



Teismo praktikos rinkinys

TEISINGUMO TEISMO (didžioji kolegija) SPRENDIMAS

2019 m. gruodžio 19 d.*

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Aplinka – Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 6 straipsnis, 47 straipsnio pirma pastraipa ir 52 straipsnio 1 dalis – Direktyva 2008/50/EB – Oro tarša – Aplinkos oro kokybė – Oro kokybės planas – Azoto dioksido ribinės vertės – Įpareigojimas imtis tinkamų priemonių, užtikrinančių, kad viršijimo laikotarpis būtų kuo trumpesnis – Nacionalinių teismų įpareigojimas imtis visų būtinų priemonių – Regioninės vyriausybės atsisakymas laikytis teismo nurodymo – Numatomas atitinkamo regiono aukštų politikos atstovų ar aukštų valdžios pareigūnų areštas – Veiksminga teisminė gynyba – Teisė į asmens laisvę – Teisinis pagrindas – Proporciumas“

Byloje C-752/18

dėl 2018 m. lapkričio 9 d. *Bayerischer Verwaltungsgerichtshof* (Bavarijos žemės vyriausiasis administracinis teismas, Vokietija) sprendimu, kurį Teisingumo Teismas gavo 2018 m. gruodžio 3 d., pagal SESV 267 straipsnį pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje

Deutsche Umwelthilfe e.V.

prieš

Freistaat Bayern

TEISINGUMO TEISMAS (didžioji kolegija),

kurį sudaro pirmininkas K. Lenaerts, pirmininko pavaduotoja R. Silva de Lapuerta, kolegijų pirmininkai A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, M. Safjan (pranešėjas), S. Rodin, L. S. Rossi, I. Jarukaitis, teisėjai E. Juhász, D. Šváby, C. Vajda, F. Biltgen, K. Jürimäe ir A. Kumin,

generalinis advokatas H. Saugmandsgaard Øe,

posėdžio sekretorius D. Dittert, skyriaus vadovas,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2019 m. rugsėjo 3 d. posėdžiui,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

- *Deutsche Umwelthilfe eV*, atstovaujamos advokato R. Klinger,
- *Freistaat Bayern*, atstovaujamos J. Vogel, W. Brechmann ir P. Frei,
- Vokietijos vyriausybės, atstovaujamos S. Eisenberg,

* Proceso kalba: vokiečių.

– Europos Komisijos, atstovaujamos F. Erlbacher, G. Gattinara ir E. Manhaeve,
susipažinęs su 2019 m. lapkričio 14 d. posėdyje pateikta generalinio advokato išvada,
priima šį

Sprendimą

- 1 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas dėl 1998 m. birželio 25 d. Orhuse pasirašytos ir Europos Bendrijų vardu 2005 m. vasario 17 d. Tarybos sprendimu 2005/370/EB patvirtintos konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais (OL L 124, 2005, p. 1; toliau – Orhuso konvencija) 9 straipsnio 4 dalies pirmos pastraipos, ESS 4 straipsnio 3 dalies ir 19 straipsnio 1 dalies, SESV 197 straipsnio 1 dalies ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 47 straipsnio pirmos pastraipos išaiškinimo.
- 2 Šis prašymas pateiktas nagrinėjant nevyriausybines aplinkos apsaugos organizacijos *Deutsche Umwelthilfe eV* ginčą su *Freistaat Bayern* (Bavarijos federalinė žemė, Vokietija) dėl teismo nurodymo taikyti eismo draudimus priverstinio vykdymo, siekiant laikytis iš 2008 m. gegužės 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/50/EB dėl aplinkos oro kokybės ir švaresnio oro Europoje (OL L 152, 2008, p. 1) kylančių įpareigojimų.

Teisinis pagrindas

Tarptautinė teisė

- 3 Orhuso konvencijos 9 straipsnyje „Teisė kreiptis į teismus“ nustatyta:

„<...>

2. Kiekviena Šalis, vadovaudamasi savo nacionaliniais įstatymais, užtikrina, kad atitinkami visuomenės atstovai,

- a) rodantys pakankamą suinteresuotumą, arba kaip alternatyva,
- b) manantys, kad buvo pažeista kokia nors jų teisė, kai tai kaip būtina sąlyga numatyta Šalies administracinės procesinės teisės normose, turėtų teisę kreiptis dėl priimtų sprendimų pakartotinio nagrinėjimo teisme ir (arba) kitoje, nepriklausomoje ir bešališkoje įstatymų nustatyta tvarka įsteigtoje, institucijoje, siekiant teisiniu ir procesiniu požiūriu užginčyti bet kokio sprendimo teisėtumą, veiksmus arba neveikimą, nepažeidžiant 6 straipsnio nuostatų ir kai tai reglamentuoja nacionaliniai įstatymai bei nepažeidžiant žemiau pateikiamos 3 dalies, kitų atitinkamų šios Konvencijos nuostatų.

Pakankamas suinteresuotumas ir kokios nors teisės pažeidimas nustatomi remiantis nacionalinių įstatymų nuostatomis ir turint tikslą suteikti suinteresuotai visuomenei plačias galimybes kreiptis į teismus pagal šią Konvenciją. Todėl dėl a punkto pakanka bet kokios 2 straipsnio 5 dalyje keliamus reikalavimus atitinkančios nevyriausybines organizacijos suinteresuotumo; dėl b punkto – tokios organizacijos taip pat turi teisę pareikšti apie savo teisių pažeidimus [Be to, laikoma, kad tokios organizacijos turi teises, kurios gali būti pažeistos, kaip tai suprantama pagal šios dalies b punktą].

<...>

3. Be to, ir nepažeidžiant 1 ir 2 dalyse minimų pakartotinio nagrinėjimo procedūrų, kiekviena Šalis užtikrina, kad visuomenės atstovai, atitinkantys nacionaliniuose įstatymuose numatytus kriterijus, jeigu tokie yra, galėtų administracine arba teismo tvarka kreiptis dėl privačių asmenų arba valstybės institucijų, pažeidžiančių nacionalinių įstatymų nuostatas, susijusias su aplinkosauga, veiksmų arba neveikimo užginčijimo.

4. Be to, ir nepažeidžiant 1 dalies nuostatų, vykdam 1, 2 ir 3 dalyse nurodytas procedūras, turi būti užtikrintos atitinkamos ir veiksmingos teisinės gynybos priemonės, įskaitant, jei reikia, tokias teisinės gynybos priemones kaip teismo įpareigojimas nepažeisti ieškovo teisių ar sustabdyti veiksmus, pažeidžiančius tas teises, ir tos priemonės turi būti teisingos, bešališkos, pasiūlytos laiku ir ne per daug brangios. Pagal šį straipsnį priimti sprendimai pateikiami ar protokoluojami raštu. Teismų ir, esant galimybei, kitų institucijų sprendimai yra prieinami visuomenei.

<...>“

Sąjungos teisė

4 Direktyvos 2008/50 2 konstatuojamojoje dalyje nurodyta:

„Siekiant apsaugoti žmonių sveikatą ir visą aplinką, ypač svarbu kovoti su teršalų emisijomis jų atsiradimo vietoje ir nustatyti bei įgyvendinti veiksmingiausias emisijų mažinimo priemones vietos, nacionaliniu ir Bendrijos lygmeniu. Todėl turėtų būti vengiama žalingų oro teršalų emisijų, užtikrinama jų prevencija ar mažinami jų kiekiai ir nustatyti atitinkami aplinkos oro kokybės tikslai, atsižvelgiant į atitinkamus Pasaulio sveikatos organizacijos standartus, gaires ir programas.“

5 Šios direktyvos 4 straipsnyje numatyta:

„Valstybės narės nustato zonas ir aglomeracijas visoje savo teritorijoje. Oro kokybė vertinama ir valdoma visose zonose ir aglomeracijose.“

6 Minėtos direktyvos 13 straipsnio „Ribinės vertės ir pavojaus slenksčiai žmonių sveikatai apsaugoti“ 1 dalyje numatyta:

„Valstybės narės užtikrina, kad visose jų zonose ir aglomeracijose sieros dioksido, KD_{10} , švino ir anglies monoksido lygiai aplinkos ore neviršytų XI priede nustatytų ribinių verčių.

XI priede nustatytos azoto dioksido ir benzeno ribinės vertės negali būti viršijamos nuo tame priede nustatytų datų.

Šio reikalavimo laikymasis vertinamas pagal III priedą.

<...>“

7 Tos pačios direktyvos 23 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„Kai tam tikrose zonose arba aglomeracijose teršalų lygis aplinkos ore kiekvienu atveju viršija ribinę arba siektiną vertę bei atitinkamą leistiną nukrypimo dydį, valstybės narės užtikrina, kad toms zonoms ir aglomeracijoms būtų parengti oro kokybės planai, kad būtų pasiektos atitinkamos XI ir XIV prieduose nustatytos ribinės vertės arba siektinos vertės.“

Jeigu viršijamos tos ribinės vertės, kurių pasiekimo terminas jau baigėsi, oro kokybės planuose išdėstomos atitinkamos priemonės, kad šios vertės būtų viršijamos kuo trumpesnę laikotarpį. Į oro kokybės planus papildomai gali būti įtrauktos specialiosios priemonės, kurias taikant siekiama apsaugoti pažeidžiamų gyventojų, įskaitant vaikus, grupes.

Į šiuos oro kokybės planuos įtraukiama bent XV priedo A skirsnyje nurodyta informacija, ir gali būti įtrauktos priemonės pagal 24 straipsnį. Šie planai perduodami Komisijai nedelsiant, bet ne vėliau kaip per dvejus metus nuo tų metų, kuriais buvo užregistruotas pirmas taršos lygio viršijimas, pabaigos.

<...>“

- 8 Direktyvos 2008/50 XI priedo pavadinimas – „Žmonių sveikatos apsaugos ribinės vertės“. Jo B skirsnyje nustatytos kiekvieno teršalo ribinės vertės, atsižvelgiant į per skirtingus laikotarpius išmatuoto aplinkos ore teršalo koncentraciją. Kiek tai susiję su azoto dioksidu, šiame priede numatyta:

Vidurkinimo laikotarpis	Ribinė vertė	Leistinas nukrypimo dydis	Ribinės vertės įgyvendinimo terminas
1 valanda	200 µg/m ³ , negali būti viršyta daugiau kaip 18 kartų per kalendorinius metus	<...> kad iki 2010 m. sausio 1 d. būtų pasiekti 0 %	2010 m. sausio 1 d.
Kalendoriniai metai	40 µg/m ³	<...> kad iki 2010 m. sausio 1 d. būtų pasiekti 0 %	2010 m. sausio 1 d.

Vokietijos teisė

- 9 *Grundgesetz* (Pagrindinis Įstatymas) 104 straipsnio 1 dalies pirmame sakinyje nustatyta:
„Asmens laisvė gali būti suvaržyta tik pagal oficialų įstatymą laikantis jame nurodytų formų.“
- 10 *Verwaltungsgerichtsordnung* (Administracinio proceso kodeksas, toliau – *VwGO*) 167 straipsnio 1 dalies pirmame sakinyje numatyta:
„Išskyrus atvejus, kai šiame įstatyme numatyta kitaip, *Zivilprozessordnung* [Civilinio proceso kodeksas] aštuntoji knyga *mutatis mutandis* taikoma vykdymui.“
- 11 Remiantis prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusių teismo paaškinimais, *VwGO* 172 straipsnis yra tokia nuostata, kurioje numatyta kitaip; pagal šį straipsnį remiantis *VwGO* 167 straipsnio 1 dalies pirmo sakinio įvadiniu žodžių junginiu iš principo netaikomos *Zivilprozessordnung* (Civilinio proceso kodeksas, toliau – ZPO) aštuntoje dalyje įtvirtintos nuostatos dėl priverstinio vykdymo. Jame nustatyta:

„Jeigu 113 straipsnio 1 dalies antrame sakinyje, 113 straipsnio 5 dalyje, taip pat 123 straipsnyje nurodytais atvejais valdžios institucija nevykdo teismo sprendime arba nutartyje taikyti laikinąsias priemones jai nustatyto įpareigojimo, pirmosios instancijos teismas, gavęs prašymą, nutartimi gali įspėti valdžios instituciją dėl jai gresiančios iki 10 000 EUR baudos, jeigu per nustatytą terminą neįvykdys įpareigojimo, gali skirti šią baudą, jeigu per nustatytą terminą įpareigojimas nebus įvykdytas, ir savo iniciatyva gali pradėti priverstinį vykdymą. Dėl to paties įpareigojimo gali būti kelis kartus įspėta skirti baudą, ji skiriama ir išieškoma.“

12 ZPO 888 straipsnio 1 ir 2 dalys suformuluotos taip:

„1. Kai trečioji šalis negali atlikti veiksmų ir kai tai priklauso tik nuo skolininko valios, teismas, į kurią kreiptasi kaip į pirmąją instanciją, gavęs prašymą nurodo, kad reikia priversti skolininką vykdyti šiuos veiksmus jam taikant baudą ir, jeigu neįmanoma išieškoti baudos, areštą arba tik areštą. Kiekviena bauda negali viršyti 25 000 EUR sumos. 2 skirsnio nuostatos dėl laisvės atėmimo *mutatis mutandis* taikomos areštui.

2. Baudžiamojo poveikio priemonės skiriamos be išankstinio įspėjimo.“

13 ZPO 890 straipsnio 1 ir 2 dalyse numatyta:

„1. Jei skolininkas pažeidžia savo pareigą susilaikyti nuo veiksmų arba toleruoti veiksmus, kreditoriaus prašymu teismas, į kurią kreiptasi kaip į pirmąją instanciją, už kiekvieną pažeidimą skiria civilinę baudą, o jeigu neįmanoma jos išieškoti, – areštą arba tik areštą iki šešių mėnesių. Kiekviena bauda negali viršyti 250 000 EUR sumos, o bendra arešto trukmė – dvejų metų.

2. Pirmosios instancijos teismas, gavęs prašymą, turi įspėti apie gresiančią bausmę prieš ją paskirdamas, jei šio įspėjimo nebuvo įpareigojimą nustatiusiame teismo sprendime.“

Pagrindinė byla ir prejudicinis klausimas

14 Iš sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad Direktyvos 2008/50 13 straipsnio 1 dalies antros pastraipos nuostatose, siejamose su šios direktyvos XI priedo B dalies nuostatomis, numatyta azoto dioksido (NO₂) ribinė vertė (t. y. 40 µg/m³ vidutiniškai per kalendorinius metus) buvo viršyta – kartais smarkiai – daugelyje vietų kelių kilometrų keliuose Miuncheno miesto (Vokietija) teritorijoje.

15 *Deutsche Umwelthilfe* pateikęs skundą, *Verwaltungsgericht München* (Miuncheno administracinis teismas, Vokietija) 2012 m. spalio 9 d. sprendimu nurodė Bavarijos federalinei žemei pakeisti Miuncheno miestui taikytiną oro kokybės veiksmų planą, atitinkantį „oro kokybės planą“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2008/50 23 straipsnį, taip, kad jame būtų numatyta būtinų priemonių siekiant kuo greičiau šiame mieste laikytis azoto dioksido ribinių verčių. Šis sprendimas įsiteisėjo.

16 2016 m. birželio 21 d. nutartimi *Verwaltungsgericht München* (Miuncheno administracinis teismas) įspėjo Bavarijos federalinę žemę apie gresiančią 10 000 EUR dydžio baudą už minėto nurodymo neįvykdymą per vienus metus nuo šios nutarties priėmimo. Vykstant apeliacinei procedūrai dėl šios nutarties, *Bayerischer Verwaltungsgerichtshof* (Bavarijos federalinės žemės vyriausiasis administracinis teismas, Vokietija) 2017 m. vasario 27 d. nutartimi įspėjo Bavarijos federalinę žemę apie gresiančias nuo 2 000 iki 4 000 EUR dydžio baudas, jeigu ši nesiims būtinų priemonių, kad būtų laikomasi Direktyvoje 2008/50 nustatytų ribinių verčių, įskaitant tam tikrų dyzelinu varomų transporto priemonių eismo draudimo įvairiose miesto vietose nustatymą. Ši nutartis taip pat įsiteisėjo.

17 Kadangi Bavarijos federalinė žemė neįvykdė visų 2017 m. vasario 27 d. nutartyje nustatytų įpareigojimų, *Deutsche Umwelthilfe* prašymu *Verwaltungsgericht München* (Miuncheno administracinis teismas) 2017 m. spalio 26 d. nutartimi skyrė Bavarijos federalinei žemei 4 000 EUR dydžio baudą. Šios nutarties Bavarijos federalinė žemė neapskundė apeliacine tvarka ir sumokėjo baudą.

18 Vėliau Bavarijos federalinė žemė ir toliau nevykdė visų jai 2017 m. vasario 27 d. nutartyje nustatytų nurodymų. Priešingai, Bavarijos federalinės žemės atstovai, įskaitant šios žemės ministrą pirmininką, viešai paskelbė apie savo ketinimą nesilaikyti įpareigojimų, susijusių su eismo draudimų nustatymu.

- 19 2018 m. sausio 28 d. nutartimis *Verwaltungsgericht München* (Miuncheno administracinis teismas) *Deutsche Umwelthilfe* prašymu įpareigojo Bavarijos federalinę žemę sumokėti 4 000 EUR dydžio baudą už 2017 m. vasario 27 d. nutarties rezoliucinės dalies vieno punkto nevykdymą ir įspėjo federalinę žemę, kad skirs papildomą tokio paties dydžio baudą, jei ši per naują terminą neįvykdys kito šios nutarties rezoliucinės dalies punkto. Tačiau minėtas teismas atmetė prašymą skirti areštą Bavarijos federalinės žemės aplinkos ir vartotojų apsaugos ministrei arba, jei ne jai, šios federalinės žemės ministrui pirmininkui. Bavarijos federalinė žemė dėl šių 2018 m. sausio 28 d. nutarčių kreipėsi į *Bayerischer Verwaltungsgerichtshof* (Bavarijos federalinės žemės vyriausiasis administracinis teismas), šis 2018 m. rugpjūčio 14 d. nutartimi atmetė jos apeliacinius skundus.
- 20 Vis dėlto minėtame teisme vis dar nagrinėjamas *Deutsche Umwelthilfe* skundas dėl 2018 m. sausio 28 d. nutarties, kuria buvo atmestas jos prašymas skirti areštą. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo teigimu, nėra pagrindo manyti, jog Bavarijos federalinė žemė laikysis 2017 m. vasario 27 d. nutarties, t. y. nustatys aptariamus eismo draudimus.
- 21 Kai vykdomoji valdžia aiškiai išreiškia savo pasiryžimą nevykdyti tam tikrų teismo sprendimų, reikėtų manyti, jog įspėjimas skirti naujas didesnes baudas ir jų skyrimas negalės pakeisti tokio jos elgesio. Iš tiesų sumokėjusi baudą Bavarijos federalinė žemė nepatirtų jokių finansinių nuostolių. Atvirkščiai, ši bauda būtų sumokėta nurodžius atitinkamai federalinės žemės biudžetinei įstaigai apmokėti teismo nustatytą sumą, ją priskiriant prie šios federalinės žemės centrinės kasos pajamų.
- 22 Net jei iš principo ir būtų galima numatyti, kad bus užtikrintas nagrinėjamų įpareigojimų ir teismo sprendimų laikymasis, skiriant areštą tam tikriems Aukštutinės Bavarijos (Vokietija) vyriausybės nariams, Bavarijos federalinės žemės aplinkos ir vartotojų apsaugos ministrui ar net šios federalinės žemės ministrui pirmininkui, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad pagal konstitucinę teisę ši ZPO numatyta priemonė šiuo atveju netaikytina.
- 23 Iš tiesų, nors pagal *VwGO* 167 straipsnio 1 dalies pirmą sakinį, išskyrus jeigu šiame įstatyme numatyta kitaip, galima taikyti ZPO aštuntojoje knygoje nurodytas priemones, tarp jų areštą, *VwGO* 172 straipsnis yra tokia nuostata, kurioje numatyta kitaip, o pagal ją ZPO aštuntojoje knygoje nurodytos priverstinio vykdymo priemonės netaikytinos.
- 24 Aišku, *Bundesverfassungsgericht* (Federalinis Konstitucinis Teismas, Vokietija) jau yra nusprendęs, kad administraciniai teismai iš esmės turi pareigą prirėikus patvirtinti, kad nėra saistomi *VwGO* 172 straipsnyje nustatytų apribojimų.
- 25 Vis dėlto prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad, jeigu viešosios valdžios funkcijas vykdančiams pareigūnams pagal ZPO 888 straipsnį būtų skiriamas areštas, būtų nesilaikoma 1970 m. spalio 13 d. *Bundesverfassungsgericht* (Federalinis Konstitucinis Teismas) nutartyje nustatyto reikalavimo, kad teisės aktų leidėjo ketinimas priimant laisvės atėmimui teisinį pagrindą suteikiančią nuostatą turi apimti tikslą, kurio siekiama ją taikant. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas teigia, kad, atsižvelgiant į ZPO 888 straipsnio genezę, toks nustatytas reikalavimas netenkinamas, kiek tai susiję su viešosios valdžios funkcijas vykdančiais pareigūnais.
- 26 Vis dėlto šiam teismui kyla klausimas, ar pagal Sąjungos teisę nereikalaujama kitaip vertinti pagrindinėje byloje nagrinėjamos teisinės situacijos.
- 27 Iš tiesų, jei pagal Sąjungos teisę tokiu atveju, kaip nagrinėjamas pagrindinėje byloje, būtų reikalaujama skirti areštą, Vokietijos teismams nebūtų leidžiama atsižvelgti į minėtą tam prieštaraujančią Konstitucinio Teismo jurisprudenciją.

28 Šiomis aplinkybėmis *Bayerischer Verwaltungsgerichtshof* (Bavarijos federalinės žemės vyriausiasis administracinis teismas) nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui tokį prejudicinį klausimą:

„Ar:

- ESS 4 straipsnio 3 dalies antroje pastraipoje įtvirtintas reikalavimas, jog valstybės narės privalo imtis bet kokių reikiamų priemonių, kad užtikrintų pagal Sutartis ar Sąjungos institucijų aktus atsirandančių įpareigojimų vykdymą,
- be kita ko, SESV 197 straipsnio 1 dalyje įtvirtintas veiksmingo Sąjungos teisės įgyvendinimo valstybėse narėse principas,
- [Chartijos] 47 straipsnyje [pirma pastraipa] pripažįstama teisė į veiksmingą teisinę gynybą,
- iš [Orhuso konvencijos] 9 straipsnio 4 dalies pirmo sakinio išplaukianti Konvencijos Šalių pareiga užtikrinti veiksmingas teisių gynimo priemones aplinkos klausimais ir
- ES sutarties 19 straipsnio 1 dalies antroje pastraipoje įtvirtinta valstybių narių pareiga užtikrinti veiksmingą teisinę gynybą Sąjungos teisei priklausančiose srityse

turi būti aiškinami taip, kad Vokietijos teismas turi teisę – o prireikus ir privalo – <...> federalinės žemės viešosios valdžios funkcijas vykdantiems pareigūnams skirti areštą, kad taip priverstų šią federalinę žemę laikytis pareigos atnaujinti tam tikru minimaliu turiniu oro kokybės planą, kaip jis suprantamas pagal [Direktyvos 2008/50] 23 straipsnį, jei ši federalinė žemė įsiteisėjusiu teismo sprendimu buvo įpareigota atnaujinti planą šiuo minimaliu turiniu, ir

- keli federalinei žemei adresuoti įspėjimai dėl baudos ir kelios jai skirtos baudos neturėjo jokio poveikio,
- įspėjimai dėl baudos ir skirtos baudos neturi reikšmingesnio atgrasomojo poveikio net ir tada, kai įspėjama dėl didesnių sumų ir skiriamos didesnės sumos nei iki šiol, nes įsiteisėjusiu teismo sprendimu įpareigota federalinė žemė dėl baudų mokėjimo nepatiria finansinių nuostolių, o tik perkelia atitinkamą apskaičiuotą sumą iš vienos federalinės žemės biudžeto eilutės į kitą šio biudžeto eilutę,
- įsiteisėjusiu teismo sprendimu įpareigota federalinė žemė ir teismams, ir viešai – be kita ko, ir parlamente paskelbus aukščiausiam federalinės žemės politiniam pareigūnui – paskelbė neketinanti vykdyti teismo nustatytų įpareigojimų, susijusių su oro kokybės veiksmų planu,
- nacionalinės teisės aktuose iš esmės yra numatytas arešto siekiant priversti vykdyti teismo sprendimus institutas, bet tokiomis aplinkybėmis, kaip susiklosčiusios šioje byloje, atitinkamos nuostatos taikymas prieštarauja nacionalinio Konstitucinio Teismo jurisprudencijai, ir
- tokiomis aplinkybėmis, kaip susiklosčiusios šioje byloje, nacionalinės teisės aktuose nėra numatyta skirtinų priverstinio poveikio priemonių, kurios būtų veiksmingesnės nei įspėjimai dėl baudų ir skiriamos baudos, bet ne tokios ribojančios kaip areštas, be to, tokių priverstinio poveikio priemonių taikymas neįmanomas dėl esminių priežasčių“

Dėl prejudicinio klausimo

- 29 Savo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar Sąjungos teisė, konkrečiai – Chartijos 47 straipsnio pirma pastraipa, turi būti aiškinama taip, kad pagal ją, esant aplinkybėms, kai nacionalinė valdžios institucija nuolat atsisako vykdyti teismo sprendimą, kuriuo jai nurodoma vykdyti aiškų, tikslų ir besąlygišką įpareigojimą, kylantį iš minėtos teisės, konkrečiai – iš Direktyvos 2008/50, kompetentingas nacionalinis teismas turi teisę ar privalo skirti areštą viešosios valdžios funkcijas vykdantiems pareigūnams.
- 30 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo manymu, šis klausimas kyla atsižvelgiant į Teisingumo Teismo jurisprudenciją, pagal kurią, kai valstybė narė nesilaikė Direktyvos 2008/50 13 straipsnio 1 dalies antroje pastraipoje nustatytų reikalavimų ir neprašė atidėti termino šios direktyvos 22 straipsnyje numatytomis sąlygomis, kompetentingas nacionalinis teismas, jei į jį kreipiamasi, turi prieš nacionalinę instituciją imtis visų būtinų priemonių, pavyzdžiui, įpareigoti, kad ši institucija parengtų pagal minėtą direktyvą reikalaujamą planą joje nustatytomis sąlygomis (2014 m. lapkričio 19 d. Sprendimo *ClientEarth*, C-404/13, EU:C:2014:2382, 58 punktą).
- 31 Šiuo atveju prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, taikydamas šią jurisprudenciją, Bavarijos federalinei žemei jau yra nurodęs taikyti tam tikrų dyzelinu varomų transporto priemonių eismo draudimus įvairiose Miuncheno miesto zonose, kad kuo greičiau būtų laikomasi Direktyvos 2008/50 XI priedo B skirsnyje nustatytos azoto dioksido ribinės vertės.
- 32 Dėl Bavarijos federalinės žemės atsisakymo vykdyti minėtą įsiteisėjusį nurodymą pagrindinėje byloje *Deutsche Umwelthilfe* pateikė prašymą pradėti priverstinį šio nurodymo vykdymą, skiriant areštą Bavarijos federalinės žemės aplinkos ir vartotojų apsaugos ministrei arba, jei ne jai, šios federalinės žemės ministrui pirmininkui.
- 33 Pirma, šiuo klausimu reikia pažymėti, kad, nesant nacionalinių priverstinio vykdymo mechanizmų suderinimo, nustatyti jų įgyvendinimo tvarką tenka pagal valstybių narių vidaus teisės sistemą, vadovaujantis šių valstybių narių procesinės autonomijos principu. Vis dėlto ši tvarka turi tenkinti dvigubą sąlygą – ji neturi būti nei mažiau palanki, nei reglamentuojanti panašias situacijas, kurioms taikoma vidaus teisė (lygiavertiškumo principas), ir dėl jos neturi tapti praktiškai neįmanoma ar pernelyg sudėtinga pasinaudoti pagal Sąjungos teisę suteiktomis teisėmis (veiksmingumo principas) (2019 m. birželio 26 d. Sprendimo *Kuhar*, C-407/18, EU:C:2019:537, 46 punktą ir jame nurodyta jurisprudencija).
- 34 Antra, primintina, kad įgyvendindamos Sąjungos teisę valstybės narės privalo užtikrinti, kad būtų paisoma Chartijos 47 straipsnio, kuriame dar kartą patvirtintas veiksmingos teisminės gynybos principas, pirmoje pastraipoje įtvirtintos teisės į veiksmingą teisinę gynybą (2019 m. liepos 29 d. Sprendimo *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, 69 punktą). Kalbant apie teisių gynimo priemonę, kuria siekiama, kad būtų laikomasi aplinkos apsaugos teisės aktų, ypač jeigu ja pasinaudojo aplinkos apsaugos asociacijos, kaip yra pagrindinėje byloje, pažymėtina, kad ši teisė į veiksmingą teisinę gynybą taip pat įtvirtinta Orhuso konvencijos 9 straipsnio 4 dalyje.
- 35 Remiantis Teisingumo Teismo jurisprudencija, dėl nacionalinės teisės akto, dėl kurio susiklostė tokia situacija, kai teismo sprendimas nevykdomas, nes minėtas teismas neturi priemonių savo sprendimo vykdymui užtikrinti, pažeidžiama Chartijos 47 straipsnyje įtvirtintos teisės į veiksmingą teisinę gynybą esmė (šiuo klausimu žr. 2019 m. liepos 29 d. Sprendimo *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, 72 punktą).

- 36 Iš tiesų minėta teisė būtų iliuzija, jei pagal valstybės narės teisės sistemą būtų galima proceso šalies nenaudai nevykdyti galutinio ir privalomo teismo sprendimo (2016 m. birželio 30 d. Sprendimo *Toma ir Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci*, C-205/15, EU:C:2016:499, 43 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija ir 2019 m. liepos 29 d. Sprendimo *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, 57 punktas).
- 37 Iš Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijos, susijusios su 1950 m. lapkričio 4 d. Romoje pasirašytos Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnio 1 dalimi, į kurią atsižvelgiant reikia aiškinti Chartijos 47 straipsnį (2016 m. birželio 30 d. Sprendimo *Toma ir Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci*, C-205/15, EU:C:2016:499, 41 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija), matyti, kad dėl to, jog viešosios valdžios institucijos nesilaiko galutinio ir vykdytino teismo sprendimo, ši nuostata tampa neveiksminga (šiuo klausimu žr. 1997 m. kovo 19 d. EŽTT sprendimo *Hornsby prieš Graikiją*, CE:ECHR:1997:0319JUD001835791, 41 ir 45 punktus).
- 38 Teisė į veiksmingą teisinę gynybą yra dar svarbesnė srityje, kuriai taikoma Direktyva 2008/50, kai, nesiėmus joje reikalaujamų priemonių, kyla pavojus žmonių sveikatai (pagal analogiją žr. 2008 m. liepos 25 d. Sprendimo *Janecek*, C-237/07, EU:C:2008:447, 38 punktą).
- 39 Be to, siekdamas užtikrinti veiksmingą teisminę gynybą Sąjungos teisei priklausančiose srityse, nacionalinis teismas turi aiškinti nacionalinę teisę taip, kad ji kuo labiau atitiktų tiek Orhuso konvencijos 9 straipsnio 3 ir 4 dalių tikslus, tiek tikslą užtikrinti veiksmingą teisminę Sąjungos teisėje įtvirtintų teisių gynybą (šiuo klausimu žr. 2011 m. kovo 8 d. Sprendimo *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, 50 ir 51 punktus).
- 40 Šiuo tikslu minėtas teismas, atsižvelgdamas į visą nacionalinę teisę ir taikydamas joje pripažintus aiškinimo metodus, turi patikrinti, ar gali pateikti šios teisės išaiškinimą, kuris leistų jam taikyti veiksmingas priverstinio pobūdžio priemones, kad užtikrintų, jog viešosios valdžios institucijos vykdytų įsiteisėjusį teismo sprendimą, pavyzdžiui, skirti dideles pinigines baudas, prireikus pakartotinai per trumpą laiką, kurios galiausiai negrįžtų į biudžetą, iš kurio buvo sumokėtos.
- 41 Šiuo atveju prašymą priimti prejudicinį sprendimą patekęs teismas mano, kad negali užtikrinti Sąjungos teisės veiksmingumo principo ir teisės į veiksmingą teisinę gynybą, nebent pagal Sąjungos teisę jam būtų suteikta galimybė ar net jis būtų įpareigotas nepaisyti konstitucinės teisės pagrindų, dėl kurių, jo nuomone, užkertamas kelias taikyti areštą viešosios valdžios funkcijas vykdančioms pareigūnams.
- 42 Šiuo klausimu reikia priminti, kad, jeigu Sąjungos teisę atitinkantis nacionalinės teisės nuostatu aiškinimas neįmanomas, nacionalinis teismas, nagrinėdamas jo jurisdikcijai priklausančią bylą, kaip valstybės narės institucija, privalo netaikyti jokios nacionalinės teisės nuostatos, prieštaraujančios Sąjungos teisės nuostatai, kuri yra tiesiogiai veikianti jo nagrinėjamoje byloje (1978 m. kovo 9 d. Sprendimo *Simmenthal*, 106/77, EU:C:1978:49, 21 punktas ir 2019 m. birželio 24 d. Sprendimo *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, 58 ir 61 punktai).
- 43 Vis dėlto ši Teisingumo Teismo jurisprudencija negali būti suprantama taip, kad pagal Sąjungos teisės veiksmingumo principą ir Chartijos 47 straipsnio pirmoje pastraipoje įtvirtintą teisę į veiksmingą teisminę gynybą nacionalinis teismas privalo netaikyti nacionalinės teisės nuostatos arba neatsižvelgti į vienintelį jos aiškinimą, kuris, kaip jis mano, atitinka nacionalinę Konstituciją, jeigu taip būtų nepaisoma Sąjungos teisėje užtikrinamos kitos pagrindinės teisės.
- 44 Iš tiesų, kaip matyti iš Chartijos 52 straipsnio 1 dalies, teisė į veiksmingą teisminę gynybą nėra absoliuti teisė ir gali būti ribojama, be kita ko, siekiant apsaugoti kitų asmenų teises ir laisves. Tokia prievartos priemonė, kaip areštas, riboja pagal Chartijos 6 straipsnį užtikrinamą teisę į laisvę.

- 45 Trečia, siekiant atsakyti į prejudicinį klausimą, reikia palyginti nagrinėjamas pagrindines teises atsižvelgiant į Chartijos 52 straipsnio 1 dalies pirmame sakinyje numatytus reikalavimus.
- 46 Dėl reikalavimų, kuriuos turi atitikti teisės į laisvę apribojimo teisinis pagrindas, Teisingumo Teismas, atsižvelgdamas į 2013 m. spalio 21 d. EŽTT sprendimą *Del Río Prada prieš Ispaniją* (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009), jau yra pažymėjęs, kad teisės aktas, pagal kurį teismui leidžiama atimti asmens laisvę, siekiant įvykdyti Chartijos 52 straipsnio 1 dalies reikalavimus, turi būti pakankamai prieinamas, tikslus ir jo taikymą galima numatyti siekiant išvengti bet kokios savivalės pavojaus (2017 m. kovo 15 d. Sprendimo *Al Chodor*, C-528/15, EU:C:2017:213, 38 ir 40 punktai).
- 47 Reikia pažymėti, kad šie reikalavimai taikomi visų rūšių laisvės atėmimui, įskaitant atvejus, kai laisvė atimama dėl būtinybės užtikrinti teismo sprendimu skirtos bausmės vykdymą, neatsižvelgiant į atitinkamo asmens galimybę išvengti laisvės atėmimo vykdant tame pačiame sprendime ar ankstesniame sprendime nustatytą nurodymą.
- 48 Nors iš Teisingumo Teismo posėdyje vykusių diskusijų matyti, jog yra abejonių, ar įvykdytos sąlygos, leidžiančios priimti sprendimą dėl Vokietijos teisės aktuose numatyto arešto viešosios valdžios funkcijas vykdančioms pareigūnams skyrimo, tik prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi įvertinti, ar atitinkamos nacionalinės nuostatos, atsižvelgiant į jų formuluotę ir turinį, yra pakankamai prieinamos, tikslios ir jų taikymą galima numatyti siekiant išvengti bet kokios savivalės pavojaus.
- 49 Jei taip nėra, nacionalinis teismas negalės priimti sprendimo skirti areštą, remdamasis tik veiksmingumo principu ir teise į veiksmingą teisminę gynybą. Iš tiesų bet koks teisės į laisvę apribojimas turi būti numatytas įstatyme, atitinkančiame šio sprendimo 46 punkte nurodytus reikalavimus.
- 50 Dėl iš proporcingumo principo kylančių reikalavimų reikia priminti, kad tuo atveju, kai yra kelios pagrindinės teisės, proporcingumo principo laikymąsi reikia vertinti taip, kad būtų suderinti reikalavimai, susiję su šių skirtingų teisių apsauga, ir užtikrinta teisinga jų pusiausvyra (šiuo klausimu žr. 2013 m. sausio 22 d. Sprendimo *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, 60 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).
- 51 Reikia nurodyti, kad, kaip savo išvados 86 punkte pažymėjo generalinis advokatas, kadangi sprendimas skirti areštą lemia laisvės atėmimą, areštas gali būti skiriamas tik tuomet, kai nėra mažiau ribojančios priemonės numatytam tikslui pasiekti. Taigi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi patikrinti, ar nacionalinę teisę, kuria reglamentuojamas priverstinis vykdymas, galima aiškinti kaip atitinkančią teisę į veiksmingą teisminę gynybą, nes pagal ją šiam teismui leidžiama priimti tokias priemones, kaip nurodytos šio sprendimo 40 punkte, kuriomis nepažeidžiama teisė į laisvę.
- 52 Tik jei prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nuspręstų, kad atlikus šio sprendimo 45 punkte nurodytą palyginimą, teisės į laisvę apribojimas dėl paskirto arešto atitiktų reikalavimus, šiuo tikslu nustatytus Chartijos 52 straipsnio 1 dalyje, pagal Sąjungos teisę būtų ne tik leidžiama, bet ir reikalaujama taikyti tokią priemonę.
- 53 Taip pat reikia pabrėžti, kad išdėstyti argumentai nedaro poveikio tam, kad tokį Direktyvos 2008/50 pažeidimą, kokį prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nustatė kaip ginčo pagrindinėje byloje priežastį, galėtų konstatuoti ir Teisingumo Teismas, nagrinėdamas ieškinį dėl išpareigojimų neįvykdymo.
- 54 Be to, reikia priminti, kad Sąjungos teisės visišką veiksmingumą ir veiksmingą iš šios teisės kylančių privačių asmenų teisių apsauga tam tikrais atvejais gali būti užtikrinami remiantis valstybės atsakomybės už Sąjungos teisės pažeidimais asmenims padarytą žalą principu; šis principas neatsiejamas nuo Sutarčių, kuriomis grindžiama Sąjunga, sistemos (šiuo klausimu žr. 1996 m. kovo

5 d. Sprendimo *Brasserie du pêcheur ir Factortame*, C-46/93 ir C-48/93, EU:C:1996:79, 20, 39 ir 52 punktus ir 2016 m. liepos 28 d. Sprendimo *Tomášová*, C-168/15, EU:C:2016:602, 18 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

- 55 Minėtas principas taikytinas kiekvienu atveju, kai valstybė narė pažeidžia Sąjungos teisę, nesvarbu, kokia valstybės valdžios institucija padarė šį pažeidimą (2016 m. liepos 28 d. Sprendimo *Tomášová*, C-168/15, EU:C:2016:602, 19 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).
- 56 Atsižvelgiant į visa tai, kas išdėstyta, į pateiktą klausimą reikia atsakyti, kad Sąjungos teisė, konkrečiai – Chartijos 47 straipsnio pirma pastraipa, turi būti aiškinama taip, kad, kai nacionalinė valdžios institucija nuolat atsisako vykdyti teismo sprendimą, kuriuo jai nurodoma vykdyti aiškią, tikslią ir besąlygišką pareigą, kylančią iš minėtos teisės, konkrečiai – iš Direktyvos 2008/50, kompetentingas nacionalinis teismas turi skirti areštą viešosios valdžios funkcijas vykdančioms pareigūnams, kai vidaus teisės nuostatose yra tokio arešto skyrimo teisinis pagrindas, kuris yra pakankamai prieinamas, tikslus ir kurio taikymą galima numatyti, ir su sąlyga, kad Chartijos 6 straipsnyje įtvirtintos teisės į laisvę apribojimas dėl paskirto arešto atitinka kitus Chartijos 52 straipsnio 1 dalyje šiuo tikslu nustatytus reikalavimus. Tačiau, nesant tokio teisinio pagrindo vidaus teisėje, pagal Sąjungos teisę šis teismas negali taikyti tokios priemonės.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

- 57 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti šis teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurias patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (didžioji kolegija) nusprendžia:

Sąjungos teisė, konkrečiai – Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnio pirma pastraipa, turi būti aiškinama taip, kad, kai nacionalinė valdžios institucija nuolat atsisako vykdyti teismo sprendimą, kuriuo jai nurodoma vykdyti aiškią tikslią ir besąlygišką pareigą, kylančią iš minėtos teisės, konkrečiai – iš 2008 m. gegužės 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/50/EB dėl aplinkos oro kokybės ir švaresnio oro Europoje, kompetentingas nacionalinis teismas turi skirti areštą viešosios valdžios funkcijas vykdančioms pareigūnams, kai vidaus teisės nuostatose yra tokio arešto skyrimo teisinis pagrindas, kuris yra pakankamai prieinamas, tikslus ir kurio taikymą galima numatyti, ir su sąlyga, kad Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 6 straipsnyje įtvirtintos teisės į laisvę apribojimas dėl paskirto arešto atitinka kitus Chartijos 52 straipsnio 1 dalyje šiuo tikslu nustatytus reikalavimus. Tačiau, nesant tokio teisinio pagrindo vidaus teisėje, pagal Sąjungos teisę šis teismas negali taikyti tokios priemonės.

Parašai.