



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
14 päivänä marraskuuta 2019¹

Asia C-752/18

**Deutsche Umwelthilfe eV
vastaan
Freistaat Bayern**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Baijerin osavaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa))

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Ilman saastuminen – Direktiivi 2008/50/EY – Ilmanlaatusuunnitelma – Typpidioksidin raja-arvot – Unionin oikeuden tehokkuus – Kansallisten tuomioistuinten velvollisuus toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet direktiivin täytäntöönpanemiseksi – Viranomaiset jättävät noudattamatta tuomioistuinratkaisuja – Tehottomiksi jäävät määräykset ja uhkasakot – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla – Oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin – Pakkokeinona käytettävän vankeusrangaistuksen määrääminen julkisen vallan edustajille – Velvollisuus noudattaa perusoikeuskirjan 6 artiklaa – Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen

I Johdanto

1. Bayerischer Verwaltungsgerichtshofin (Baijerin osavaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa) esittämä ennakkoratkaisupyyntö koskee unionin oikeuden ja erityisesti ilmanlaadusta ja sen parantamisesta 21.5.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/50/EY² tehokasta täytäntöönpanoa. Miten varmistaa, että kansallisten tuomioistuinten antamia ratkaisuja, jotka käsiteltävässä asiassa annettiin erityisen herkällä ympäristöoikeuden alalla, noudatetaan? Sallitaanko unionin oikeudessa silloin, kun julkisen vallan edustajat selvästi ilmaisevat, etteivät he aio noudattaa lainvoimaisia tuomioistuinratkaisuja, sellaisen vapaudenmenetyksen käsittävän toimenpiteen määrääminen, joka muodostuu pakkokeinona käytettävästä vankeusrangaistuksesta, tai velvoitetaanko siinä määräämään tällainen toimenpide, jos se tosin on olemassa kansallisessa oikeusjärjestyksessä, mutta siitä ei ole säädetty tällaisten henkilöiden osalta? Tätä kysymystä tarkasteltaessa on otettava huomioon kaksi perusoikeutta eli oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin ja oikeus vapauteen.

2. Tämä ongelma on tullut esiin riita-asiassa, jossa vastakkain ovat kansalaisjärjestö Deutsche Umwelthilfe e.V. ja Freistaat Bayern (Baijerin osavaltio, Saksa) ja joka koskee Bayerischer Verwaltungsgerichtshofin ratkaisua, jolla kyseinen osavaltio velvoitettiin muuttamaan ilmanlaatusuunnitelmaansa sisällyttämällä siihen dieselajoneuvojen ajokielto Münchenin kaupungin (Saksa) alueella. Kyseinen osavaltio kuitenkin kieltäytyy määräämästä tällaista kieltoa sille asetetuista toistuvista uhkasakoista huolimatta.

¹ Alkuperäinen kieli: ranska.

² EUVL 2008, L 152, s. 1. Tällä direktiivillä korvattiin ilmanlaadun arvioinnista ja hallinnasta 27.9.1996 annettu neuvoston direktiivi 96/62/EY (EYVL 1996, L 296, s. 55).

3. Koska kansallisessa oikeudessa säädetyt keinot eivät ole riittäviä, jotta Baijerin osavaltio saataisiin noudattamaan tätä ratkaisua, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, mitkä ovat niiden velvollisuuksien rajat, joita sen on unionin oikeuden nojalla noudatettava direktiivin 2008/50 täytäntöönpanon ja tehokasta oikeussuojakeinoa koskevan perusoikeuden turvaamiseksi.

4. Tässä ratkaisuehdotuksessa esitän, miksi kansallisen tuomioistuimen velvollisuus käyttää unionin oikeuden nojalla pakkotoimenpiteitä kyseisen oikeuden tehokkuuden varmistamiseksi ei mielestäni ole täysin rajoittamaton, etenkin silloin, kun toimenpiteet voivat loukata jotakin toista perusoikeutta, käsiteltävässä asiassa oikeutta vapauteen.

5. Ehdotan jäljempänä, että unionin tuomioistuin toteaa, että vaikka kansallisen tuomioistuimen on lähtökohtaisesti tehtävä kaikkensa varmistukseksi unionin oikeuden tehokkaan täytäntöönpanon ja tätä varten toteutettava kaikki kansalliseen oikeuteensa sisältyvät toimenpiteet saadakseen julkisen vallan edustajat noudattamaan lainvoimaiseksi tullutta tuomioistuinratkaisua, unionin oikeudessa ei velvoiteta kansallista tuomioistuinta määräämään vapaudenmenetyksen käsittävää toimenpidettä eikä sallita tällaisen toimenpiteen määräämistä, jos siitä ei säädetä lailla, joka on selkeä, ennakoitava ja saatavilla ja joka ei ole mielivaltainen.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Kansainvälinen oikeus

6. Århusin yleissopimuksen³ 9 artiklassa annetaan yleisölle laaja oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa, jotta voitaisiin kyseisen sopimuksen 1 artiklan mukaisesti edistää nykyiseen sukupolveen ja tuleviin sukupolviin kuuluvien oikeutta elää heidän terveytensä ja hyvinvointinsa kannalta riittävän laadukkaassa ympäristössä.

B Unionin oikeus

7. Direktiivin 2008/50 13 artiklan, jonka otsikko on ”Raja-arvot ja varoituskynnykset ihmisten terveyden suojelemiseksi”, 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on noudatettava tiettyjä typpidioksidin raja-arvoja.

8. Direktiivin 23 artiklan 1 kohdassa velvoitetaan jäsenvaltiot laatimaan ilmanlaatusuunnitelmia, jos ilman epäpuhtaustasot ylittävät kyseisessä direktiivissä säädetyt raja-arvot tietyllä alueella tai tietyssä taajamassa.

C Saksan oikeus

9. Saksan liittotasavallan perustuslain (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, BGB1 1949 I, s. 1; jäljempänä perustuslaki), joka annettiin 23.5.1949, 2 §:n 2 momentin toisessa virkkeessä taataan perusoikeus vapauteen. Perustuslain 104 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetään, että ”henkilön oikeutta vapauteen voidaan rajoittaa ainoastaan muodollisella lailla ja siinä säädetyissä muodoissa”.

³ Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus, joka allekirjoitettiin Århusissa 25.6.1998 ja hyväksyttiin Euroopan yhteisön nimissä 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY (EUVL 2005, L 124, s. 1; jäljempänä Århusin yleissopimus).

10. Hallintotuomioistuinten annetun lain (Verwaltungsgerichtsordnung, jäljempänä VwGO) 167 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetään seuraavaa:

”Jollei tässä laissa muuta säädetä, täytäntöönpanosta säädetään soveltuvin osin Zivilprozessordnungin [siviiliprosessilaki, jäljempänä ZPO] kahdeksannessa osassa.”

11. VwGO:n 172 §:ssä, joka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan on erityissäännös, joka VwGO:n 167 §:n 1 momentin alkuosan mukaan lähtökohtaisesti estää soveltamasta ZPO:n kahdeksannessa osassa olevia täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä, säädetään seuraavaa:

”Jos viranomaisen ei 113 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä, 113 §:n 5 momentissa ja 123 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa noudata määräystä, joka sille on annettu tuomiolla tai päätöksellä, jolla määrätään turvaamistoimenpiteistä, ensimmäisen asteen tuomioistuin voi hakemuksesta uhata asettaa viranomaiselle enintään 10 000 euron suuruisen uhkasakon siltä varalta, ettei määräystä panna täytäntöön asetetussa määräajassa, tuomita uhkasakon maksettavaksi, jos määräystä ei ole kyseisessä määräajassa pantu täytäntöön, ja viran puolesta määrätä sakon täytäntöönpanoon. Uhkasakko voidaan asettaa, tuomita maksettaviksi ja määrätä täytäntöönpanoon useita kertoja.”

12. ZPO:n kahdeksannessa osassa olevan 888 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. Jos kolmas ei voi toteuttaa jotakin toimea ja jos toimen toteutuminen on riippuvainen yksinomaan velallisen tahdosta, asiaa käsittelevän ensimmäisen asteen tuomioistuimen on hakemuksesta todettava, että velallisen on toteutettava toimi, määräämällä uhkasakko, ja jos sitä ei voida periä, määräämällä pakkokeinona käytettävää vankeutta tai määräämällä pakkokeinona käytettävää vankeutta. Uhkasakon määrä voi kulloinkin olla enintään 25 000 euroa. Pakkokeinona käytettävää vankeusrangaistusta koskevat vastaavasti vankeutta koskevat 2 osaston säännökset.

2. Ennen pakkokeinon määräämistä ei uhata sen määräämisellä.”

13. ZPO:n 890 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään, että jos velallinen määrätään pidättäytymään tietystä teosta tai sietämään tiettyä tekoa, velalliselle on ennen sakon tai vankeusrangaistuksen määräämistä annettava pakkokeinon uhasta varoittava ilmoitus.

III Pääasia, ennakkoratkaisukysymys ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

14. Deutsche Umwelthilfe, joka on saksalainen kansalaisjärjestö, jolla on Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen toisessa kohdassa ja direktiivin 2011/92/EU⁴ 11 artiklan 3 kohdan toisessa ja kolmannessa virkkeessä tarkoitettu oikeus panna vireille ympäristöasioita koskevia kanteita, nosti Baijerin osavaltiota vastaan kanteen, jonka tarkoituksena oli pakottaa tämä noudattamaan direktiivissä 2008/50 vahvistettuja typpidioksidin raja-arvoja.

15. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että tuomioistuin oli jo useita vuosia aiemmin todennut, että kyseiset raja-arvot olivat Münchenin kaupungin alueella ylittyneet osittain merkittävästi. Raja-arvojen ylitykset koskivat noin 250:tä tietä tai tieosuutta, ja niiden määrät olivat joissakin tapauksissa kaksi kertaa niin suuria kuin sallitut arvot.

16. Verwaltungsgericht München (Münchenin hallintotuomioistuin, Saksa) velvoitti 9.10.2012 antamallaan tuomiolla Baijerin osavaltion muuttamaan ilmanlaatua koskevaa toimintasuunnitelmaansa, joka vastaa direktiivin 2008/50 23 artiklassa tarkoitettua ilmanlaatusuunnitelmaa, jotta Münchenin kaupunki saataisiin noudattamaan kyseisiä arvoja. Tästä tuomiosta tuli lainvoimainen.

⁴ Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2012, L 26, s. 1).

17. Kyseinen tuomioistuin asetti 21.6.2016 antamallaan päätöksellä Baijerin osavaltiolle uhkasakon kyseisten raja-arvojen ylittymisen perusteella; Baijerin osavaltio valitti tästä päätöksestä.

18. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Baijerin osavaltion ylempi hallintotuomioistuin, Saksa) hylkäsi valituksen 27.2.2017 antamallaan päätöksellä. Koska se oli todennut, että Baijerin osavaltio ei edelleenkään noudattanut 9.10.2012 annettua tuomiota, se asetti tälle useita uhkasakkoja, joiden määrä oli yhteensä 10 000 euroa, siltä varalta, että Baijerin osavaltio ei ryhdy tarvittaviin toimenpiteisiin kyseisten raja-arvojen noudattamiseksi. Näihin toimenpiteisiin kuului eräiden dieselajoneuvojen ajokiellon määrääminen tietyillä kaupunkialueilla.⁵ Myös tästä päätöksestä tuli lainvoimainen.

19. Deutsche Umwelthilfen hakemuksesta Verwaltungsgericht München tuomitsi 26.10.2017 antamallaan päätöksellä maksettaviksi edellisellä 27.2.2017 antamallaan päätöksellä asettamansa uhkasakot. Baijerin osavaltio ei hakenut tähän päätökseen muutosta, vaan maksoi uhkasakon.

20. Deutsche Umwelthilfen hakemuksesta tämä tuomioistuin tuomitsi 29.1.2018 antamallaan päätöksellä maksettavaksi toisenkin 27.2.2017 annetulla päätöksellä asettamista uhkasakoista ja asetti Baijerin osavaltiolle vielä uuden uhkasakon, jonka määrä oli 4 000 euroa. Sitä vastoin kyseinen tuomioistuin hylkäsi muun muassa vaatimuksen Baijerin osavaltion silloisen ympäristö- ja kuluttajansuojaministerin tai ainakin pääministerin tuomitsemisesta pakkokeinona käytettävään vankeusrangaistukseen. Deutsche Umwelthilfe valitti tästä päätöksestä Bayerischer Verwaltungsgerichtshofiin.

21. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, että Baijerin osavaltio ei edelleenkään ole noudattanut sille 27.2.2017 annetulla päätöksellä osoitettuja määräyksiä ja ettei ole odotettavissakaan, että se noudattaisi tätä päätöstä. Baijerin osavaltion edustajat, kuten sen pääministeri, ovat päinvastoin julkisesti ilmoittaneet, etteivät ne aio noudattaa velvollisuutta määrätä dieselajoneuvojen ajokielto tietyillä teillä. Osavaltio myös totesi Bayerischer Verwaltungsgerichtshofissa pidetyssä pääasian käsittelyssä, että on suhteetonta kieltää dieselajoneuvoilla ajaminen tietyillä teillä tai tieosuuksilla ja että tällaisia toimenpiteitä ei siten tarvitse toteuttaa.

22. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan silloin, kun toimeenpanovallan käyttäjä on selvästi ja itsepintaisesti ilmaissut päättäneensä olla noudattamatta tiettyjä tuomioistuinratkaisuja, on katsottava, että asetetuilla ja maksettaviksi määrättyillä uhkasakoilla ei voida mitenkään vaikuttaa sen käyttäytymiseen, vaikka uhkasakkojen määrää korotettaisiin. Näin on etenkin siksi, että uhkasakon maksamisesta ei aiheudu osavaltiolle mitään taloudellista menetystä. Sakot suoritetaan nimittäin siten, että osavaltion talousarvion tietystä nimikkeestä veloitetaan kansallisen tuomioistuimen maksettavaksi tuomitsema määrä ja sama määrä kirjataan osavaltion keskuskassan kirjauspaikkaan tulona.

23. Kyseinen tuomioistuin lisää, että ZPO:ssa säädetään, että tiettyjen ratkaisujen täytäntöönpanon turvaamiseksi voidaan määrätä pakkokeinona käytettävä vankeusrangaistus. Peruslakiin liittyvistä syistä tätä säännöstä ei kuitenkaan sovelleta julkisen vallan edustajiin.

24. Vaikka nimittäin VwGO:n 167 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen nojalla voitaisiin soveltaa – jollei erityissäännöksissä toisin säädetä – ZPO:n kahdeksannessa osassa säädettyjä toimenpiteitä, joihin kuuluu pakkokeinona käytettävä vankeusrangaistus, VwGO:n 172 § on tällainen erityissäännös, joka estää soveltamasta ZPO:n kahdeksannessa osassa mainittuja pakko täytäntöönpanotoimia.

⁵ Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee, että Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion hallintotuomioistuin, Saksa) katsoi 27.2.2018 antamassaan tuomiossa (7 C 26.16), että nämä ajokieltotoimenpiteet olivat asianmukaisia direktiivin 2008/50 mukaisten raja-arvojen noudattamisen varmistamiseksi.

25. Bundesverfassungsgericht (liittovaltion perustuslakituomioistuin, Saksa) on toki jo todennut, että hallintotuomioistuimet ovat lähtökohtaisesti velvollisia katsomaan tapauksen mukaan, että VwGO:n 172 §:stä johtuvat rajoitukset eivät sido niitä. Se korosti 9.8.1999 antamassaan ratkaisussa (1 BvR 2245/98), että muiden mahdollisten pakkokeinojen soveltaminen VwGO:n 167 §:n ja ZPO:n säännösten nojalla ”on tehokkaan oikeussuojan vaatimus huomioon ottaen joka tapauksessa välttämätöntä, jos enintään 2 000 Saksan markan [noin 1 000 euroa, tuolloin voimassa ollut enimmäismäärä] suuruisen uhkasakon asettamisella ja maksettavaksi määräämisellä ei pystytä suojaamaan asianomaisen osapuolen oikeuksia”. Kyseisessä ratkaisussa todetaan seuraavaa:

”Jos esimerkiksi aiemman kokemuksen ja yksimielisten lausumien perusteella tai useiden tehottomiksi jääneiden uhkasakkojen asettamisen jälkeen on selvää, että uhkasakolla ei saada painostettua viranomaista taipumaan, tehokkaan oikeussuojan vaatimus edellyttää, että sovelletaan ’soveltuvien osin’ siviiliprosessuaalisia sääntöjä, mikä on VwGO:n 167 §:n mukaan sallittua, ja määrätään tehokkaampia pakkotoimenpiteitä viranomaisen pakottamiseksi noudattamaan lakia – –. Hallintotuomioistuimen on vasta viimeisenä keinona päätettävä, mitä ZPO:n 885–896 §:ssä säädetystä ankarammista pakkokeinoista – – täytäntöönpanossa mahdollisesti käytetään ja missä järjestyksessä ja muodossa niitä käytetään – –”.

26. Näihin keinoihin sisältyvät täytäntöönpanon siirtäminen kolmannen tehtäväksi, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mielestä ei tule kysymykseen käsiteltävässä asiassa, sekä ZPO:n 888 §:ssä tarkoitettu pakkokeinona käytettävä vankeusrangaistus.

27. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan on kuitenkin niin, että jos Baijerin osavaltion julkisen vallan edustajille määrättäisiin ZPO:n 888 §:n perusteella pakkokeinona käytettävää vankeutta, jätettäisiin huomiotta Bundesverfassungsgerichtin 13.10.1970 antamassaan ratkaisussa (1 BvR 226/70) vahvistama edellytys, jonka mukaan päämäärän, johon tähän pykälään vetoamalla tosiasiallisesti pyritään, on oltava jokin niistä, joita lainsäätäjällä tarkoitti antaessaan kyseisen lain. ZPO:n 888 §:n syntyhistorian perusteella näin ei kuitenkaan ole.

28. Tästä syystä Saksan tuomioistuimet ovat – Bundesverfassungsgerichtin 9.8.1999 antaman ratkaisun (1 BvR 2245/98) julistamisen jälkeenkin – toistuvasti todenneet, että pakkokeinona käytettävän vankeusrangaistuksen määrääminen täytäntöönpanovaltaa käyttäville julkisen vallan edustajille on lainvastaista.

29. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuitenkin pohtii, edellytetäänkö tai sallitaanko unionin oikeudessa, että pääasiassa kyseessä olevaa oikeudellista tilannetta arvioidaan toisin.

30. Kyseinen tuomioistuin katsoo, että jos pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa on unionin oikeuden mukaan määrättävä pakkokeinona käytettävää vankeutta, Saksan tuomioistuimet eivät silloin saa ottaa huomioon perustuslakituomioistuimen oikeuskäytännöstä muodostuvaa estettä. Kansallinen tuomioistuin on velvollinen varmistamaan unionin oikeussääntöjen täyden vaikutuksen niin, että se jättää tarvittaessa omasta aloitteestaan soveltamatta kaikkia unionin oikeuden kanssa ristiriidassa olevia kansallisia säännöksiä ilman, että sen on pyydettävä tai odotettava, että nämä säännökset ensin poistetaan lainsäädäntöteitse tai jossain muussa perustuslaillisessa menettelyssä, ja myös kaikkea unionin oikeuden kanssa ristiriidassa olevaa kansallista oikeuskäytäntöä.

31. Tässä tilanteessa Bayerischer Verwaltungsgerichtshof päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko

- 1) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa vahvistettua velvollisuutta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki asianmukaiset toimenpiteet, joilla voidaan varmistaa perussopimuksista tai unionin toimielinten toimista johtuvien velvoitteiden täyttäminen
- 2) SEUT 197 artiklan 1 kohdassa vahvistettua periaatetta unionin oikeuden tosiasiallisesta täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa
- 3) Euroopan unionin perusoikeuskirjan⁶ 47 artiklan ensimmäisessä kohdassa tunnustettua oikeutta tehokkaihin oikeussuojakeinoihin
- 4) Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 4 kappaleen ensimmäisestä virkkeestä johtuvaa sopimuspuolten velvollisuutta varmistaa tehokkaat oikeussuojakeinot ympäristöasioissa
- 5) SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa vahvistettua jäsenvaltioiden velvollisuutta taata tehokas oikeussuoja unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla

tulkittava siten, että saksalainen tuomioistuin on oikeutettu – ja mahdollisesti jopa velvollinen – määräämään Saksan osavaltion julkisen vallan edustajille vankeutta varmistakseen tällä tavoin, että kyseinen osavaltio noudattaa velvollisuuttaan päivittää direktiivin 2008/50 23 artiklassa tarkoitettu ilmanlaatusuunnitelma, jolla on tietty vähimmäissisältö, kun kyseinen osavaltio on tuomittu lainvoimaisesti laatimaan päivitetty suunnitelma, jolla on tämä vähimmäissisältö, ja kun

- lukuisat osavaltiolla asetetut ja maksettavaksi määrättyt uhkasakot ovat jääneet tuloksettomiksi
- asetetuilla ja maksettavaksi määrättyillä uhkasakoilla ei ole mainittavaa ehkäisevää vaikutusta, vaikka asetetun tai maksettavaksi tuomitun uhkasakon määrää korotettaisiin, koska lainvoimaisesti tuomitun osavaltion uhkasakkojen maksamiseen ei liity taloudellista menetystä, sillä kulloinkin tuomittu määrä vain siirretään osavaltion talousarvion yhdestä kirjauspaikasta toiseen
- lainvoimaisesti tuomittu osavaltio on vahvistanut sekä kansallisille tuomioistuimille että julkisesti – muun muassa korkea-arvoisimman poliittisen toimenhaltijansa välityksellä parlamentille –, ettei se aio täyttää kansallisessa tuomioistuimessa sille asetettuja ilmanlaatusuunnitelmaa koskevia velvoitteita
- kansallisessa lainsäädännössä säädetään lähtökohtaisesti pakkokeinona käytettävästä vankeusrangaistuksesta tuomioistuinratkaisujen täytäntöönpanemiseksi, mutta kansallisen perustuslakituomioistuimen oikeuskäytäntö on esteenä asiaa koskevien säännösten soveltamiselle tässä kyseessä olevan kaltaiseen tilanteeseen, ja
- kansallisessa lainsäädännössä ei ole säädetty nyt kyseessä olevan kaltaiseen tilanteeseen sovellettavista pakkokeinoista, jotka ovat tehokkaampia kuin uhkasakon asettaminen ja tuomitseminen maksettavaksi mutta vähemmän rajoittavia kuin pakkokeinona käytettävä vankeusrangaistus, eikä tällaisten pakkokeinojen käyttö tule kyseeseen myöskään tosiasiallisesti?”

32. Kirjallisia huomautuksia unionin tuomioistuimelle ovat esittäneet Deutsche Umwelthilfe, Baijerin osavaltio ja Euroopan komissio. Samat asianosaiset ja muut osapuolet sekä Saksan hallitus olivat edustettuina istunnossa, joka pidettiin 3.9.2019.

⁶ EUVL 2007, C 303, s. 1; jäljempänä perusoikeuskirja.

IV Tapauksen tarkastelu

A Alustavat huomautukset

33. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen unionin oikeuden tehokkaasta täytäntöönpanosta esittämä kysymys koskee toimenpiteitä, joihin kansallinen tuomioistuin voi tai sen pitää ryhtyä suhteessa viranomaiseen, kun otetaan huomioon kahdenlaiset velvollisuudet, joita viranomaiselle on asetettu ensinnäkin johdetun oikeuden säännöksissä, käsiteltävässä tapauksessa direktiivissä 2008/50, ja toiseksi tuomioistuinratkaisuihin, jotka jo on annettu näiden säännösten soveltamisen varmistamiseksi kyseisen viranomaisen osalta.

34. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ongelmana on, että kansalliseen oikeuteen ei sisälly riittäviä pakkokeinoja, joilla julkisen vallan edustajat saataisiin noudattamaan sen antamia ratkaisuja ja näin myös unionin oikeutta.

35. Ensimmäistä ryhmää edustaviin velvollisuuksiin liittyvistä oikeussäännöistä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee SEU 4 artiklan 3 kohdan, jossa vahvistetaan unionin ja jäsenvaltioiden välisen vilpittömän yhteistyön periaate ja edellytetään, että jälkimmäiset toteuttavat kaikki toimenpiteet, joilla voidaan varmistaa perussopimuksista tai unionin toimielinten toimista johtuvien velvoitteiden täyttäminen, ja SEUT 197 artiklan 1 kohdan, jossa korostetaan, että unionin oikeuden tosiasiallinen täytäntöönpano jäsenvaltioissa on keskeistä unionin moitteettoman toiminnan kannalta.

36. Toista ryhmää edustavien velvollisuuksien tueksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee perusoikeuskirjan 47 artiklassa ja Århusin yleissopimuksen 9 artiklassa vahvistetun oikeuden tehokkaaseen oikeussuojaan. Tästä oikeudesta johtuu jäsenvaltioiden velvollisuus säätää SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisesti tarvittavista oikeussuojakeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla.

37. Kuten ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämistä asiaa koskevista oikeussäännöistä ilmenee, Saksan *siviilioikeudessa* tuomion täytäntöönpanoa koskeviin toimenpiteisiin kuuluvat uhkasakkojen määrääminen, täytäntöönpanon antaminen kolmannen osapuolen tehtäväksi ja pakkokeinona käytettävä vankeusrangaistus. Saksan *hallinto-oikeudessa* puolestaan säädetään mahdollisuudesta asettaa uhkasakkoja sen varmistamiseksi, että viranomainen noudattaa sille tuomioistuinratkaisulla annettua määräystä. Nämä sakot ovat määrältään alhaisempia kuin siviilioikeudessa säädetyt uhkasakot. Jos uhkasakon asettaminen osoittautuu tehottomaksi, on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan mahdollista soveltaa siviilioikeuden sääntöjä, joiden mukaan uhkasakkoa voidaan määrätä kerralla 10 000 euron sijasta enintään 25 000 euroa, mutta julkisen vallan edustajia ei voida tuomita pakkokeinona käytettävään vankeuteen. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 27 kohdassa mainitaan, tämä johtuu Saksan perustuslaista, sellaisena kuin Bundesverfassungsgericht on sitä tulkinnut.

38. Täsmennän tässä vaiheessa, että Deutsche Umwelthilfe kyseenalaistaa tämän asiaa koskevista kansallisista oikeussäännöistä esitetyn kuvauksen.⁷ Kun kansallinen tuomioistuin saattaa asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi ennakkoratkaisupyynnöllä, unionin tuomioistuimen on kuitenkin pitäydyttävä kansallisen oikeuden tulkinnassa, jonka kyseinen tuomioistuin on sille esittänyt.⁸ Riippumatta arvostelusta, jota pääasian asianosaiset ovat esittäneet ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämästä kansallisen oikeuden tulkinnasta, tämä ennakkoratkaisupyynnö on siten tutkittava mainitun tuomioistuimen antaman kansallisen oikeuden tulkinnan valossa.

39. Unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ilmenee, että se, että Saksan kansallisessa oikeudessa valtiota ja valtionhallintoa vastaan käytettävät pakkokeinot ovat lievempiä kuin siviilioikeudelliset pakkokeinot, johtuu siitä, että valtio tavanomaisesti noudattaa sille osoitettuja tuomioistuinratkaisuja. Deutsche Umwelthilfenkin näkemyksen mukaan käsiteltävä asia on poikkeustapaus.

40. Korostan kuitenkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, Deutsche Umwelthilfen ja komission tapaan, että vaikka käsiteltävä tapaus on poikkeuksellinen, se ei suinkaan ole vähämerkityksinen. Päinvastoin, sillä Baijerin osavaltion julkisen vallan edustajien kieltäytymisellä noudattamasta pääasiassa kyseessä olevia lainvoimaisiksi tulleita tuomioistuinratkaisuja voi olla vakavat seuraukset sekä ihmisten terveyden ja elämän⁹ että oikeusvaltion¹⁰ kannalta.

41. Tässä yhteydessä on todettava, että kansallinen tuomioistuin haluaa ennakkoratkaisukysymyksellään lähinnä selvittää, onko unionin oikeutta ja erityisesti SEU 4 artiklan 3 kohdan toista alakohtaa, SEUT 197 artiklan 1 kohtaa, perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäistä kohtaa, Århusin yleissopimuksen 9 artiklaa ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa tulkittava siten, että direktiivin 2008/50 tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi ja siten julkisen vallan edustajien pakottamiseksi noudattamaan lainvoimaisiksi tulleita tuomioistuinratkaisuja kansallinen tuomioistuin voi tai sen pitää määrätä vapaudenmenetyksen käsittävä toimenpide, kuten pakkokeinona käytettävä vankeusrangaistus, jos tällainen toimenpide sisältyy sen kansalliseen oikeuteen, vaikka siitä ei tällaisten henkilöiden tapauksessa säädetä selkeällä ja ennakoitavalla kansallisella lailla.

42. Vastatakseni tähän kysymykseen tutkin aluksi, miten laajat ovat velvollisuudet, joita kansallisen tuomioistuimen on noudatettava taatakseen unionin oikeuden tehokkuuden (B osa), ja sen jälkeen näiden velvollisuuksien mahdolliset rajoitukset vapautta koskevan perusoikeuden valossa (C osa).

B Velvollisuus taata unionin oikeuden tehokkuus

43. Unionin tuomioistuimella on jo ollut tilaisuus tarkastella toimenpiteitä, joihin kansallisen tuomioistuimen on SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistetun vilpittömän yhteistyön periaatteen ja perusoikeuskirjan 47 artiklassa yksityisille taatun tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden nojalla ryhdyttävä tilanteessa, jossa jäsenvaltio rikkoo direktiivin 2008/50 ja erityisesti sen 13 ja 23 artiklan säännöksiä.

7 Deutsche Umwelthilfe väittää, että julkisen vallan edustajien tuomitsemiselle pakkokeinona käytettävään vankeuteen on olemassa oikeusperusta. Se löytyy VwGO:n 167 §:stä, jossa vahvistetaan mahdollisuus soveltaa siviilioikeutta. Deutsche Umwelthilfen mukaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen epäilykset eivät siten perustu lainsäädäntöön, sellaisena kuin se ilmenee 167 §:stä, vaan Bundesverfassungsgerichtin oikeuskäytäntöön. Baijerin osavaltio ja Saksan hallitus katsovat, että täytäntöönpanotoimenpiteistä, joita hallintoon voidaan kohdistaa, säädetään VwGO:n 167 §:ssä, jossa erityissäännösten puuttuessa viitataan siviilioikeuteen. Näiden osapuolten mukaan VwGO:n 172 § on tällainen erityissäännös, ja 9.8.1999 annetun Bundesverfassungsgerichtin ratkaisun (1 BvR 2245/98) johdosta 172 §:ään tehdystä muutoksesta, jossa kyseinen ratkaisu otetaan huomioon korottamalla viranomaisille asetettavien uhkasakkojen enimmäismäärää niiden vaikutuksen tehostamiseksi, seuraa, että muihin siviilioikeudessa säädettyihin pakkotoimenpiteisiin ei ole enää mahdollista turvautua.

8 Ks. vastaavasti tuomio 14.6.2017, Online Games ym. (C-685/15, EU:C:2017:452, 45 kohta) ja tuomio 21.6.2016, New Valmar (C-15/15, EU:C:2016:464, 25 kohta).

9 Ennakkoratkaisupyynnöstä ja 21.9.2005 laaditusta ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ilmanlaadusta ja sen parantamisesta (KOM(2005) 447 lopullinen) ilmenee, että laissa sallittuja pitoisuuksia merkittävästi suuremmat typpidioksidipitoisuudet vaikuttavat haitallisesti ihmisten yleiseen terveyteen ja elinajanodotukseen.

10 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 49 kohta.

44. Tältä osin tuomioista Janecek,¹¹ ClientEarth¹² ja Craeynest ym.¹³ ilmenee, että silloin, kun jäsenvaltio laiminlyö velvollisuutensa laatia ilmanlaatusuunnitelma, kansallisen tuomioistuimen on kyseisten yksityisten vaatimuksesta toteutettava *kaikki tarvittavat toimenpiteet*, joihin kuuluu esimerkiksi määräys, jos *kansallisessa oikeudessa tästä säädetään*, jotta toimivaltainen viranomainen laatii suunnitelman direktiivissä 2008/50 säädetyin edellytyksin.¹⁴

45. Nämä tuomiot vastaavat vain osittain kysymykseen siitä, miten unionin oikeus voidaan panna tehokkaasti täytäntöön pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa. Kuten kyseisten tuomioiden taustalla olleissa asioissa myös nyt käsiteltävässä asiassa unionin oikeuden täytäntöönpanoa koskeva ongelma ei liity direktiivin 2008/50 saattamiseen osaksi kansallista oikeusjärjestystä kyseisessä jäsenvaltiossa vaan niihin konkreettisiin toimenpiteisiin, joita kyseinen valtio on tämän direktiivin noudattamiseksi toteuttanut. Tähän ongelmaan liittyy käsiteltävässä asiassa vielä se, että hallinto ei ole noudattanut tuomioistuinratkaisuja, joissa se veloitetaan toteuttamaan tiettyjä konkreettisia toimenpiteitä, tässä tapauksessa määräämään ajokielto tietyille teille.

46. Kysymys on siitä, sisältyykö kansallisen tuomioistuimen velvollisuuteen toteuttaa ”kaikki toimenpiteet”, joilla voidaan varmistaa direktiivin 2008/50 noudattaminen, tällaisessa tapauksessa velvollisuus määrätä vapaudenmenetyksen käsittävä toimenpide, kuten pakkokeinona käytettävä vankeusrangaistus.

47. Tämä kysymys on sitäkin tärkeämpi käsiteltävässä asiassa, jossa unionin oikeutta rikotaan erityisen vakavasti. Se, että valtio ei noudata tuomioistuinratkaisua, jossa se veloitetaan toteuttamaan tiettyjä toimia kyseisen direktiivin noudattamiseksi, nimittäin loukkaa yksityisille perusoikeuskirjan 47 artiklassa taattua perusoikeutta tehokkaihin oikeussuojakeinoihin.

48. Kuten tuomiosta Toma ja Biroul Executorului Judecătorească Horațiu-Vasile Cruduleci¹⁵ ja tuomiosta Torubarov¹⁶ ilmenee, perusoikeuskirjan 47 artiklassa taattu oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin olisi pelkkä illuusio, jos jäsenvaltion oikeusjärjestyksessä sallittaisiin, että lopullinen ja sitova tuomioistuinratkaisu jää tehottomaksi jonkin asianosaisen vahingoksi, joten tuomion täytäntöönpanoa on pidettävä erottamattomana osana 47 artiklassa tarkoitettua tehokasta oikeussuojakeinoa.

49. Jäsenvaltion kieltäytyminen noudattamasta tuomioistuinratkaisua voi lisäksi vahingoittaa oikeusvaltiota, joka on yksi niistä arvoista, joihin unioni perustuu.¹⁷ Kaikkien unionin kansalaisten, ja ennen muuta valtiovaltaa edustavien unionin kansalaisten, joilla heidän tehtäviensä vuoksi on erityinen vastuu tällä alalla, on kunnioitettava oikeusvaltiota.¹⁸ Saksan hallitus myönsi tämän istunnossa toteamalla, että täytäntöönpanovallan käyttäjän on ilman muuta noudatettava tuomioistuinratkaisuja. Deutsche Umwelthilfe totesi myös, että valtio yleensä noudattaa sille osoitettuja tuomioistuinratkaisuja ja että tavallisesti hallinto saadaan jo lievällä uhkasakolla noudattamaan niitä.

50. Kun kuitenkin kyseessä on tilanne, jossa tällaiset kansallisessa oikeudessa hallinnon osalta säädetyt uhkasakot nimenomaan eivät ole riittäviä, jotta jäsenvaltio saataisiin noudattamaan direktiivin täytäntöön panemiseksi annettua tuomioistuinratkaisua, voiko kansallinen tuomioistuin turvautua tai pitääkö sen turvautua muihin kuin niihin toimenpiteisiin, jotka sillä lain mukaan on käytettävissään?

11 Tuomio 25.7.2008 (C-237/07, EU:C:2008:447).

12 Tuomio 19.11.2014 (C-404/13, EU:C:2014:2382).

13 Tuomio 26.6.2019 (C-723/17, EU:C:2019:533).

14 Tuomio 26.6.2019, Craeynest ym. (C-723/17, EU:C:2019:533, 56 kohta).

15 Tuomio 30.6.2016 (C-205/15, EU:C:2016:499, 43 kohta).

16 Tuomio 29.7.2019 (C-556/17, EU:C:2019:626, jäljempänä tuomio Torubarov, 57 kohta).

17 Ks. tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:531, 43 kohta) ja tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, 30 ja 31 kohta).

18 Ks. vastaavasti tuomio 11.7.2006, komissio v. Cresson (C-432/04, EU:C:2006:455, 70 kohta).

51. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan kansallisen oikeuden nojalla jo toteutetut toimenpiteet eli kokonaismäärältään 10 000 euron uhkasakot eivät tehonneet Baijerin osavaltioon. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mielestä ainoat ajateltavissa olevat muut toimenpiteet eli uhkasakot, joiden määrä voi kulloinkin olla enintään 25 000 euroa, eivät nekään täytä tehokkuusvaatimusta, koska niillä ei ole vaikutusta osavaltion talousarvioon¹⁹ ja koska osavaltion julkisen vallan edustajat ovat julkisesti ilmoittaneet, että ne eivät aio asettaa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen määräämiä ajokieltoja.

52. Tältä osin tuomiosta Craeynest ym.²⁰ ilmenee, että tarvittaviin toimenpiteisiin, jotka kansallisen tuomioistuimen on toteutettava sen varmistamiseksi, että direktiivin 2008/50 mukaisia velvoitteita noudatetaan, sisältyvät lähtökohtaisesti ainoastaan toimenpiteet, joista säädetään kansallisessa oikeudessa.

53. Lisäksi unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että unionin toimea koskevan kansallisen tuomioistuinratkaisun täytäntöönpano kuuluu lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden menettelylliseen itsemäärämisoikeuteen. Silloin, kun unioni ei ole antanut asiaa koskevia säännöksiä, kunkin jäsenvaltion asiana on sisäisessä oikeusjärjestyksessään antaa menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan yksityisillä unionin oikeuden perusteella olevat oikeudet.²¹ Tämän menettelyllinen itsemäärämisoikeus edellyttää, että nämä säännöt eivät ole epäedullisempia kuin samankaltaisia jäsenvaltion sisäisiä tilanteita koskevat säännöt (vastaavuusperiaate) eivätkä ne tee unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttämisestä käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate).²² Käsiteltävässä asiassa ei ole kyse vastaavuusperiaatteesta.

54. Kansallisen tuomioistuimen pääasiassa toteuttamalla toimenpiteillä ei pystytä varmistamaan direktiivin 2008/50 tehokasta soveltamista, ja tässä tilanteessa Deutsche Umwelthilfen on käytännössä mahdotonta käyttää direktiivistä johtuvia oikeuksiaan.

55. Kysymys on siitä, tarjoaako unionin oikeus tällaisissa olosuhteissa keinoja, joilla kansalliseen oikeuteen perustuvat esteet voitaisiin voittaa. Tältä osin on tarkastettava, onko unionin oikeuden ensisijaisuuden periaate tällainen keino.

56. Kyseisellä periaatteella vahvistetaan unionin oikeuden etusija jäsenvaltioiden oikeuteen nähden, ja se siis velvoittaa kaikki jäsenvaltioiden elimet huolehtimaan unionin eri oikeussäntöjen täyden vaikutuksen toteutumisesta.²³ Kansallisen tuomioistuimen on tulkittava kansallista oikeutta mahdollisimman pitkälle unionin oikeuden vaatimusten mukaisesti, sillä näin varmistetaan unionin oikeuden täysi tehokkuus.²⁴

57. Vaikka yhdenmukaisen tulkinnan periaate ei ole rajoittamaton eikä myöskään voi olla perustana kansallisen oikeuden contra legem -tulkinnalle, se edellyttää kuitenkin, että otetaan huomioon kansallinen oikeus kokonaisuudessaan ja sovelletaan siinä hyväksytyjä tulkintatapoja unionin oikeuden täyden tehokkuuden takaamiseksi ja sellaiseen ratkaisuun päätymiseksi, joka on unionin oikeudella tavoitellun päämäärän mukainen.²⁵

19 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 22 kohta.

20 Tuomio 26.6.2019 (C-723/17, EU:C:2019:533, 56 kohta).

21 Tuomio 13.3.2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, 39 kohta).

22 Tuomio 26.6.2019, Craeynest ym. (C-723/17, EU:C:2019:533, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

23 Tuomio 24.6.2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, 53 ja 54 kohta).

24 Tuomio 24.6.2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, 55 kohta).

25 Ks. vastaavasti tuomio 24.6.2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, 74, 76 ja 77 kohta).

58. Kansalliset tuomioistuimet ovat siten velvollisia tarvittaessa muuttamaan vakiintunutta oikeuskäytäntöä, jos se perustuu sellaiseen kansallisen oikeuden tulkintaan, joka ei sovi yhteen direktiivin tavoitteiden kanssa, ja jättämään omasta aloitteestaan soveltamatta niitä kansallisen oikeuden nojalla sitovaa tulkintaa, jos kyseinen tulkinta ei ole yhteensopiva direktiivin kanssa.²⁶

59. Jos kansallinen tuomioistuin ei voi tulkita kansallista lainsäädäntöä unionin oikeuden vaatimusten mukaisesti, sillä voi olla unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteen nojalla velvollisuus silloin, kun kyse on viranomaista vastaan nostetusta kanteesta, jättää soveltamatta kaikkia kansallisia säännöksiä, jotka ovat ristiriidassa sellaisen unionin oikeuden säännöksen kanssa, jolla on välitön oikeusvaikutus siksi, että se on riittävän selkeä, täsmällinen ja ehdoton, jotta yksityinen voi sellaisenaan vedota siihen kansallisessa tuomioistuimessa.²⁷

60. Unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatetta soveltamalla on siten pystytty voittamaan useita kansallisesta oikeudesta johtuneita menettelyllisiä esteitä riita-asioissa, jotka ovat perustuneet unionin oikeuteen. Tietyissä tapauksissa tämä periaate on velvoittanut kansallisen tuomioistuimen soveltamaan menettelysääntöjä ja määräämään toimenpiteitä tapauksissa, joista kansallisessa oikeudessa ei säädetä.²⁸

61. Melko äskettäin annetussa tuomiossa Torubarov, jossa oli kyse kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta, unionin tuomioistuin totesi, että kansallisessa lainsäädännössä, joka johtaa tilanteeseen, jossa ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella ei ole mitään keinoja, joilla se voisi saada aikaan, että hallintoviranomaiset noudattavat sen antamaa tuomiota, jätetään huomiotta perusoikeuskirjan 47 artiklassa taatun tehokasta oikeussuojakeinoa koskevan oikeuden keskeinen sisältö.²⁹ Unionin tuomioistuin katsoi, että kansallisen tuomioistuimen oli jätettävä tarvittaessa soveltamatta kansallista lainsäädäntöä, jonka mukaan se ei saanut korvata omalla ratkaisullaan hallintoelimen päätöstä, joka ei ollut sen aiemman tuomion mukainen.³⁰

62. Kuten käsiteltävässä asiassa, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin arvioi, että kansallisessa lainsäädännössä ei säädetty riittävän tehokkaita pakkokeinoja, joilla olisi saatu viranomainen noudattamaan sen antamaa tuomiota ja varmistettu unionin oikeuden täysi tehokkuus. Käsiteltävä asian ja tuomion Torubarov välillä on siten tietty analogia.

63. Kun pidetään mielessä nämä seikat, mitä johtopäätöksiä unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteesta on tehtävä nyt käsiteltävässä asiassa?

64. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 58 ja 59 kohdasta ilmenee, kansallisen tuomioistuimen on mahdollisuuksien mukaan jätettävä soveltamatta oikeuskäytäntöä, joka estää unionin oikeuden täysimääräisen soveltamisen, ja jopa tällaisen esteen aikaan saanutta lakia, jos sen käsiteltäväksi saatettu yksityisen ja valtion välinen riita-asia koskee sellaista unionin oikeussääntöä, jolla on välitön oikeusvaikutus.³¹

26 Ks. vastaavasti tuomio 24.6.2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, 78 kohta).

27 Ks. tuomio 24.6.2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, 58 ja 61 kohta).

28 Ks. tuomio 19.6.1990, Factortame ym. (C-213/89, EU:C:1990:257, 23 kohta); tuomio 20.9.2001, Courage ja Crehan (C-453/99, EU:C:2001:465, 26 ja 36 kohta, toinen luetelmakohta); tuomio 21.11.2002, Cofidis (C-473/00, EU:C:2002:705, 38 kohta) ja tuomio 14.3.2013, Aziz (C-415/11, EU:C:2013:164, 64 kohta).

29 Tuomio Torubarov (71 ja 72 kohta).

30 Tuomio Torubarov (74 kohta).

31 Direktiivin 2008/50 23 artiklasta unionin tuomioistuin on jo todennut, että tässä säännöksessä jäsenvaltioille asetetaan selkeä velvollisuus laatia ilmanlaatusuunnitelma tiettyjen sellaisten vaatimusten mukaisesti, joihin yksityiset voivat vedota viranomaisia vastaan (ks. tuomio 19.11.2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, 53–56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Perusoikeuskirjan 47 artiklasta unionin tuomioistuin on todennut, että asioissa, jotka koskevat unionin oikeudessa säänneltyä tilannetta, tämä artikla riittää itsessään eikä sitä täydy täsmentää unionin oikeuden tai kansallisen oikeuden säännöksillä, jotta yksityiset saisivat oikeuden, johon he voivat vedota sellaisenaan (tuomio 17.4.2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, 78 kohta ja tuomio Torubarov, 56 kohta).

65. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että kansallista oikeutta näyttää olevan mahdollista tulkita siten, että varmistetaan unionin oikeussääntöjen tehokas vaikutus pääasiassa. Se ehdottaa, että edellä tämän ratkaisuehdotuksen 56 kohdassa mainittua unionin oikeuden mukaisen tulkinnan mekanismia käytetään soveltamalla sitä koko kansallisessa oikeudessa säädettyihin pakkotäytäntöönpanotoimiin.

66. Koska kokonaismäärältään 10 000 euron suuruisten uhkasakkojen asettaminen osoittautui tehottomaksi ja koska määrältään suurempien, enintään 25 000 euron suuruisten uhkasakkojen asettamisella ei myöskään ole mahdollista päästä tavoiteltuun vaikutukseen, on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan määrättävä pakkokeinona käytettävä vankeusrangaistus. Tämä edellyttää sitä, että otetaan huomioon Bundesverfassungsgerichtin vuonna 1999 antama oikeuskäytäntö,³² jossa pidetään mahdollisena Saksan siviilioikeudessa vahvistettujen pakottavampien toimenpiteiden huomioon ottamista, mutta sivuutetaan saman tuomioistuimen vuonna 1970 antama oikeuskäytäntö,³³ joka estää määräämästä pakkokeinona käytettävää vankeutta julkisen vallan edustajille. Tämä este johtuu siitä, ettei ole olemassa selvää ja täsmällistä lakia, joka täyttäisi tietyt muodolliset vaatimukset näiden henkilöiden osalta. ZPO:n 888 § ei täytä näitä vaatimuksia, ja sitä paitsi – kuten Saksan hallitus istunnossa totesi vastauksena unionin tuomioistuimen esittämään kysymykseen – Saksan tuomioistuimet eivät toistaiseksi ole määränneet kyseisten henkilöiden osalta minkäänlaisia vapaudenmenetyksen käsittäviä toimenpiteitä tällä perusteella.

67. Herää kuitenkin kysymys, onko kansallisen tuomioistuimen mentävä kansallisen oikeuden tulkinnassa yhtä pitkälle taatakseen direktiivin 2008/50 23 artiklan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan täyden vaikutuksen ja siten jätettävä soveltamatta sellaista oikeuskäytäntöä ja jopa lainsäädäntöä, jolla suojataan yksityisiä. Mielestäni näin ei ole.

68. Unionin oikeuden täydellä tehokkuudella voi nimittäin käytännössä olla rajansa. Kansallisen tuomioistuimen, jonka tehtävänä on soveltaa unionin oikeutta, on toisinaan sovitettava yhteen useita eri perusoikeuksia.³⁴ Tietyissä tapauksissa unionin oikeussääntöä on jätettävä soveltamatta täysimääräisesti jonkin yleisen oikeusperiaatteen³⁵ tai perusoikeuden³⁶ vuoksi.

69. Koska pakkokeinona käytettävä vankeusrangaistus merkitsee vapaudenmenetystä, on selvitettävä, soveltuuko tietyn kansallisen oikeuden osan, sellaisena kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on sen määrittänyt, soveltamatta jättäminen direktiivin täysimääräiseksi täytäntöön panemiseksi ja tehokasta oikeussuojakeinoa koskevan oikeuden takaamiseksi yhteen perusoikeuskirjan 6 artiklan kanssa, jossa taataan oikeus vapauteen.

32 Ratkaisu 9.8.1999 (1 BvR 2245/98). Tämän ratkaisun taustalla ollut asia koski kunnan kieltäytymistä vuokraamasta kokoustiloja tietyille poliittiselle puolueelle. Bundesverfassungsgericht totesi, että VwGO:ssa ja erityisesti sen 172 §:ssä säädetyt toimenpiteet voivat osoittautua riittämättömiksi ja että tällaisessa tilanteessa on VwGO:n 167 §:n mukaan mahdollista soveltaa soveltuvin osin ("in entsprechender Anwendung") ZPO:n sääntöjä. Bundesverfassungsgericht esitti ZPO:hon perustuvista pakkotäytäntöönpanotoimista esimerkkejä, jotka kaikki koskivat täytäntöönpanon antamista kolmannen osapuolen tehtäväksi (esim. salin avaaminen tuomioistuimen virkamiehen toimesta). Kyseisessä ratkaisussa ei kuitenkaan mainita pakkokeinona käytettävää vankeusrangaistusta.

33 Päätös 13.10.1970 (1 BvR 226/70).

34 Yksityisyyttä koskevan oikeuden ja ilmaisunvapauden yhteensovittamisesta ks. tuomio 16.12.2008, Satakunnan Markkinapörssi ja Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, 52 ja 53 kohta).

35 Ks. tuomio 24.10.2018, XC ym. (C-234/17, EU:C:2018:853, 53 kohta).

36 Ks. tuomio 17.1.2019, Dzivev ym. (C-310/16, EU:C:2019:30, 33, 34, 36 ja 39 kohta).

C Vapautta koskevan perusoikeuden huomioon ottaminen

70. Perusoikeuskirjan 6 artiklassa säädetään vapautta koskevasta perusoikeudesta, joka vastaa Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 5 artiklassa taattua oikeutta.³⁷

71. Oikeutta vapautteen on tulkittava suhteessa perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämisestä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen.

72. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä, johon perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan on tukeuduttava silloin, kun kyse on oikeudesta, joka vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa annettua oikeutta, vahvistetaan, että tällaisesta rajoituksesta on säädettävä laissa. Kyseisessä oikeuskäytännössä ja erityisesti tuomiossa *Del Rio Prada v. Espanja*³⁸ korostetaan sitä, että kyseessä on oltava laki ja että vapaudenmenetykselle on oltava lakisääteinen perusta ja että lain, jossa se sallitaan, on oltava saatavuudeltaan, täsmällisyydeltään ja soveltamisen ennakoitavuudeltaan riittävä kaiken mielivallan vaaran välttämiseksi. Unionin tuomioistuin on toistanut nämä kriteerit tuomiossa *Al Chodor* ja täsmentänyt, että vapaudenmenetykselle on oltava lakisääteinen perusta ja että sen on täytettävä tietyt kriteerit, joita ovat selvyys, ennakoitavuus, saatavuus ja suoja mielivallalta.³⁹

73. Huomautan, että Saksan perustuslain 104 §:ään, johon ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa, sisältyy samankaltaisia vaatimuksia, sillä siinä säädetään, että henkilön vapautta voidaan rajoittaa ainoastaan lailla, jonka on täytettävät tietyt muutovaatimukset.

74. Käsiteltävässä asiassa kansallinen tuomioistuin toteaa selvästi ja vankkumattomasti, että kansalliseen oikeuteen ei sisälly tällaista lakia, jossa sallittaisiin julkisen vallan edustajien vapaudenriisto pakkokeinona käytettävällä vankeusrangaistuksella heidän pakottamiseksi noudattamaan lainvoimaiseksi tullutta tuomioistuinratkaisua.

75. Tästä kansallisesta oikeudesta esitetystä kuvauksesta vaihdettiin tosin näkemyksiä kirjallisissa huomautuksissa ja unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa. Korostan – sen lisäksi, että unionin tuomioistuimen asiana ei ole kyseenalaistaa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kansallisesta oikeudesta antamaa tulkintaa –,⁴⁰ että tässä näkemystenvaihdossa tuli esille ainakin se, että kansallisen oikeuden tulkinnasta ja siten myös sen selvyydestä ja ennakoitavuudesta on vakavia epäilyjä.

76. Deutsche Umwelthilfen ja ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mielestä tämä ennakoitavuuden ongelma voitaisiin ratkaista uhkaamalla kyseisiä henkilöitä pakkokeinona käytettävällä vankeusrangaistuksella. Kyseinen tuomioistuin kuitenkin itse toteaa, että ZPO:ssa ei säädetä tällaisen uhan ilmoittamisesta siltä osin kuin on kyse toimintavelvollisuuksista, kuten velvollisuudesta määrätä tiettyjen ajoneuvojen ajokielto.⁴¹

37 Perusoikeuskirjan selitysten (EUVL 2007, C 303, s. 17) mukaan perusoikeuskirjan 6 artiklassa taattu oikeus vapautteen vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa taattua oikeutta, ja niillä on perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaisesti sama merkitys ja sama kattavuus (ks. selitys 6 artiklaan, ensimmäinen kohta).

38 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 21.10.2013, *Del Rio Prada v. Espanja* (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, 125 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 25.6.1996, *Amuur v. Ranska* (CE:ECHR:1996:0625JUD001977692, 50 kohta).

39 Tuomio 15.3.2017, *Al Chodor* (C-528/15, EU:C:2017:213, 38 ja 40 kohta).

40 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 38 kohta.

41 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 12 ja 13 kohta. ZPO:n 888 §:n 2 momentissa ei säädetä pakkotoimenpiteitä koskevasta uhasta ilmoittamisesta. ZPO:n 890 §:n 1 ja 2 momentin mukaan tällainen ilmoitus on annettava, jos kyse on tietystä menettelystä pidättäytymistä tai tietyn menettelyn tai tilanteen sietämistä koskevasta velvoitteesta.

77. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että huomattavaa epävarmuutta on myös siitä, ketkä kaikki tällaiseen pakkokeinona käytettävään vankeusrangaistukseen voidaan tuomita.

78. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee nimittäin useita eri henkilöitä eli osavaltiotasolla pääministerin ja ympäristö- ja kuluttajansuojaministerin ja Oberbayernin hallintopiirin tasolla hallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Se täsmentää, että tähän joukkoon olisi varmuuden vuoksi lisättävä vielä osavaltiossa ja Oberbayernin hallintopiirissä johtotehtävissä työskentelevät henkilöt, sillä osavaltion vastuuelimillä on parlamentaarinen koskemattomuus, joka, ellei sitä kumota, estää pakkokeinona käytettävän vankeusrangaistuksen.

79. Tästä luettelosta ilmenee, että osavaltiotason ylimmät julkisen vallan edustajat voivat välttää pakkokeinona käytettävän vankeusrangaistuksen. Sitä vastoin Ylä-Baijerin hallintopiirin korkeisiin virkamiehiin, joiden ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämien tietojen mukaan on noudatettava osavaltion antamia virkakäskyjä, ja henkilöihin, jotka työskentelevät johtotehtävissä osavaltion ja Ylä-Baijerin hallintopiirin toimivaltaisissa elimissä, voidaan kohdistaa tällainen toimenpide. Näistä henkilöistä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuitenkin täsmentää, että on vielä selvitetävä, voidaanko heitä kohtuullisesti vaatia panemaan tuomioistuinratkaisu täytäntöön silloinkin, kun se merkitsisi toimimista vastoin ylemmän viranomaisen määräystä.

80. Edellä esitetystä ilmenee, että vaikka oletettaisiin, että pakkokeinona käytettävällä vankeusrangaistuksella voidaan päästä tavoiteltuun päämäärään eli varmistaa lainvoimaisen ratkaisun kunnioittaminen ja näin myös direktiivin 2008/50 täysimääräinen täytäntöön paneminen – mikä mielestäni ei vaikuta laisinkaan varmalta –, tällaisen toimenpiteen kohdistaminen osavaltion virkamiehiin loukkaa perusoikeuskirjan 6 artiklassa taattua oikeutta vapauteen, koska siitä ei ole säädetty lailla tai ainakaan selvällä ja ennakoitavalla lailla.

81. Tästä unionin oikeuden tehokkuuteen liittyvästä ongelmasta ja etenkin käsiteltävästä tilanteesta aiheutuvasta tehokasta oikeussuojakeinoa koskevan oikeuden rajoituksesta huolimatta kansallinen tuomioistuin ei voi jättää noudattamatta perusoikeuskirjan 6 artiklan perustavanlaatuisia vaatimuksia.

82. Kuten Saksan hallitus unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa korosti, kun kyse on direktiiviin perustuvaa oikeutta koskevasta riidasta, asiaa käsittelevän tuomioistuimen on tulkittava kansallista oikeutta unionin oikeuden mukaisesti, ja se voi olla velvollinen jättämään soveltamatta kansallista lakia, joka on esteenä tällaiselle tulkinnalle. Tämä kansallisen oikeuden tulkinta ei kuitenkaan saa missään tapauksessa johtaa vapautta koskevan perusoikeuden loukkaamiseen.

83. Katson Saksan hallituksen tapaan, että henkilöiden vapautta ei voida rajoittaa ilman riittävää lakisäateistä perustaa. Tällaisen rajoituksen on perustuttava lakiin, joka on selkeä, ennakoitava ja saatavilla ja joka ei ole mielivaltainen. Jos näin ei ole, kyseisen vapauden rajoittaminen voi vahingoittaa vakavasti oikeusvaltiota.

84. Niin vakavaa kuin onkin se, että julkisen vallan edustajat kieltäytyvät noudattamasta lainvoimaiseksi tullutta tuomioistuinratkaisua, katson, että kansallinen tuomioistuin ei voi noudattaa velvollisuuttaan toteuttaa toimivaltansa rajoissa kaikki toimenpiteet, joilla varmistetaan direktiivin ja erityisesti ympäristödirektiivin tehokas vaikutus ja taataan perusoikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoin, piittaamatta perusoikeudesta vapauteen. Kyseistä velvollisuutta ei näin ollen voida ymmärtää siten, että se oikeuttaa sen tai varsinkaan velvoittaa siihen, että kansallinen tuomioistuin loukkaa perusoikeutta vapauteen.⁴²

42 Viittaan tässä julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotukseen Dzivev ym. (C-310/16, EU:C:2018:623, 123 ja 124 kohta), jossa korostetaan, että on varmistettava tasapaino tehokkuuden ja perusoikeuksien välillä.

85. Kehotankin unionin tuomioistuinta täsmentämään, että kansallisen tuomioistuimen velvollisuutta tulkita kansallista oikeutta mahdollisuuksien mukaan unionin oikeuden mukaisesti ja tarvittaessa jättää soveltamatta lakia, joka käytännössä estää unionin oikeuden täyden vaikutuksen, on ehdottomasti rajoitettava silloin, kun tämä tulkinta loukkaa perusoikeuskirjan 6 artiklassa taattua perusoikeutta vapauteen.

86. Siinäkin tapauksessa, että pakkokeinona käytettävästä vankeusrangaistuksesta säädettäisiin lailla, on muistutettava – kuten ratkaisuehdotuksessani Al Chodor korostin –, että vapaudenmenetyks on vasta viimeinen keino.⁴³ Sitä pitäisi siten joka tapauksessa soveltaa vain, jos on otettu huomioon kaikki mahdolliset muut toimenpiteet ja noudatettu suhteellisuusperiaatetta.

87. Huomautan, että käsiteltävässä asiassa ei sitä paitsi ole varmaa, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on käyttänyt kaikki keinot, jotka sillä kansallisen oikeuden nojalla on käytettävissään. Istunnon aikana tuotiin esiin, että tässä voitaisiin ajatella muitakin toimenpiteitä, kuten useiden peräkkäisten 25 000 euron uhkasakkojen asettamista hyvin lyhyillä määrärajoilla. Lisäksi viitattiin siihen mahdollisuuteen, että näitä uhkasakkoja ei maksettaisi osavaltiolle vaan kolmannelle henkilölle, jopa pääasian valittajalle. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana on selvittää, voidaanko tällaisia toimenpiteitä ajatella.

88. Jos kansalliseen oikeuteen ei sisälly tehokkaita pakkotoimenpiteitä, joilla voitaisiin turvata tuomioiden täytäntöönpano, on joka tapauksessa kansallisen lainsäätäjän tehtävä – jos se katsoo tämän tarpeelliseksi tai suotavaksi – säätää tai jättää säätämättä vapaudenmenetyksen käsittävistä toimenpiteistä, kuten pakkokeinona käytettävän vankeusrangaistuksen määräämisestä julkisen vallan edustajille. Nämä päätökset voivat vaihdella jäsenvaltiokohtaisesti sen mukaan, minkälaisia yhteiskunnallisia valintoja ne ovat tehneet ja miten hyvin kyseinen toimenpide niiden arvion mukaan soveltuu direktiivissä asetetun tuloksen saavuttamiseen.⁴⁴

89. Korostan, että vaikka ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella ei kansallisen oikeuden perusteella ollut mitään keinoa taata, että vastapuoli noudattaa sen antamia lainvoimaisia tuomioistuinratkaisuja ja näin myös direktiiviä 2008/50, unionilla on tarjota vielä yksi pakkokeino. Tällaisessa tilanteessa kyseistä jäsenvaltiota vastaan voidaan nimittäin harkita jäsenyysselvoitteiden rikkomista koskevaa menettelyä, ja komissio on sitä paitsi jo aloittanut tällaisen menettelyn muun muassa Münchenin kaupungin ilman pilaantumisen vuoksi.⁴⁵ Jos jäsenvaltio on tuomittava direktiivin 2008/50 rikkomisesta ja jos se ei noudata unionin tuomioistuimen antamaa ratkaisua, viimeksi mainittu voi SEUT 260 artiklan 2 kohdan perusteella määrätä sen maksamaan menneen osalta kiinteämääräisen hyvityksen ja tulevan osalta uhkasakkoja, jotka vahvistetaan varoittavalle tasolle, ja tapauksen mukaan määrätä ne maksettaviksi jokaiselta päivältä, jona jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta ratkaisua.

V Ratkaisuehdotus

90. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Bayerischer Verwaltungsgerichtshofin esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Unionin oikeutta ja erityisesti SEU 4 artiklan 3 kohdan toista alakohtaa, SEUT 197 artiklan 1 kohtaa, perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäistä kohtaa, tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan

43 Ks. ratkaisuehdotukseni Al Chodor (C-528/15, EU:C:2016:865, 55 kohta).

44 Frankfurter Allgemeine Zeitungissa 18.7.2019 julkaistussa artikkelissa Bundesverwaltungsgerichtin presidentti kirjoitti, että pakkokeinona käytettävä vankeusrangaistus ei hänen mielestään ole asianmukainen toimenpide silloin, kun kyse on osavaltion hallintoelinten edustajista, kuten pääministeristä. Yleisö odottaa, että valtiolliset ja alueelliset elimet ja korkeat virkamiehet jatkavat edelleen kaikkien tehtäviensä hoitamista.

45 Ks. vireillä oleva asia C-635/18, komissio v. Saksa.

yleissopimuksen, joka allekirjoitettiin Århusissa 25.6.1998 ja hyväksyttiin Euroopan yhteisön puolesta 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY, 9 artiklaa ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa on tulkittava siten, että kansallisella tuomioistuimella ei, jotta se voisi varmistaa ilmanlaadusta ja sen parantamisesta 21.5.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/50/EY tehokkaan täytäntöönpanon ja tässä tarkoituksessa pakottaa julkisen vallan edustajat noudattamaan lainvoimaiseksi tullutta tuomioistuinratkaisua, ole velvollisuutta eikä edes oikeutta määrätä heille vapaudenmenetyksen käsittävää toimenpidettä, kuten pakkokeinona käytettävää vankeusrangaistusta, jos tällaisesta toimenpiteestä ei ole näiden henkilöiden osalta säädetty lailla, joka on selkeä, ennakoitava ja saatavilla ja joka ei ole mielivaltainen.