunniraha tasumisest ei teki liidumaal, kelle suhtes on tehtud jõustunud kohtulahend, varalist kahju, vaid sisse nõutud sunnirahasumma kantakse lihtsalt liidumaa eelarve ühelt realt üle teisele,
- liidumaa, kelle suhtes on tehtud jõustunud kohtulahend, on nii kohtutes kui ka avalikult – muu hulgas liidumaa kõrgeima poliitilise võimuesindaja suu läbi liidumaa parlamendi ees – kuulutanud, et ta ei täida kohustusi, mille kohtud on määranud seoses õhukvaliteedi tegevuskavaga,
- kohtulahendite täitmise tagamiseks on liikmesriigi õiguses aresti instituut põhimõtteliselt ette nähtud, kuid liikmesriigi konstitutsioonikohtu praktika ei luba kohaldada asjaomast sätet sedalaadi olukorras, nagu on kujunenud käesolevas asjas, ja
- liikmesriigi õigus ei paku sedalaadi olukorras, nagu on kujunenud käesolevas asjas, sunnivahendeid, mis oleksid sunnirahahoiatustest ja sunniraha määramisest tõhusamad, kuid vähem sekkuvad kui arest, ja selliste sunnivahendite kasutamine ei tule ka käsitletavat konteksti arvestades kõne alla?“

Eelotsuse küsimuse analüüs

- 29 Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub oma küsimusega sisuliselt selgitada, kas liidu õigust, eelkõige harta artikli 47 esimest lõiku tuleb tõlgendada nii, et olukorras, mida iseloomustab liikmesriigi ametiasutuse jätkuv keeldumine täita kohtulahendit, millega talle on tehtud ettekirjutus täita liidu õigusest, eeskätt direktiivist 2008/50 tulenev selge, täpne ja tingimusteta kohustus, volitab või isegi kohustab see pädevat liikmesriigi kohut kohaldama avalikku võimu teostavate ametnike suhtes aresti.
- 30 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul kerkib see küsimus üles Euroopa Kohtu praktika kontekstis, mille kohaselt juhul, kui liikmesriik ei ole täitnud direktiivi 2008/50 artikli 13 lõike 1 teise lõigu nõudeid, jättes samas taotlemata tähtaja pikendamise direktiivi artiklis 22 ette nähtud tingimustel, peab pädev liikmesriigi kohus, kui tema poole pöörduakse, võtma liikmesriigi ametiasutuse suhtes kõik vajalikud meetmed – nagu ettekirjutus –, selleks et ametiasutus koostaks direktiivis nõutud ja selles kehtestatud tingimustele vastava kava (19. novembri 2014. aasta kohtuotsus ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, punkt 58).
- 31 Käesoleval juhul on eelotsusetaotluse esitanud kohus selle kohtupraktika kohaselt juba teinud Baieri liidumaale ettekirjutuse kehtestada teatavatele diiselmootoriga sõidukitele Müncheni linna eri piirkondades liikluskeeld, et võimalikult kiiresti saavutada direktiivi 2008/50 XI lisa B jaos sätestatud lämmastikdioksiidi piirtaseme järgimine.
- 32 Kuna Baieri liidumaa keeldus seda jõustunud kohtulahendiga tehtud ettekirjutust täitmast, siis käsitletakse põhikohtuasjas konkreetselt Deutsche Umwelthilfe taotlust sundtäita see ettekirjutus Baieri liidumaa keskkonna- ja tarbijakaitseministri või teise võimalusena selle liidumaa peaministri suhtes aresti kohaldamise teel.

- 33 Sellega seoses tuleb esiteks märkida, et kuivõrd riigisisesed sundtäitmise mehhanismid ei ole ühtlustatud, siis tuleb nende rakendamise kord liikmesriikide menetlusautonoomia põhimõtte kohaselt ette näha viimaste endi õiguskorras. See kord peab sellegipoolest vastama topelttingimusele, mille kohaselt see ei tohi olla ebasoodsam korrast, mida kohaldatakse riigisese õiguse kohaldamisalasse kuuluvate sarnaste olukordade suhtes (võrdvääruse põhimõte), ja see ei tohi muuta liidu õigusest tulenevate õiguste teostamist võimatuks või ülemäära keeruliseks (tõhususe põhimõte) (26. juuni 2019. aasta kohtuotsus *Kuhar*, C-407/18, EU:C:2019:537, punkt 46 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 34 Teiseks tuleb märkida, et kui liikmesriigid rakendavad liidu õigust, peavad nad tagama, et järgitaks harta artikli 47 esimeses lõigus ette nähtud õigust tõhusale õiguskaitsevahendile (29. juuli 2019. aasta kohtuotsus *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, punkt 69); selle õiguse näol on tegemist tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtte taaskinnitamisega. See õigus tõhusale õiguskaitsevahendile on seoses kaebustega, mille eesmärk tagada keskkonnaõiguse järgimine ja mille on esitanud eeskätt sellised keskkonnakaitse ühingud nagu põhikohtuasjas, ette nähtud ka Århusi konventsiooni artikli 9 lõikes 4.
- 35 Euroopa Kohtu praktikast aga tuleneb, et riigisisesed õigusnormid, mis tingivad olukorra, kus kohtu lahend jääb tulemusetuks, sest kohtul puuduvad vahendid selleks, et sundida seda järgima, eiravad harta artiklis 47 tagatud õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile põhisisu (vt selle kohta 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, punkt 72).
- 36 Nimelt oleks see õigus näilik, kui liikmesriigi õiguskord võimaldaks seda, et jõustunud ja siduv kohtuotsus jääb ühe poole kahjuks tulemusetuks (30. juuni 2016. aasta kohtuotsus *Toma ja Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci*, C-205/15, EU:C:2016:499, punkt 43 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, punkt 57).
- 37 Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikast, mis käsitleb Roomas 4. novembril 1950 allkirjastatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 6 lõiget 1 – sellest sättest lähtudes tuleb tõlgendada harta artiklit 47 (30. juuni 2016. aasta kohtuotsus *Toma ja Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci*, C-205/15, EU:C:2016:499, punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika) – tuleneb, et kui ametiasutused ei täida jõustunud ja täitmisele kuuluvat kohtulahendit, jääb see säte täielikult soovitud toimeta (vt selle kohta EIK 19. märtsi 1997. aasta otsus *Hornsby vs. Kreeka*, CE:ECHR:1997:0319JUD001835791, punktid 41 ja 45).
- 38 Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile on seda olulisem, et direktiiviga 2008/50 hõlmatud valdkonnas seaks direktiivis nõutud meetmete võtmata jätmise ohtu inimeste tervise (vt analoogia alusel 25. juuli 2008. aasta kohtuotsus *Janecek*, C-237/07, EU:C:2008:447, punkt 38).
- 39 Pealegi on just liikmesriigi kohtu ülesanne tõlgendada selleks, et tagada liidu keskkonnaõigusega hõlmatud valdkondades tõhus kohtulik kaitse, oma riigisest õigust nii, et see on võimalikult hästi kooskõlas nii Århusi konventsiooni artikli 9 lõigete 3 ja 4 eesmärkide kui ka liidu õigusest tulenevate õiguste tõhusa kohtuliku kaitse eesmärgiga (vt selle kohta 8. märtsi 2011. aasta kohtuotsus *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, punktid 50 ja 51).
- 40 Liikmesriigi kohus peab selleks kogu riigisest õigust arvesse võttes ning riigisiseses õiguses tunnustatud tõlgendusmeetodeid kasutades kindlaks tegema, kas tal on võimalik tõlgendada riigisest õigust nii, et tal on võimalik kohaldada tõhusaid sunnimeetmeid selleks, et tagada, et ametiasutused täidaksid jõustunud kohtulahendit; sellised sunnivahendid võivad olla eeskätt lühikeste ajavahemike järel määratav korduv suur sunniraha, mida ei makstaks lõppkokkuvõttes tagasi sinna, kust see maksti.
- 41 Ent käesoleval juhul on eelotsusetaotluse esitanud kohus seisukohal, et ta ei saa sundida järgima liidu õiguse tõhususe põhimõtet ja õigust tõhusale õiguskaitsevahendile muidu, kui siis, kui liidu õigus volitab või suisa kohustab teda jätma kõrvale põhiseaduslikust korrast tulenevad põhjused, mis takistavad tal tema väitel kohaldada aresti avalikku võimu teostavate ametnike suhtes.

- 42 Sellega seoses tuleb märkida, et kui riigisisest õigust ei ole võimalik tõlgendada kooskõlas liidu õigusest tulenevate nõuetega, siis on liikmesriigi kohus, kelle poole on tema pädevuse raames pöördunud, kohustatud liikmesriigi organina jätma kohaldamata mis tahes riigisisese õigusnormi, mis on vastuolus liidu õigusnormiga, millel on vahetu õigusmõju kohtuasjas, mida ta menetleb (9. märtsi 1978. aasta kohtuotsus *Simmenthal*, 106/77, EU:C:1978:49, punkt 21, ning 24. juuni 2019. aasta kohtuotsus *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, punktid 58 ja 61).
- 43 Euroopa Kohtu sellist kohtupraktikat ei saa siiski mõista nii, et liidu õiguse tõhususe põhimõte ja harta artikli 47 esimeses lõigus tagatud õiguse tõhusale kohtulikule kaitsesele järgimine kohustavad liikmesriigi kohut jätma kohaldamata sellise riigisisese õigusnormi või viimase ainsa tõlgenduse, mis on tema arvates kooskõlas liikmesriigi põhiseadusega, kui ta sellega eiraks muud liidu õigusega tagatud põhiõigust.
- 44 Nagu nähtub harta artikli 52 lõikest 1, ei ole õigus tõhusale kohtulikule kaitsesele nimelt absoluutne õigus ja sellele võivad kehtida piirangud – eeskätt kaitsmaks teiste isikute õigusi ja vabadusi. Selline sunnimeede nagu arest kujutab endast aga harta artiklis 6 tagatud õiguse isikuvabadusele piirangut.
- 45 Eelotsuse küsimusele vastamiseks tuleb seega kolmandaks kaaluda asjaomaseid põhiõigusi, lähtudes harta artikli 52 lõike 1 esimeses lauses ette nähtud nõuetest.
- 46 Nõuete kohta, millele õiguse isikuvabadusele piirangu õiguslik alus peab vastama, on Euroopa Kohus Euroopa Inimõiguste Kohtu 21. oktoobri 2013. aasta otsust *Del Río Prada vs. Hispaania* (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009) arvestades juba märkinud, et seadus, mis volitab kohut jätma isiku ilma tema vabadusest, peab harta artikli 52 lõike 1 nõuetele vastamiseks olema piisavalt kättesaadav ja täpne ning kohaldamise seisukohast ettenähtav, et vältida täielikult omavoli ohtu (15. märtsi 2017. aasta kohtuotsus *Al Chodor*, C-528/15, EU:C:2017:213, punktid 38 ja 40).
- 47 Tuleb täpsustada, et need tingimused kehtivad vabadusest mis tahes ilmajätmise puhul, sealhulgas juhul, kui see on tingitud vajadusest tagada kohtulahendiga määratud sanktsiooni täitmine, ja seda sõltumata asjaomase isiku võimalusest vältida vabaduse kaotamist sellesama lahendi või varasema lahendiga tehtud ettekirjutuse täitmise teel.
- 48 Ehkki Euroopa Kohtu istungi raames toimunud vaidlustest nähtub, et on endiselt kahtlusi seoses küsimusega, kas on täidetud kõik tingimused, mis võimaldavad kohaldada Saksa õiguses ette nähtud aresti avalikku võimu teostavate ametnike suhtes, on ainult eelotsusetaotluse esitanud kohus pädev hindama, kas asjasse puutuvad riigisiseseid sätteid on nende sõnastust ja sisu arvestades piisavalt kättesaadavad ja täpsed ning kohaldamise seisukohast ettenähtavad ning võimaldavad nii vältida täielikult omavoli ohtu.
- 49 Kui see nii ei ole, ei saa liikmesriigi kohus ainuüksi tõhususe põhimõtte ning õiguse tõhusale kohtulikule kaitsesele alusel kohaldada aresti. Nimelt peab mis tahes piirang, mis piirab õigust vabadusele, olema ette nähtud seadusega, mis vastab käesoleva kohtuotsuse punktis 46 nimetatud nõuetele.
- 50 Seoses nõuetega, mis tulenevad proportsionaalsuse põhimõttest, on oluline meeles pidada, et kui tegu on mitme põhiõigusega, tuleb proportsionaalsuse põhimõttest kinnipidamise hindamisel arvestada erinevate õiguste kaitsese seotud nõuete ühitamise vajadust ning nendevahelist õiglast tasakaalu (vt selle kohta 22. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, punkt 60 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 51 Nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 86, tuleb aga olukorras, kus aresti kohaldamine tingib vabadusest ilmajätmise, asuda seisukohale, et aresti võib kohaldada vaid siis, kui ei ole olemas ühtegi vähem piiravat meetet, mis võimaldaks saavutada taotletud eesmärki. Järelikult on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne kindlaks teha, kas sundtäitmist reguleerivaid riigisiseseid õigusnorme on

võimalik tõlgendada kooskõlas õigusega tõhusale kohtulikule kaitsele nii, et see võimaldaks kõnealusel kohtul võtta sellised meetmed, mis ei piira õigust vabadusele, nagu on nimetatud käesoleva kohtuotsuse punktis 40.

- 52 Üksnes juhul, kui eelotsusetaotluse esitanud kohus jõuab järeldusele, et käesoleva kohtuotsuse punktis 45 nimetatud kaalumise kontekstis on piirangu puhul, mis piirab õigust vabadusele ja tuleneb aresti kohaldamisest, täidetud harta artikli 52 lõikes 1 selle kohta sätestatud tingimused, liidu õigus mitte ainult ei luba, vaid nõuab sellise meetme kasutamist.
- 53 Lisaks tuleb rõhutada, et eespool toodud arutluskäik ei mõjuta eeskätt Euroopa Kohtu võimalust tuvastada liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse raames direktiivi 2008/50 sellist rikkumist, mis eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul on põhikohtuasja allikaks.
- 54 Lisaks tuleb märkida, et liidu õiguse täieliku toime ja sellest eraõiguslikele isikutele tulenevate õiguste tõhusa kaitse saab vajaduse korral tagada põhimõtte kaudu, mille kohaselt riik vastutab eraõiguslikele isikutele liidu õiguse sellise rikkumisega tekitatud kahju eest, mida saab omistada riigile; see põhimõte on omane liidu aluseks olevate aluslepingute süsteemile (vt selle kohta 5. märtsi 1996. aasta kohtuotsus *Brasserie du pêcheur ja Factortame*, C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, punktid 20, 39 ja 52, ning 28. juuli 2016. aasta kohtuotsus *Tomášová*, C-168/15, EU:C:2016:602, punkt 18 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 55 Kõnealune põhimõte kehtib liidu õiguse liikmesriigipoolse rikkumise mis tahes juhul ja seda olenemata sellest, milline ametivõim täpselt rikkumise toime pani (28. juuli 2016. aasta kohtuotsus *Tomášová*, C-168/15, EU:C:2016:602, punkt 19 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 56 Kõige eelnevaga arvestades tuleb esitatud küsimusele vastata, et liidu õigust, eelkõige harta artikli 47 esimest lõiku tuleb tõlgendada nii, et olukorras, mida iseloomustab liikmesriigi ametiasutuse jätkuv keeldumine täita kohtulahendit, millega talle on tehtud ettekirjutus täita liidu õigusest, eeskätt direktiivist 2008/50 tulenev selge, täpne ja tingimusteta kohustus, peab pädev liikmesriigi kohus avalikku võimu teostavate ametnike suhtes kohaldama aresti, kui riigisisises õiguses on aresti kohaldamiseks olemas õiguslik alus, mis on piisavalt kättesaadav ja täpne ning kohaldamise seisukohast ettenähtav, ning tingimusel, et harta artikliga 6 tagatud õiguse isikuvabadusele sellisest arestist tulenev piirang vastab harta artikli 52 lõikes 1 selle kohta ette nähtud muudele tingimustele. Kui aga selline õiguslik alus riigisisises õiguses puudub, ei volita liidu õigus seda kohut niisugust meedet kohaldama.

Kohtukulud

- 57 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamise seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

Liidu õigust, eelkõige Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 47 esimest lõiku tuleb tõlgendada nii, et olukorras, mida iseloomustab liikmesriigi ametiasutuse jätkuv keeldumine täita kohtulahendit, millega talle on tehtud ettekirjutus täita liidu õigusest, eeskätt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2008. aasta direktiivist 2008/50/EÜ välisõhu kvaliteedi ja Euroopa õhu puhtamaks muutmise kohta tulenev selge, täpne ja tingimusteta kohustus, peab pädev liikmesriigi kohus avaliku võimu teostavate ametnike suhtes kohaldama aresti, kui riigisisises õiguses on aresti kohaldamiseks olemas õiguslik alus, mis on piisavalt kättesaadav ja täpne ning kohaldamise seisukohast ettenähtav, ning tingimusel, et põhiõiguste harta artikliga 6

tagatud õiguse isikuvabadusele sellisest arestist tulenev piirang vastab harta artikli 52 lõikes 1 selle kohta ette nähtud muudele tingimustele. Kui aga selline õiguslik alus riigisiseses õiguses puudub, ei volita liidu õigus seda kohut niisugust meedet kohaldama.

Allkirjad