



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2019. december 19.*

„Előzetes döntéshozatal – Környezet – Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 6. cikke, 47. cikkének első bekezdése és 52. cikkének (1) bekezdése – 2008/50/EK irányelv – Levegőszennyezés – A környezeti levegő minősége – Levegőminőségi terv – A nitrogén-dioxidra vonatkozó határértékek – A túllépés minimális időtartamának biztosítása érdekében megfelelő intézkedések meghozatalára vonatkozó kötelezettség – A nemzeti bíróságok azon kötelezettsége, hogy minden szükséges intézkedést meghozzanak – A bírósági meghagyásban foglaltak teljesítésének regionális kormány általi megtagadása – Az érintett régió magas rangú politikai képviselőivel, illetve magas rangú tisztviselőivel szemben tervezett kényszerítő elzárás – Hatékony bírói jogvédelem – A személyi szabadsághoz való jog – Jogonalap – Arányosság”

A C-752/18. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (bajor tartományi közigazgatási felsőbbíróság, Németország) a Bírósághoz 2018. december 3-án érkezett, 2018. november 9-i határozatával terjesztett elő

a **Deutsche Umwelthilfe eV**

és

a **Freistaat Bayern**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: K. Lenaerts elnök, R. Silva de Lapuerta elnökhelyettes, A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, M. Safjan (előadó), S. Rodin, L. S. Rossi, I. Jarukaitis tanácselnökök, Juhász E., D. Šváby, C. Vajda, F. Biltgen, K. Jürimäe és A. Kumin bírák,

főtanácsnok: H. Saugmandsgaard Øe,

hivatalvezető: D. Dittert egységvezető,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2019. szeptember 3-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- a Deutsche Umwelthilfe eV képviseletében R. Klinger Rechtsanwalt,
- a Freistaat Bayern képviseletében J. Vogel, W. Brechmann és P. Frei, meghatalmazotti minőségben,

* Az eljárás nyelve: német.

- a német kormány képviselőjében S. Eisenberg, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Bizottság képviselőjében F. Erlbacher, G. Gattinara és E. Manhaeve, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2019. november 14-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,
meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, 1998. június 25-én Aarhusban aláírt és az Európai Közösség nevében a 2005. február 17-i 2005/370/EK tanácsi határozattal (HL 2005. L 124., 1. o.) jóváhagyott egyezmény (kihirdette: a 2001. évi LXXXI. tv.; a továbbiakban: Aarhusi Egyezmény) 9. cikke (4) bekezdése első mondatának, az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének, az EUMSZ 197. cikk (1) bekezdésének, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 47. cikke első bekezdésének értelmezésére vonatkozik.
- 2 E kérelmet a Deutsche Umwelthilfe eV, egy környezetvédelmi nem kormányzati szervezet és a Freistaat Bayern (Bajorország, Németország) között, a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról szóló, 2008. május 21-i 2008/50/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvből (HL 2008. L 152., 1. o.; helyesbítés: HL 2014. L 346., 62. o.) eredő kötelezettségek teljesítése céljából közlekedési tilalmak előírására kötelező bírósági meghagyás végrehajtása tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő.

Jogi háttér

A nemzetközi jog

- 3 Az Aarhusi Egyezmény „Hozzáférés az igazságszolgáltatáshoz” című 9. cikke a következőképpen rendelkezik:

„[...]

(2) Valamennyi Fél, nemzeti jogszabályainak keretein belül, biztosítja az érintett nyilvánosság azon tagjai számára, akik

- a) kellő érdekeltséggel [helyesen: kellő érdekekkel] bírnak a döntésben, vagy, alternatívan,
- b) jogaik sérülését állítják, amennyiben a Fél közigazgatási eljárási törvénye ennek fennállását előfeltételként szabja [helyesen: jogsérelemre hivatkoznak, amennyiben a Fél közigazgatási eljárásjoga ezt előfeltételként írja elő], a felülvizsgálati eljárás hozzáférhetőségét bíróság és/vagy más, a jogszabályok által kijelölt független és pártatlan testület előtt, hogy megtámadják bármely döntés, intézkedés vagy mulasztás anyagi vagy eljárási törvényességét, mely ütközik a 6. cikk rendelkezéseivel, és amennyiben a nemzeti jog így rendelkezik, a jelen Egyezmény más releváns rendelkezéseivel, nem csorbítva a (3) bekezdés érvényét [helyesen: a bíróság és/vagy más, a jogszabályok által kijelölt független és pártatlan testület előtti, arra irányuló jogorvoslati eljáráshoz való jogot, hogy vitassák az ezen Egyezmény 6. cikke rendelkezéseinek, illetve – amennyiben a

nemzeti jog így rendelkezik és az alábbi (3) bekezdés sérelme nélkül – más releváns rendelkezéseinek hatálya alá tartozó határozatok, intézkedések vagy mulasztások anyagi vagy eljárási jogszerűségét],

A kellő érdek és a jogsérelem fogalmát a nemzeti jogszabályok követelményeivel, valamint azzal a céllal összhangban kell meghatározni, miszerint ezen Egyezmény hatálya alatt az érintett nyilvánosság kapjon széles körű hozzáférési lehetőséget az igazságszolgáltatáshoz [helyesen: miszerint az ezen Egyezmény hatálya alá tartozó ügyekben az érintett nyilvánosságot széles körben illesse meg az igazságszolgáltatáshoz való jog]. E célból a 2. cikk (5) bekezdésében írt követelményeknek megfelelő, nem kormányzati szervezet kellő érdekléssel rendelkezőnek minősül a fenti a) albekezdés céljára [helyesen: a fenti a) pont értelmében vett kellő érdekléssel rendelkezőnek minősül]. Ugyanezen szervezetek a fenti b) albekezdésben megfogalmazott jogokkal rendelkező szervezeteknek minősülnek [helyesen: E szervezet továbbá olyan szervezetnek minősül, amelynek jogai a fenti b) pont értelmében sérülhetnek].

[...]

(3) A fenti (1) és (2) bekezdésben tárgyalt felülvizsgálati eljárások szabályainak csorbítása nélkül valamennyi Fél biztosítja, hogy a nyilvánosság azon tagjai számára, akik a nemzeti jogrendszerben lefektetett kritériumoknak, amennyiben vannak ilyenek, megfelelnek, a közigazgatási és bírói eljárásokhoz való hozzáférés biztosított legyen, hogy megtámadhassák magánszemélyek és hatóságok olyan lépéseit és mulasztásait, amelyek ellentmondanak a környezetre vonatkozó nemzeti jog rendelkezéseinek [helyesen: Ezenfelül a fenti (1) és (2) bekezdésben szereplő jogorvoslati eljárások sérelme nélkül valamennyi Fél biztosítja a nyilvánosság azon tagjai számára, akik a nemzeti jogban meghatározott kritériumoknak – amennyiben vannak ilyenek – megfelelnek, a magánszemélyek és hatóságok olyan intézkedéseinek vagy mulasztásainak megtámadására irányuló közigazgatási vagy bírósági eljáráshoz való jogot, amelyek sértik a környezetre vonatkozó nemzeti jogi rendelkezéseket].

(4) Az (1) bekezdés kiegészítéseképpen és annak korlátozása nélkül, [helyesen: Ezenfelül az (1) bekezdés sérelme nélkül] az (1), (2), és (3) bekezdésben jelzett eljárások elégséges és hatékony jogorvoslatot kell, hogy biztosítsanak, többek között, amennyiben szükséges, a vitatott tevékenység felfüggesztése árán, méltányos, időszerű és nem kizáró módon költséges eljárást követve. Ezen cikk értelmében hozott döntéseket írásban kell megadni vagy rögzíteni. A bírósági határozatokat, és amikor lehetséges, egyéb testületek határozatait a nyilvánosság számára hozzáférhetővé kell tenni.

[...]”

Az uniós jog

- 4 A 2008/50 irányelv (2) preambulumbekzdése értelmében:

„Az emberi egészség és a környezet egészségének védelme érdekében különösen fontos, hogy a szennyező anyagok kibocsátása elleni küzdelem a szennyezés forrásánál valósuljon meg, és hogy helyi, nemzeti és közösségi szinten azonosítsák és hajtsák végre a szennyezőanyag-kibocsátás csökkentését célzó leghatékonyabb intézkedéseket. Ezért el kell kerülni, meg kell előzni vagy le kell csökkenteni a káros légszennyező anyagok kibocsátását, valamint az Egészségügyi Világszervezet vonatkozó előírásainak, iránymutatásainak és programjainak figyelembevételével megfelelő célokat kell megállapítani a környezeti levegő minőségére vonatkozóan.”

- 5 Ezen irányelv 4. cikke előírja:

„A tagállamok zónákat és agglomerációkat jelölnek ki területükön. Valamennyi zónában és agglomerációban el kell végezni a levegőminőség vizsgálatát és kezelését.”

- 6 Az említett irányelvnek „Az emberi egészség védelme érdekében meghatározott határértékek és riasztási küszöbértékek” című 13. cikkének (1) bekezdése így rendelkezik:

„A tagállamok biztosítják, hogy zónáikban és agglomerációikban a környezeti levegőben lévő kén-dioxid, PM₁₀, ólom és szén-monoxid szintje nem lépi túl a XI. mellékletben meghatározott határértékeket.

A nitrogén-dioxid és a benzol tekintetében a XI. mellékletben meghatározott határértékeket az ott meghatározott időponttól kezdődően nem lehet túllépni.

Ezen követelmények betartását a III. mellékletnek megfelelően kell vizsgálni.

[...]”

- 7 Ugyanezen irányelv 23. cikkének (1) bekezdése kimondja:

„A XI. és XIV. mellékletben meghatározott határérték vagy célérték teljesítése céljából a tagállamok biztosítják az olyan zónákra és agglomerációkra vonatkozó levegőminőségi tervek kidolgozását, ahol a környezeti levegőben lévő szennyező anyagok szintje túllép bármilyen határértéket vagy célértéket, valamint az ezekhez kapcsolódó bármilyen megfelelő tőrés határt.

Azon határértékek túllépésekor, amelyek esetében már lejárt a teljesítésre vonatkozó határidő, a levegőminőségi tervek megfelelő intézkedéseket állapítanak meg annak érdekében, hogy a túllépés időtartama a lehető legrövidebb legyen. A levegőminőségi tervek ezenfelül magukban foglalhatnak érzékeny népességcsoportok – köztük a gyermekek – védelmére irányuló egyedi intézkedéseket is.

Ezen levegőminőségi terveknek tartalmazniuk kell legalább a XV. melléklet A. szakaszában felsorolt információkat, és tartalmazhatnak a 24. cikknek megfelelő intézkedéseket. Ezen tervekről a Bizottságot haladéktalanul, de legkésőbb két évvel azon év végét követően, amikor az első túllépést megfigyelték, tájékoztatni kell.

[...]”

- 8 A 2008/50 irányelv XI. mellékletének címe „Az emberi egészség védelme érdekében meghatározott határértékek”. E melléklet B. szakasza rögzíti az egyes szennyező anyagok határértékeit, a szennyező anyagnak a környezeti levegőben különféle időpontokban mért koncentrációja alapján. A nitrogén-dioxidot illetően e melléklet a következőket írja elő:

Átlagszámítási időszak	Határérték	Tőrés határ	A határérték elérésének időpontja
1 óra	200 µg/m ³ , egy naptári évben legfeljebb tizennyolcszor léphető túl	[...] 2010. január 1-jére [...] 0% [...]	2010. január 1.
Naptári év	40 µg/m ³	[...] 2010. január 1-jére [...] 0% [...]	2010. január 1.

A német jog

- 9 A Grundgesetz (alaptörvény) 104. cikke (1) bekezdésének első mondata a következőképpen rendelkezik:

„Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani.”

- 10 A Verwaltungsgerichtsordnung (közigazgatási bírósági rendtartás, a továbbiakban: VwGO) 167. §-a (1) bekezdésének első mondata kimondja:

„Amennyiben e törvény másként nem rendelkezik, a végrehajtásra a Zivilprozessordnung [polgári perrendtartás] nyolcadik könyvét megfelelően alkalmazni kell.”

- 11 A kérdést előterjesztő bíróság által adott tájékoztatás szerint a VwGO 172. §-a ilyen különös rendelkezés, amely a VwGO 167. §-a (1) bekezdése első mondata bevezető fordulatának megfelelően főszabály szerint kizárja a Zivilprozessordnung (polgári perrendtartás, a továbbiakban: ZPO) nyolcadik könyvében foglalt, végrehajtással kapcsolatos rendelkezések alkalmazását. E rendelkezés a következőképpen szól:

„Ha a 113. § (1) bekezdésének második mondatában és (5) bekezdésében, valamint a 123. §-ban meghatározott esetekben a közigazgatási hatóságok nem tesznek eleget az ítéletben vagy az ideiglenes intézkedést elrendelő végzésben foglalt kötelezettségeknek, az elsőfokú bíróság kérelemre határidő kitűzése mellett végzésben 10 000 euró összegig terjedő kényszerítő bírság kiszabását helyezheti kilátásba, a határidő eredménytelen eltelte esetén e bírságot kiszabhatja, továbbá hivatalból elrendelheti a végrehajtást. A kényszerítő bírság kilátásba helyezése, valamint annak kiszabása és végrehajtása megismételhető.”

- 12 A ZPO 888. §-a (1) és (2) bekezdésének szövege a következő:

„(1) Amennyiben egy cselekmény nem teljesíthető harmadik személy által, és az kizárólag a kötelezett szándékától függ, az elsőfokú bíróság – kérelemre – megállapítja, hogy a kötelezettet a cselekmény teljesítésére kényszerítő bírság (és annak behajthatatlansága esetén kényszerítő elzárás) vagy kényszerítő elzárás alkalmazásával kell kötelezni. Az egyes kényszerítő bírságok összege nem haladhatja meg a 25 000 eurót. Az elzárásra vonatkozóan a 2. szakaszban előírt rendelkezések értelemszerűen alkalmazandók a kényszerítő elzárásra.

(2) A kényszerintézkedés elrendelésére előzetes figyelmeztetés nélkül kerül sor.”

- 13 A ZPO 890. §-ának (1) és (2) bekezdése előírja:

„(1) Amennyiben a kötelezett nem tesz eleget az abbahagyásra vagy valamely cselekmény tűrésére irányuló kötelezettségének, a jogosult kérelmére az első fokon eljáró bíróság kényszerítő bírságot szab ki vele szemben (illetve annak behajthatatlansága esetén kényszerítő elzárást rendel el) vagy legfeljebb hat hónap időtartamú kényszerítő elzárást rendel el. Az egyes bírságok összege nem haladhatja meg a 250 000 eurót, a kényszerítő elzárás teljes időtartama pedig a két évet.

(2) A kényszerintézkedés elrendelését megfelelő figyelmeztetésnek kell megelőznie, amelyet az első fokon eljáró bíróság kérelemre bocsát ki, amennyiben e figyelmeztetést a kötelezettséget előíró ítélet nem tartalmazza.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

- 14 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy München városán (Németország) belül több kilométeres útszakaszokon számos helyen túllépték, néha igen jelentős mértékben, a 2008/50 irányelv 13. cikke (1) bekezdése második albekezdésének és XI. melléklete B. szakaszának együttesen értelmezett rendelkezéseiben a nitrogén-dioxid (NO₂) tekintetében egy naptári évre vonatkozóan meghatározott átlagos határértéket, azaz a 40 µg/m³-t.

- 15 A Deutsche Umwelthilfe által benyújtott keresetet követően a Verwaltungsgericht München (müncheni közigazgatási bíróság, Németország) 2012. október 9-i ítéletében elrendelte, hogy Bajorország a München városában alkalmazandó levegőminőségi cselekvési tervet, amely a 2008/50 irányelv 23. cikke értelmében vett „levegőminőségi tervnek” minősül, úgy módosítsa, hogy az tartalmazza az ahhoz szükséges intézkedéseket, hogy a nitrogén-dioxidra megállapított határértéket e városban a lehető leggyorsabban betartsák. Ezen ítélet jogerőre emelkedett.
- 16 2016. június 21-i végzésével a Verwaltungsgericht München (müncheni közigazgatási bíróság) 10 000 euró összegű kényszerítő bírságot helyezett kilátásba arra az esetre, ha Bajorország az e végzés kézbesítésétől számított egy éven belül nem tesz eleget az említett meghagyásnak. Az e végzéssel szembeni jogorvoslati eljárás keretében a Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (bajor tartományi közigazgatási felsőbbíróság, Németország) 2017. február 27-i végzésével 2000 és 4000 euró összegű kényszerítő bírságot helyezett kilátásba arra az esetre, ha Bajorország nem teszi meg a 2008/50 irányelv által meghatározott határértékek betartásához szükséges intézkedéseket, ideértve az egyes városi övezetekben bizonyos dízelüzemű gépjárművek tekintetében előírt közlekedési tilalmakat is. E végzés szintén jogerőre emelkedett.
- 17 Mivel Bajorország a 2017. február 27-i végzésből eredő kötelezettségeinek nem tett teljes mértékben eleget, a Verwaltungsgericht München (müncheni közigazgatási bíróság) a Deutsche Umwelthilfe kérelmére 2017. október 26-i végzésével 4000 euró összegű kényszerítő bírság megfizetésére kötelezte Bajorországot. Bajorország e végzés ellen nem fellebbezett, és a kényszerítő bírság összegét megfizette.
- 18 Ezt követően Bajorország még mindig nem tett eleget a 2017. február 27-i végzésben vele szemben megállapított összes kötelezettségnek. Épp ellenkezőleg, Bajorország képviselői, többek között e tartomány miniszterelnöke, nyilvánosan kijelentették, hogy nem szándékoznak eleget tenni a közlekedési tilalmak előírására vonatkozó, fent említett kötelezettségeknek.
- 19 2018. január 28-i végzéseivel a Verwaltungsgericht München (müncheni közigazgatási bíróság) a Deutsche Umwelthilfe kérelmére a 2017. február 27-i végzés rendelkező részének egyik pontjában foglaltak nemteljesítése miatt 4000 euró összegű kényszerítő bírság megfizetésére kötelezte Bajorországot, és kilátásba helyezte, hogy azonos összegű további kényszerítő bírságot szab ki vele szemben, amennyiben meghatározott határidőn belül nem tesz eleget az e végzés rendelkező részének egy másik pontjában foglaltaknak. Az említett bíróság viszont elutasította többek között Bajorország környezetvédelmi és fogyasztóvédelmi miniszterével – vagy annak hiányában e tartomány miniszterelnökével – szembeni kényszerítő elzárás elrendelése iránti kérelmet. Bajorország ezen 2018. január 28-i végzésekkel szemben fellebbezést nyújtott be a Bayerischer Verwaltungsgerichtshofhoz (bajor tartományi közigazgatási felsőbbíróság), amely 2018. augusztus 14-i végzésével e kereseteket elutasította.
- 20 Ez utóbbi bíróság előtt azonban továbbra is folyamatban van a Deutsche Umwelthilfe által a 2018. január 28-i végzéssel szemben benyújtott jogorvoslati kérelem, amely végzés elutasította e szervezetnek a kényszerítő elzárás elrendelése iránti kérelmét. A kérdést előterjesztő bíróság szerint nem lehet arra számítani, hogy Bajorország a szóban forgó közlekedési tilalmakat elrendelve eleget tesz a 2017. február 27-i végzésben foglaltaknak.
- 21 Márpedig, amikor a végrehajtó hatóságok ennyire egyértelmű és határozott módon kinyilvánítják, hogy bizonyos bírósági döntéseknek nem kívánnak eleget tenni, úgy kell tekinteni, hogy újabb, magasabb összegű kényszerítő bírságok kiszabása és behajtása nem alkalmas e magatartás megváltoztatására. A kényszerítő bírság megfizetése ugyanis Bajorország számára semmilyen vagyoni veszteséggel nem jár. Ellenkezőleg, ezen, a bíróság által előírt összegű kényszerítő bírság megfizetése az érintett tartomány költségvetésének meghatározott tételét terheli, és ezen összeget e tartomány kincstári bevételeként könyvelik el.

- 22 Bár főszabály szerint elképzelhető lehet a szóban forgó bírósági kötelezettségek és határozatok tiszteletben tartásának oly módon történő biztosítása, hogy Felső-Bajorország (Németország) kormányának bizonyos tagjaival, Bajorország környezetvédelmi és fogyasztóvédelmi miniszterével vagy akár e tartomány miniszterelnökével szemben kényszerítő elzárást rendelnek el, a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy alkotmányjogi okokból a ZPO által előírt ezen intézkedés a jelen ügyben nem alkalmazható.
- 23 Ugyanis, miközben a VwGO 167. §-a (1) bekezdésének első mondata – amennyiben e törvény másként nem rendelkezik – lehetővé teszi a ZPO nyolcadik könyvében előírt intézkedések, többek között kényszerítő elzárás alkalmazását, a VwGO 172. §-a olyan különös rendelkezés, amely kizárja a ZPO nyolcadik könyvében szereplő végrehajtási intézkedések alkalmazását.
- 24 Kétségtelen, hogy a Bundesverfassungsgericht (szövetségi alkotmánybíróság, Németország) már kimondta, hogy adott esetben a közigazgatási bíróságoknak főszabály szerint úgy kell tekinteniük, hogy nem vonatkoznak rájuk a VwGO 172. §-ából eredő korlátozások.
- 25 Ugyanakkor a kérdést előterjesztő bíróság szerint, ha a kényszerítő elzárást a ZPO 888. §-a alapján a közhatalmi feladatot ellátó személyekkel szemben rendelik el, ez a Bundesverfassungsgericht (szövetségi alkotmánybíróság) 1970. október 13-i végzésében megfogalmazott azon követelmény figyelmen kívül hagyását jelentené, amely szerint a szabadságelvonás jogalapjaként szolgáló rendelkezés elfogadásakor fennálló jogalkotói szándéknak magában kell foglalnia azt a célt, amelynek megvalósítása érdekében e rendelkezést ezentúl alkalmazni kell. Márpedig a kérdést előterjesztő bíróság szerint a ZPO 888. §-ának keletkezésére tekintettel az így előírt követelmény a közhatalmi feladatot ellátó személyek esetében nem teljesül.
- 26 E bíróságban azonban felmerül a kérdés, hogy az uniós jog megköveteli-e az alapügyben szóban forgó jogi helyzet eltérő értékelését.
- 27 Amennyiben ugyanis az alapügy tárgyát képezőhöz hasonló helyzetben az uniós jog értelmében kötelező a kényszerítő elzárás elrendelése, a német bíróságok nem vehetik figyelembe az alkotmánybíróság fent említett ítélezési gyakorlata által jelentett akadályt.
- 28 E körülmények között a Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (bajor tartományi közigazgatási felsőbíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából az alábbi kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Úgy kell-e értelmezni

- az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének második albekezdésében előírt azon követelményt, amely szerint a tagállamoknak a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében meg kell tenniük a megfelelő intézkedéseket,
- az uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtásának a többek között az EUMSZ 197. cikk (1) bekezdésében rögzített elvét,
- [a Charta] 47. cikkének (1) bekezdése által biztosított hatékony jogorvoslathoz való jogot,
- a szerződő államoknak [az Aarhusi Egyezmény] 9. cikke (4) bekezdésének első mondatából eredő, a környezeti ügyekben hatékony jogorvoslat biztosítására vonatkozó kötelezettségét,
- a tagállamoknak az EUSZ 19. cikk [első] bekezdésének második albekezdésében szabályozott, az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosítására vonatkozó kötelezettségét,

hogy valamely német bíróság jogosult – sőt adott esetben köteles – egy német szövetségi tartomány közhatalmi funkciót gyakorló tisztviselőinek [...] kényszerítő elzárását elrendelni annak érdekében, hogy így kényszerítse ki az érintett szövetségi tartománynak a [2008/50 irányelv] 23. cikke értelmében vett levegőminőségi terv meghatározott minimális tartalommal való kiegészítésére vonatkozó kötelezettségének teljesítését, ha az érintett szövetségi tartományt jogerősen az említett minimális tartalommal való kiegészítés elvégzésére kötelezték, és

- a szövetségi tartománnyal szemben többször is eredménytelenül helyeztek kilátásba és szabtak ki kényszerítő bírságot,
- a kényszerítő bírság kilátásba helyezése és kiszabása a korábbiaknál nagyobb összegek kilátásba helyezése és kiszabása esetén sem fejt ki említésre méltó kényszerítő hatást, mert a jogerősen elmarasztalt szövetségi tartomány számára a kényszerítő bírságok megfizetése nem jár pénzügyi veszteséggel, hanem e tekintetben csak a mindenkor kiszabott összegnek az állami költségvetésen belüli egyik könyvelési helyről az állami költségvetésen belüli másik könyvelési helyre történő átcsoportosítására kerül sor,
- a jogerősen elmarasztalt szövetségi tartomány mind a bíróságokkal szemben, mind nyilvánosan – és többek között a legmagasabb rangú politikai tisztségviselője útján a parlamenttel szemben – leszögezte, hogy nem fogja teljesíteni a bíróságok által a levegőminőségi tervezéssel kapcsolatban kirótt kötelezettségeket,
- a nemzeti jog főszabály szerint előírja a bírósági határozatok végrehajtását szolgáló kényszerítő elzárás jogintézményét, a nemzeti alkotmánybírósági ítélezési gyakorlattal azonban ellentétes a vonatkozó rendelkezésnek a jelen ügy tárgyát képezőhöz hasonló helyzetre való alkalmazása, és
- a nemzeti jog nem biztosít a kényszerítő bírság kilátásba helyezésénél és kiszabásánál célravezetőbb, de a kényszerítő elzárásnál kevésbé korlátozó jellegű kényszerítő eszközöket a jelen ügy tárgyát képezőhöz hasonló helyzetre, és ilyen jellegű kényszerítő eszközök alkalmazása az ügy jellegénél fogva sem jöhet szóba?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

- 29 Kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében azt kívánja megtudni, hogy az uniós jogot, különösen a Charta 47. cikkének első bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy olyan körülmények között, amikor valamely nemzeti hatóság következetesen megtagadja az említett jogból, különösen a 2008/50 irányelvből eredő, egyértelmű, pontos és feltétel nélküli kötelezettség teljesítésére kötelező bírósági határozat végrehajtását, e jog feljogosítja, sőt arra kötelezi a hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróságot, hogy a közhatalmi feladatot ellátó személyekkel szemben kényszerítő elzárást rendeljen el.
- 30 Az előterjesztő bíróság szerint e kérdés a Bíróság azon ítélezési gyakorlatával összefüggésben merül fel, amely szerint, amennyiben valamely tagállam nem teljesítette a 2008/50 irányelv 13. cikke (1) bekezdésének második albekezdéséből eredő követelményeket, ugyanakkor nem kérte a határidő meghosszabbítását az ezen irányelv 22. cikkében előírt feltételek mellett, annak a hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróságnak a feladata, amelyhez adott esetben fordultak, hogy a nemzeti hatósággal szemben megtegyen minden szükséges intézkedést, ideértve a meghagyást is, annak érdekében, hogy e hatóság elkészítse az említett irányelv által megkövetelt tervet, az ugyanezen irányelvben előírt feltételek szerint (2014. november 19-i ClientEarth ítélet, EU:C:2014:2382, 58. pont).

- 31 A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság ezen ítélkezési gyakorlat alapján már kötelezte Bajorországot arra, hogy München egyes városi övezeteiben bizonyos dízelüzemű gépjárművek tekintetében rendeljen el közlekedési tilalmakat annak érdekében, hogy a 2008/50 irányelv XI. mellékletének B. szakaszában a nitrogén-dioxidra vonatkozóan megállapított határértéknek a lehető leghamarabb megfeleljenek.
- 32 Mivel Bajorország megtagadta az említett, jogerőre emelkedett meghagyás teljesítését, az alapügy kifejezetten a Deutsche Umwelthilfe arra irányuló kérelmére vonatkozik, hogy e meghagyás teljesítését úgy kényszerítsék ki, hogy Bajorország környezetvédelmi és fogyasztóvédelmi miniszterével, illetve ennek hiányában e tartomány miniszterelnökével szemben kényszerítő elzárást rendelnek el.
- 33 E tekintetben elsősorban meg kell jegyezni, hogy a végrehajtásra vonatkozó nemzeti mechanizmusok harmonizációjának hiányában a végrehajtás foganatosításának részletes szabályai a tagállamok eljárási autonómiájának elve alapján ez utóbbiak belső jogrendjébe tartoznak. Mindazonáltal e szabályoknak kettős feltételnek kell megfelelniük, azaz nem lehetnek kedvezőtlenebbek a belső jog hatálya alá tartozó hasonló jellegű esetekre vonatkozókhöz képest (az egyenértékűség elve), és nem tehetik lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az uniós jog által biztosított jogok gyakorlását (a tényleges érvényesülés elve) (2019. június 26-i Kuhar ítélet, C-407/18, EU:C:2019:537, 46. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 34 Másodsorban emlékeztetni kell arra, hogy a tagállamok az uniós jog végrehajtása során kötelesek biztosítani a Charta 47. cikkének első bekezdésében rögzített hatékony jogorvoslathoz való jog tiszteletben tartását (2019. július 29-i Torubarov ítélet, C-556/17, EU:C:2019:626, 69. pont), amely a hatékony bírói jogvédelem elvének megerősítését jelenti. Ami az alapügyhöz hasonlóan a különösen a környezetvédelmi egyesületek által benyújtott, a környezetvédelmi jog tiszteletben tartására irányuló kereseteket illeti, az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (4) bekezdése is biztosítja a hatékony jogorvoslathoz való jogot.
- 35 Márpedig a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint azon nemzeti jogszabály, amely olyan helyzetet eredményez, hogy valamely bíróság ítélete hatástalan marad, mivel az említett bíróság semmilyen eszközzel nem rendelkezik ítéletének betartatásához, sérti a Charta 47. cikkében biztosított hatékony jogorvoslathoz való jog lényeges tartalmát (lásd ebben az értelemben: 2019. július 29-i Torubarov ítélet, C-556/17, EU:C:2019:626, 72. pont).
- 36 Az említett jog ugyanis illuzórikus jellegű lenne, ha valamely tagállam jogrendje lehetővé tenné azt, hogy a jogerős és kötelező bírósági határozat valamely fél hátrányára hatástalan maradjon (2016. június 30-i Toma és Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci ítélet, C-205/15, EU:C:2016:499, 43. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2019. július 29-i Torubarov ítélet, C-556/17, EU:C:2019:626, 57. pont).
- 37 Közelebbről az Emberi Jogok Európai Bíróságának az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény (kihirdette: az 1993. évi XXXI. tv.) 6. cikkének (1) bekezdésére vonatkozó ítélkezési gyakorlatából kitűnik – amely rendelkezés fényében kell a Charta 47. cikkét értelmezni (2016. június 30-i Toma és Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci ítélet, C-205/15, EU:C:2016:499, 41. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat) –, hogy az, ha a hatóságok nem tesznek eleget valamely jogerős és végrehajtható bírósági határozatban foglaltaknak, teljesen megfosztja e rendelkezést a hatékony érvényesüléstől (lásd ebben az értelemben: EJEB, 1997. március 19., Hornsby kontra Görögország, CE:ECHR:1997:0319JUD001835791, 41. és 45. §).
- 38 A hatékony jogorvoslathoz való jog annál is inkább fontos, mivel a 2008/50 irányelv hatálya alá tartozó területen az említett irányelv által megkövetelt intézkedések elmulasztása az emberi egészséget veszélyeztetné (lásd analógia útján: 2008. július 25-i Janecek ítélet, C-237/07, EU:C:2008:447, 38. pont).

- 39 Egyébiránt a nemzeti bíróság feladata, hogy – a hatékony bírói jogvédelemnek az uniós környezetvédelmi jog hatálya alá tartozó területeken való biztosítása érdekében – a nemzeti jogot úgy értelmezze, hogy az a lehető legteljesebb mértékben megfeleljen mind az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) és (4) bekezdésében kitűzött céloknak, mind pedig az uniós jog által biztosított jogok hatékony bírói védelmére irányuló célkitűzésnek (lásd ebben az értelemben: 2011. március 8-i Lesoochranárske zoskupenie ítélet, C-240/09, EU:C:2011:125, 50. és 51. pont).
- 40 Ennek érdekében az említett bíróság feladata annak vizsgálata, hogy a belső jog egészére tekintettel és az általa elfogadott értelmezési módszerek alkalmazásával e jogot tudja-e úgy értelmezni, hogy az lehetővé tegye számára hatékony kényszerintézkedések annak biztosítása érdekében való alkalmazását, hogy a hatóságok eleget tegyenek a jogerőre emelkedett ítéletben foglaltaknak, úgymint többek között olyan, rövid időn belül megismételt, jelentős összegű kényszerítő bírságokat kiszabva, amelyek a megfizetésüket követően végső soron nem azon költségvetés bevételei lesznek, amelyből azok származnak.
- 41 Ennek alapján a jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy csak akkor tudja tiszteletben tartani az uniós jog tényleges érvényesülésének elvét és a hatékony jogorvoslathoz való jogot, ha az uniós jog felhatalmazza, sőt kötelezi őt arra, hogy elhárítsa az olyan alkotmányos jellegű indokokat, amelyek szerinte megakadályozzák a kényszerítő elzárás alkalmazását a közhatalmi feladatot ellátó személyekkel szemben.
- 42 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy amennyiben a nemzeti jogszabályoknak az uniós jog követelményeivel összhangban álló értelmezése nem lehetséges, a nemzeti bíróságnak mint tagállami szervnek – hatásköre keretében – kötelessége, hogy mellőzze a nemzeti jog mindazon rendelkezéseinek alkalmazását, amelyek ellentétesek az uniós jognak az előtte folyamatban lévő jogvitában közvetlen hatállyal bíró rendelkezésével (1978. március 9-i Simmenthal ítélet, 106/77, EU:C:1978:49, 21. pont; 2019. június 24-i Popławski ítélet, C-573/17, EU:C:2019:530, 58. és 61. pont).
- 43 Ugyanakkor a Bíróság ezen ítélkezési gyakorlata nem értelmezhető úgy, hogy az uniós jog tényleges érvényesülésének elve és a hatékony bírói jogvédelemhez való, a Charta 47. cikkének első bekezdésében biztosított jog tiszteletben tartása arra kötelezi a nemzeti bíróságot, hogy mellőzze a nemzeti jog valamely olyan rendelkezésének alkalmazását vagy olyan egyedüli értelmezését, amely szerinte összhangban áll a nemzeti alkotmánnyal, amennyiben ennek során az uniós jog által biztosított más alapvető jogot sértene.
- 44 Amint ugyanis a Charta 52. cikkének (1) bekezdéséből kitűnik, a hatékony bírói jogvédelemhez való jog nem abszolút jog, továbbá többek között mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében korlátozható. Márpedig az olyan kényszerintézkedés, mint a kényszerítő elzárás, a Charta 6. cikkében biztosított szabadsághoz való jog korlátozásával jár.
- 45 Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés megválaszolása érdekében harmadsorban a Charta 52. cikke (1) bekezdésének első mondatában előírt követelményekre tekintettel mérlegelni kell a szóban forgó alapvető jogokat.
- 46 A szabadsághoz való jog korlátozásának jogalapja által teljesítendő követelményeket illetően a Bíróság az EJEB 2013. október 21-i Del Río Prada kontra Spanyolország ítélete (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009) fényében már megállapította, hogy a bíróság számára szabadságelvönás elrendelését lehetővé tevő jogszabály akkor felel meg a Charta 52. cikkének (1) bekezdésében foglalt követelményeknek, ha e jogszabály – az önkényesség veszélyét elkerülendő – kellőképpen hozzáférhető, pontos és alkalmazását tekintve előre látható (2017. március 15-i Al Chodor ítélet, C-528/15, EU:C:2017:213, 38. és 40. pont).

- 47 Meg kell jegyezni, hogy e feltételek bármilyen típusú szabadságelvonásra vonatkoznak, ideértve azt az esetet is, amikor az egy elmarasztaló bírósági ítélet végrehajtása biztosításának szükségességéből ered, függetlenül attól, hogy az érintett személynek lehetősége van-e arra, hogy az ugyanezen határozat vagy valamely korábbi határozat által elrendelt intézkedést végrehajtva elkerülje a szabadságelvonást.
- 48 Noha a Bíróság előtti tárgyalás során lezajlott vitákból kitűnik, hogy továbbra is kétségek állnak fenn azzal kapcsolatban, hogy fennállnak-e a német jog szerinti kényszerítő elzárásnak a közhatalmi feladatot ellátó személyekkel szembeni elrendelésének feltételei, kizárólag a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy a releváns nemzeti rendelkezések az alkalmazásukat tekintve e rendelkezések szövegére és tartalmára figyelemmel kellően hozzáférhetők, pontosak és előreláthatók-e, és ily módon elkerülhető-e az önkényesség bármilyen veszélye.
- 49 Ha nem ez a helyzet, a nemzeti bíróság kizárólag a tényleges érvényesülés elve és a hatékony bírói jogvédelemhez való jog alapján nem rendelhet el kényszerítő elzárást. A szabadsághoz való jog bármilyen korlátozását olyan törvénynek kell ugyanis előírnia, amely megfelel a jelen ítélet 46. pontjában említett követelményeknek.
- 50 Az arányosság elvéből eredő követelményeket illetően emlékeztetni kell arra, hogy több alapvető jog ütközése esetén az arányosság elve tiszteletben tartásának értékelésekor figyelemmel kell lenni arra, hogy a különböző jogok védelméhez kapcsolódó követelményeket össze kell egyeztetni, továbbá e jogoknak igazságos egyensúlyban kell lenniük (lásd ebben az értelemben: 2013. január 22-i Sky Österreich ítélet, C-283/11, EU:C:2013:28, 60. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 51 Márpedig meg kell állapítani, hogy – amint arra a főtanácsnok az indítványának 86. pontjában rámutatott – mivel a kényszerítő elzárás elrendelése szabadságtól való megfosztással jár, arra csak abban az esetben kerülhet sor, ha nincs olyan kevésbé korlátozó intézkedés, amely lehetővé teszi a kitűzött cél elérését. Következésképpen a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy a végrehajtásra vonatkozó nemzeti jog értelmezhető-e a hatékony bírói jogvédelemhez való joggal összhangban abban az értelemben, hogy lehetővé teszi e bíróságnak a jelen ítélet 40. pontjában hivatkozottakhoz hasonló, a szabadsághoz való jogot nem korlátozó intézkedések elrendelését.
- 52 Az uniós jog kizárólag abban az esetben tenné nem csupán lehetővé, hanem kötelezővé a szabadsághoz való jogot korlátozó intézkedés elrendelését, ha a kérdést előterjesztő bíróság a jelen ítélet 45. pontjában említett mérlegelés során arra a következtetésre jutna, hogy a szabadsághoz való jognak a kényszerítő elzárás elrendeléséből eredő korlátozása megfelel az e tekintetben a Charta 52. cikkének (1) bekezdésében előírt feltételeknek.
- 53 Hangsúlyozni kell továbbá, hogy a fenti fejtegetések nem érintik különösen annak lehetőségét, hogy a 2008/50 irányelv olyan megsértését, amely a kérdést előterjesztő bíróság szerint az alapjogvita alapjául szolgál, a Bíróság kötelezettségsgzés megállapítása iránti kereset keretében állapítsa meg.
- 54 Egyébiránt emlékeztetni kell arra, hogy az uniós jog teljes érvényesülését és a magánszemélyeket az uniós jog alapján megillető jogok hatékony védelmét biztosíthatja adott esetben azon elv, amely szerint az állam felelős az uniós jog megsértésével a magánszemélyeknek okozott, neki felróható kárért, amely elv szerves része az Unió alapját képező Szerződések rendszerének (lásd ebben az értelemben: 1996. március 5-i Brasserie du pêcheur és Factortame ítélet, C-46/93 és C-48/93, EU:C:1996:79, 20., 39. és 52. pont; 2016. július 28-i Tomášová ítélet, C-168/15, EU:C:2016:602, 18. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 55 Az említett elv érvényes az uniós jog tagállam általi bármilyen megsértésére, függetlenül attól, hogy mely hatóság a jogsértés előidézője (2016. július 28-i Tomášová ítélet, C-168/15, EU:C:2016:602, 19. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

56 A fentiek összességére tekintettel a feltett kérdésre azt a választ kell adni, hogy az uniós jogot, különösen a Charta 47. cikkének első bekezdését úgy kell értelmezni, hogy olyan körülmények között, amikor valamely nemzeti hatóság következetesen megtagadja az őt az említett jogból, különösen a 2008/50 irányelvből eredő, egyértelmű, pontos és feltétel nélküli kötelezettség teljesítésére kötelező bírósági határozat végrehajtását, a hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróság köteles a közhatalmi feladatot ellátó személyekkel szemben kényszerítő elzárást elrendelni akkor, ha a belső jogi rendelkezések e kényszerintézkedés elrendeléséhez olyan jogalapot nyújtanak, amely kellőképpen hozzáférhető, pontos és alkalmazását tekintve előre látható, továbbá amennyiben a Charta 6. cikkében biztosított szabadsághoz való jognak az ilyen intézkedés elrendeléséből eredő korlátozása megfelel az e tekintetben a Charta 52. cikkének (1) bekezdésében előírt többi feltételnek. Ezzel szemben, amennyiben a belső jog nem nyújt ilyen jogalapot, az uniós jog nem jogosítja fel e bíróságot ilyen intézkedés elrendelésére.

A költségekről

57 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

Az uniós jogot, különösen az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkének első bekezdését úgy kell értelmezni, hogy olyan körülmények között, amikor valamely nemzeti hatóság következetesen megtagadja az őt az említett jogból, különösen a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról szóló, 2008. május 21-i 2008/50/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvből eredő, egyértelmű, pontos és feltétel nélküli kötelezettség teljesítésére kötelező bírósági határozat végrehajtását, a hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróság köteles a közhatalmi feladatot ellátó személyekkel szemben kényszerítő elzárást elrendelni akkor, ha a belső jogi rendelkezések e kényszerintézkedés elrendeléséhez olyan jogalapot nyújtanak, amely kellőképpen hozzáférhető, pontos és alkalmazását tekintve előre látható, továbbá amennyiben az Alapjogi Charta 6. cikkében biztosított szabadsághoz való jognak az ilyen intézkedés elrendeléséből eredő korlátozása megfelel az e tekintetben a Charta 52. cikkének (1) bekezdésében előírt többi feltételnek. Ezzel szemben, amennyiben a belső jog nem nyújt ilyen jogalapot, az uniós jog nem jogosítja fel e bíróságot ilyen intézkedés elrendelésére.

Aláírások