



Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA HENRIKA SAUGMANDSGORA ĒES
[HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE]
SECINĀJUMI,
sniegti 2019. gada 14. novembrī¹

Lieta C-752/18

Deutsche Umwelthilfe eV
pret
Freistaat Bayern

(*Bayerischer Verwaltungsgerichtshof* (Bavārijas federālās zemes Augstākā administratīvā tiesa, Vācija)
lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu)

Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu – Vide – Gaisa piesārņojums – Direktīva 2008/50/EK – Gaisa kvalitātes uzlabošanas plāns – Slāpekļa dioksīda robežlielumi – Savienības tiesību efektivitāte – Valsts tiesu pienākums veikt visus vajadzīgos pasākumus, lai nodrošinātu direktīvas īstenošanu – Tiesu nolēmumu neievērošana no iestādes puses – Neefektīvi rīkojumi un kavējuma naudas – Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 47. pants – Tiesības uz efektīvu tiesību aizsardzību tiesā – Apcietinājuma piemērošana amatpersonām – Nepieciešamība ievērot Pamattiesību hartas 6. pantu – Tiesības uz personas brīvību

I. Ievads

1. Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu, ko iesniegusi *Bayerischer Verwaltungsgerichtshof* (Bavārijas federālās zemes Augstākā administratīvā tiesa, Vācija) attiecas uz Savienības tiesību, konkrēti, Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2008/50/EK (2008. gada 21. maijs) par gaisa kvalitāti un tīrāku gaisu Eiropai², efektīvu ieviešanu. Kā nodrošināt, lai valsts tiesu pieņemtie nolēmumi īpaši jutīgajā vides tiesību jomā tiktu izpildīti? Ja amatpersonas skaidri izrāda savu nevēlēšanos pildīt tiesas nolēmumus, kuriem ir *res judicata* spēks, vai Savienības tiesības pieļauj vai uzliek pienākumu pielietot ar brīvības atņemšanu saistītu pasākumu, kas ir apcietinājums, ja šis pasākums ir paredzēts attiecīgajā valsts tiesību sistēmā, bet nav paredzēts attiecībā uz minētajām personām? Izskatot šo jautājumu, ir jāņem vērā divas pamattiesības – tiesības uz efektīvu tiesību aizsardzību tiesā un tiesības uz brīvību.

2. Šis problēmjautājums ir izvirzīts saistībā ar tiesvedību starp nevalstisko organizāciju *Deutsche Umwelthilfe e.V.* un *Freistaat Bayern* (Bavārijas federālā zeme, Vācija) par *Bayerischer Verwaltungsgerichtshof* (Bavārijas federālās zemes Augstākā administratīvā tiesa) nolēmumu, ar kuru šai federālajai zemei ir uzdots grozīt tās gaisa kvalitātes uzlabošanas plānu, nosakot satiksmes aizliegumus transportlīdzekļiem ar dīzeļdzinēju Minhenes pilsētā (Vācija). Tomēr tā, lai gan tai atkārtoti ir piespriestas kavējuma naudas, atsakās noteikt šādus aizliegumus.

¹ Oriģinālvaloda – franču.

² OV 2008, L 152, 1. lpp. Ar šo direktīvu ir aizstāta Padomes Direktīva 96/62/EK (1996. gada 27. septembris) par apkārtējā gaisa kvalitātes novērtēšanu un pārvaldību (OV 1996, L 296, 55. lpp.).

3. Saskaņoties ar to, ka valsts tiesībās nav pietiekamu līdzekļu, lai liktu Bavārijas federālajai zemei izpildīt šo nolēmumu, iesniedzējtiesai šādos apstākļos rodas jautājums par to pienākumu apmēru, kas tai ir noteikti saskaņā ar Savienības tiesībām, lai nodrošinātu Direktīvas 2008/50 un pamattiesību uz efektīvu tiesību aizsardzību tiesā īstenošanu.

4. Šajos secinājumos es izklāstīšu, kādēļ, manuprāt, valsts tiesas pienākums piemērot piespiedu pasākumus saskaņā ar Savienības tiesībām, lai nodrošinātu šo tiesību efektivitāti, nav neierobežots, it īpaši, ja šie pasākumi var apdraudēt citas pamattiesības, šajā gadījumā – tiesības uz brīvību.

5. Es ierosināšu Tiesai nospriest, ka, lai arī valsts tiesai parasti ir jādara viss, lai nodrošinātu Savienības tiesību efektīvu īstenošanu, un šajā nolūkā tai jāveic visi pasākumi, kas paredzēti valsts tiesībās, lai piespiedu amatpersonas izpildīt tiesas nolēmumu, kas stāties likumīgā spēkā, Savienības tiesībās valsts tiesai nav nedz noteikts pienākums, nedz tai ir atļauts piemērot ar brīvības atņemšanu saistītu pasākumu, ja tas nav paredzēts skaidrā, paredzamā un pieejamā tiesību aktā, kurā turklāt izslēgta patvaļa.

II. Atbilstošās tiesību normas

A. Starptautiskās tiesības

6. Orhūsas konvencijas³ 9. pantā sabiedrībai ir paredzētas plašas iespējas vērsties tiesā, lai saskaņā ar šīs konvencijas 1. pantu palīdzētu aizsargāt visu pašreizējo un turpmāko paaudžu cilvēku tiesības dzīvot vidē, kas atbilst šo personu veselības stāvoklim un labklājībai.

B. Savienības tiesības

7. Direktīvas 2008/50 13. panta “Cilvēku veselības aizsardzības robežlielumi un trauksmes līmeņi” 1. punktā ir paredzēts, ka dalībvalstis ievēro noteiktos slāpekļa dioksīda robežlielumus.

8. Šīs direktīvas 23. panta 1. punktā ir paredzēts, ka dalībvalstis izstrādā gaisa kvalitātes uzlabošanas plānus, ja konkrētā zonā vai aglomerācijā piesārņojošo vielu koncentrācija gaisā pārsniedz minētajā direktīvā noteiktos robežlielumus.

C. Vācijas tiesību akti

9. 1949. gada 23. maija *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (Vācijas Federatīvās Republikas Pamatlikums) (*BGBL.* 1949 I, 1. lpp., turpmāk tekstā – “Pamatlikums”) 2. panta 2. punkta otrajā teikumā ir paredzētas pamattiesības uz personisko brīvību. Saskaņā ar Pamatlikuma 104. panta 1. punkta pirmo teikumu “personas brīvību var ierobežot tikai saskaņā ar formālu tiesību aktu un ievērojot tajā paredzētos procedūras noteikumus”.

10. *Verwaltungsgerichtsordnung* (Administratīvā procesa likums, turpmāk tekstā – “VwGO”) 167. panta 1. punkta pirmajā teikumā ir noteikts:

“Ja vien šī likuma normās nav noteikts citādi, izpildi reglamentē *mutatis mutandis* *Zivilprozessordnung* (Civilprocesa kodekss, turpmāk tekstā – “ZPO”) astotā nodaļa.”

³ Konvencija par pieeju informācijai, sabiedrības dalību lēmumu pieņemšanā un iespēju griezties tiesu iestādēs saistībā ar vides jautājumiem, kas parakstīta Orhūsā 1998. gada 25. jūnijā un Eiropas Kopienas vārdā apstiprināta ar Padomes Lēmumu 2005/370/EK (2005. gada 17. februāris) (OV 2005, L 124, 1. lpp., turpmāk tekstā – “Orhūsas konvencija”).

11. *VwGO* 172. pantā, kas, pēc iesniedzējtiesas domām, ir šāda tiesību norma, kurā saskaņā ar *VwGO* 167. panta 1. punkta pirmā teikuma sākumdaļas formulējumu principā ir izslēgta *ZPO* astotās nodaļas noteikumu par piespiedu izpildi piemērošana, ir noteikts:

“Ja 113. panta 1. punkta otrajā teikumā, 113. panta 5. punktā un 123. pantā paredzētajos gadījumos iestāde nepilda tai spriedumā vai rīkojumā, ar kuru nosaka pagaidu pasākumus, uzliktos pienākumus, pirmās instances tiesa pēc pieprasījuma ar rīkojumu var tai izteikt brīdinājumu par kavējuma naudas piemērošanu apmērā līdz 10 000 EUR gadījumā, ja izpilde nenotiks tās noteiktajā termiņā, un, ja izpilde nenotiek minētajā termiņā, var piemērot šo kavējuma naudu un pēc savas ierosmes īstenot piespiedu izpildi. Viens un tas pats rīkojums var būt pamats vairākkārtējai kavējuma naudas noteikšanai, tās piemērošanai un samaksai.”

12. *ZPO* astotajā nodaļā ietvertā 888. panta 1. un 2. punktā ir noteikts:

“1. Ja trešā persona nevar veikt darbību un ja tas ir atkarīgs tikai no parādnieka gribas, pēc lūguma pirmās tiesu instances piekritīgajai tiesai ir jāatzīst, ka parādnieku ir jāpamudina veikt darbību, vai nu piemērojot kavējuma naudu, un gadījumā, ja tā nevar tikt iekasēta, apcietinājumu, vai piemērojot apcietinājumu. Katras kavējuma naudas apmērs nedrīkst pārsniegt 25 000 EUR. 2. iedaļas noteikumi par brīvības atņemšanu *mutatis mutandis* tiek piemēroti apcietinājumam.

2. Piespiedu līdzekļi tiek noteikti bez iepriekšēja brīdinājuma.”

13. *ZPO* 890. panta 1. un 2. punktā ir paredzēts, ka parādniekam, kam ir pienākums atturēties no kādas darbības vai izpildīt kādu darbību, tiek izsniegts brīdinājums, pirms šai personai tiek piespriests naudas sods vai apcietinājums.

III. Pamatlieta, prejudiciālais jautājums un tiesvedība Tiesā

14. *Deutsche Umwelthilfe* – Vācijas nevalstiska organizācija, kurai ir tiesības iesniegt kolektīvas prasības vides jomā Orhūsas konvencijas 9. panta 2. punkta otrās daļas un Direktīvas 2011/92/ES⁴ 11. panta 3. punkta otrā un trešā teikuma nozīmē, – cēla prasību pret Bavārijas federālo zemi, lai piespiestu to ievērot Direktīvā 2008/50 noteiktos slāpekļa dioksīda robežlielumus.

15. No iesniedzējtiesas lēmuma izriet, ka šo robežlielumu dažkārt ievērojamie pārsniegumi tiesas ceļā ir tikuši konstatēti Minhenes pilsētas teritorijā jau daudzus gadus. Šie pārsniegumi skarot aptuveni 250 ceļus vai ceļu posmus un dažos gadījumos atļautos robežlielumus pārsniedzot divas reizes.

16. Ar 2012. gada 9. oktobra spriedumu *Verwaltungsgericht München* (Minhenes Administratīvā tiesa, Vācija) uzdeva Bavārijas federālajai zemei grozīt “rīcības plānu gaisa kvalitātes uzlabošanai”, kas atbilst “gaisa kvalitātes uzlabošanas plānam” Direktīvas 2008/50 23. panta nozīmē, attiecībā uz Minhenes pilsētu, lai tajā tiktu ievēroti minētie robežlielumi. Šis spriedums ir stājies likumīgā spēkā.

17. Ar 2016. gada 21. jūnija rīkojumu šī tiesa nosūtīja Bavārijas federālajai zemei brīdinājumu, ka tiks piemērota kavējuma nauda par attiecīgo robežlielumu pārsniegšanu, un pret to federālā zeme cēla prasību.

4 Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (2011. gada 13. decembris) par dažu sabiedrisku un privātu projektu ietekmes uz vidi novērtējumu (OV 2012, L 26, 1. lpp.).

18. Ar 2017. gada 27. februāra rīkojumu *Bayerischer Verwaltungsgerichtshof* (Bavārijas federālās zemes Augstākā administratīvā tiesa) šo prasību noraidīja. Secinot, ka Bavārijas federālā zeme joprojām nav izpildījusi 2012. gada 9. oktobra spriedumu, tā pēdējo minēto brīdināja par vairāku kavējuma naudu 10 000 EUR apmērā piemērošanu, ja tā neveiks vajadzīgos pasākumus, lai ievērotu šos robežlielumus. Šie pasākumi ietvēra satiksmes aizliegumu noteikšanu atsevišķiem transportlīdzekļiem ar dīzeļdzinēju atsevišķās pilsētas zonās⁵. Arī šis rīkojums ir stājies likumīgā spēkā.

19. Pēc *Deutsche Umwelthilfe* pieteikuma *Verwaltungsgericht München* (Minhenes Administratīvā tiesa) ar 2017. gada 26. oktobra rīkojumu piemēroja vienu no kavējuma naudām, kas bija paredzēta iepriekšējā – 2017. gada 27. februāra – rīkojumā. Bavārijas federālā zeme nepārsūdzēja šo nolēmumu un samaksāja kavējuma naudas summu.

20. Ar 2018. gada 29. janvāra rīkojumu šī tiesa – pēc *Deutsche Umwelthilfe* lūguma – piemēroja citu kavējuma naudu, kas bija noteikta 2017. gada 27. februāra rīkojumā, un brīdināja Bavārijas federālo zemi par vēl vienu kavējuma naudu 4000 EUR apmērā. Turpretī minētā tiesa noraidīja tostarp pieteikumu par apcietinājuma piemērošanu tobrīd amatā esošajai Bavārijas federālās zemes ministrei vides un patērētāju tiesību aizsardzības lietās vai šīs federālās zemes ministru prezidentam. *Deutsche Umwelthilfe* šo lēmumu pārsūdzēja *Bayerischer Verwaltungsgerichtshof* (Bavārijas federālās zemes Augstākā administratīvā tiesa).

21. Iesniedzējtiesa uzsver, ka Bavārijas federālā zeme joprojām nav izpildījusi tai 2017. gada 27. februāra rīkojumā noteikto un ka nav sagaidāms, ka tā izpildīs šo rīkojumu. Gluži pretēji, Bavārijas federālās zemes pārstāvji, tostarp tās ministru prezidents, esot publiski darījuši zināmu savu nodomu nepildīt pienākumu aizliegt transportlīdzekļu ar dīzeļdzinēju satiksmi pa noteiktiem ceļiem. Federālā zeme pamata tiesvedībā esot arī norādījusi *Bayerischer Verwaltungsgerichtshof* (Bavārijas federālās zemes Augstākā administratīvā tiesa), ka tā uzskata, ka ir nesamērīgi aizliegt transportlīdzekļu ar dīzeļdzinēju satiksmi pa atsevišķiem ceļiem vai ceļu posmiem, un ka tādēļ šādi pasākumi nav jāisteno.

22. Iesniedzējtiesa uzskata, ka, ja izpildvara tik skaidri un uzstājīgi pauž savu nodomu nepildīt atsevišķus tiesu nolēmumus, ir izslēgts, ka jaunas, lielāka apmēra kavējuma naudas noteikšana un piemērošana varētu ietekmēt šādu rīcību. Tas tā esot vēl jo vairāk tādēļ, ka kavējuma naudas samaksa nerada federālajai zemei finansiālus zaudējumus. Šī kavējuma nauda tiek samaksāta, pārskaitot tiesas noteikto summu no federālās zemes noteikta budžeta posteņa, ieģrāmatojot šo pašu summu kā ieņēmumus federālās zemes kasē.

23. Šī tiesa piebilst, ka *ZPO* ir paredzēts apcietinājums, lai nodrošinātu atsevišķu nolēmumu izpildi. Tomēr šis instruments konstitucionālo tiesību apsvērumu dēļ neesot piemērojams amatpersonām.

24. Lai gan *VwGO* 167. panta 1. punkta pirmais teikums, ja vien kādā tiesību normā nav noteikts citādi, ļautu piemērot *ZPO* astotajā nodaļā paredzētos pasākumus, tostarp apcietinājumu, *VwGO* 172. pants ir tiesību norma, kurā ir izslēgta šādu *ZPO* astotajā nodaļā paredzētu piespiedu izpildes pasākumu piemērošana.

25. Ir taisnība, ka *Bundesverfassungsgericht* (Federālā konstitucionālā tiesa, Vācija) jau ir nospriedusi, ka administratīvajām tiesām principā ir pienākums vajadzības gadījumā uzskatīt, ka no *VwGO* 172. panta izrietošie ierobežojumi tām nav saistoši. Savā 1999. gada 9. augusta rīkojumā (1 BvR 2245/98) tā esot uzsvērusi, ka citu iespējamo piespiedu līdzekļu piemērošana saskaņā ar *VwGO*

⁵ Iesniedzējtiesa norāda, ka šādu satiksmes aizliegumu pasākumu, lai ievērotu Direktīvā 2008/50 paredzētos robežlielumus, piemērotību apstiprina *Bundesverwaltungsgericht* (Federālā administratīvā tiesa, Vācija) 2018. gada 27. februāra spriedums (7 C 26.16).

167. panta tiesību normām, lasot tās kopā ar ZPO tiesību normām, “katrā ziņā būtu obligāta, ņemot vērā efektīvas tiesību aizsardzības tiesā prasību, ja kavējuma naudas, kuras maksimālais apmērs ir 2000 DEM (aptuveni 1000 EUR – tolaik spēkā esošais maksimālais apmērs), noteikšana un piemērošana nevar nodrošināt attiecīgās personas tiesību aizsardzību”. Saskaņā ar šo rīkojumu:

“Ja, piemēram, pamatojoties uz iepriekšējo pieredzi, viennozīmīgiem izteikumiem vai vairākiem bez rezultāta palikušiem draudiem par [kavējuma naudas] piemērošanu, var skaidri secināt, ka iestāde, ņemot vērā ar [kavējuma naudu] izdarīto spiedienu, nepieņemas, atbilstoši efektīvas tiesību aizsardzības prasībai ir jāveic saskaņā ar VwGO 167. pantu iespējamā civilprocesuālā tiesību normu piemērošana “mutatis mutandis” un jāpiemēro stingrākas sankcijas, lai mudinātu iestādi rīkoties tiesiski [..]. Tas, kuras ZPO 885.–896. pantā reglamentētās stingrākās sankcijas [..] kādā secībā un kādā formā nepieciešamības gadījumā var tikt piemērotas, veicot izpildi [..], ir jāvērtē administratīvajai tiesai.”

26. Šīs tiesību normas nozīmētu, ka izpildi nodrošina trešā persona, kas, pēc iesniedzējtiesas domām, – tāpat kā ZPO 888. pantā paredzētais apcietinājums – nebūtu iespējams šīs lietas ietvaros.

27. Tomēr, kā uzskata iesniedzējtiesa, ja, pamatojoties uz ZPO 888. pantu, Bavārijas federālās zemes amatpersonām tiktu piespriests apcietinājums, netiktu ievērots *Bundesverfassungsgericht* (Federālā konstitucionālā tiesa) 1970. gada 13. oktobra rīkojumā (1 BvR 226/70) izvirzītais nosacījums, ka šī panta tagadējās piemērošanas mērķi likumdevējam ir jābūt paredzējušam, pieņemot šo tiesību normu. Ņemot vērā ZPO 888. panta pieņemšanas vēsturi, tas tā nav.

28. Šī iemesla dēļ Vācijas tiesas – pat pēc *Bundesverfassungsgericht* (Federālā konstitucionālā tiesa) 1999. gada 9. augusta rīkojuma (1 BvR 2245/98) pasludināšanas – ir atkārtoti atzinušas, ka apcietinājuma piemērošana izpildvaras amatpersonām ir prettiesiska.

29. Tomēr iesniedzējtiesai ir šaubas par to, vai Savienības tiesībās ir noteikta prasība vai tiek atļauts atšķirīgi vērtēt pamatlietā pastāvošo juridisko situāciju.

30. Šī tiesa uzskata, ka, ja apcietinājuma piespriešana tādā situācijā kā pamatlietā būtu nepieciešama saskaņā ar Savienības tiesībām, Vācijas tiesām nebūtu atļauts ņemt vērā šķērslī, ko veido konstitucionālā judikatūra. Valsts tiesai būtu pienākums nodrošināt Savienības tiesību pilnīgu iedarbību, vajadzības gadījumā pēc savas iniciatīvas nepiemērojot jebkuru [tām] pretrunā esošu valsts tiesību normu, neprasot vai negaidot tās iepriekšēju atcelšanu likumdošanas ceļā vai izmantojot kādu citu konstitūcijā paredzētu metodi, kā arī [nepiemērojot] jebkuru pretrunā esošu valsts judikatūru.

31. Šādos apstākļos *Bayerischer Verwaltungsgerichtshof* (Bavārijas federālās zemes Augstākā administratīvā tiesa) nolēma apturēt tiesvedību un uzdot Tiesai šādu prejudiciālu jautājumu:

“Vai

- 1) LES 4. panta 3. punkta otrajā daļā noteiktā prasība, atbilstoši kurai dalībvalstis veic visus vajadzīgos pasākumus, lai nodrošinātu to pienākumu izpildi, kas izriet no Līgumiem vai no Savienības iestāžu aktiem,
- 2) tostarp LESD 197. panta 1. punktā noteiktais efektīvas Savienības tiesību īstenošanas dalībvalstīs princips,
- 3) Eiropas Savienības Pamattiesību Hartas⁶ 47. panta 1. punktā garantētās tiesības uz efektīvu tiesību aizsardzību;

6 OV 2007, C 303, 1. lpp., turpmāk tekstā – “Harta”.

- 4) no Orhūsas konvencijas 9. panta 4. punkta pirmā teikuma izrietošais līgumslēdzēju valstu pienākums nodrošināt efektīvu tiesību aizsardzību vides jautājumos,
- 5) LES 19. panta 1. punkta otrajā daļā reglamentētais dalībvalstu pienākums nodrošināt efektīvu tiesisko aizsardzību jomās, uz kurām attiecas Savienības tiesības,

ir jāinterpretē tādējādi, ka Vācijas tiesai ir tiesības – un konkrētajā gadījumā pat pienākums – piemērot apcietinājumu personām, kuras ieņem amatus Vācijas federālās zemes pārvaldē (turpmāk tekstā – “amatpersonas”), lai šādi īstenotu šīs federālās zemes pienākumu izdarīt grozījumus ar konkrētu minimālo saturu gaisa kvalitātes uzlabošanas plānā Direktīvas 2008/50 23. panta izpratnē, ja šai federālajai zemei ar likumīgā spēkā stājušos spriedumu ir ticis piespriests veikt grozījumus ar šo minimālo saturu, un

- šai federālajai zemei atkārtoti izteiktie brīdinājumi par kavējuma naudas piemērošanu un vairākkārtēja tās piemērošana nav devusi rezultātus,
- brīdinājums par kavējuma naudas piemērošanu un tās piemērošana arī tad, ja brīdinājums būtu par lielāku summu piemērošanu nekā līdz šim un tādas tiktu piemērotas, nav īpašs piekāpšanās stimuls, tāpēc ka ar likumīgā spēkā stājušos spriedumu piespriestas kavējuma naudas samaksa federālajai zemei vienlaikus nenozīmē finansiālus zaudējumus, bet gan attiecīgi noteiktā summa tiek pārskaitīta no vienas federālās zemes budžeta pozīcijas uz citu tās pašas federālās zemes budžeta pozīciju,
- federālā zeme, attiecībā pret kuru ir pasludināts likumīgā spēkā stājies nelabvēlīgs spriedums, gan tiesās, gan publiski – tostarp ar savu ranga ziņā augstāko politisko amatpersonu starpniecību parlamentā – ir paziņojusi, ka nepildīs tiesas uzliktos pienākumus saistībā ar gaisa kvalitātes uzlabošanas plānošanu,
- lai gan principā valsts tiesībās ar mērķi izpildīt tiesas nolēmumus apcietinājuma institūts ir paredzēts, valsts konstitucionālo tiesību judikatūrai ir pretrunā attiecīgās tiesību normas piemērošana tādā situācijā kā šī, un
- valsts tiesībās tādā situācijā kā šī nav paredzēti piespiedu līdzekļi, kas būtu efektīvāki par brīdināšanu par kavējuma naudas piespriešanu un tās piemērošanu, taču ar mazāk ierobežojošu iedarbību nekā apcietinājums, un šādu piespiedu līdzekļu izmantošana arī pēc būtības nav iespējama?”

32. *Deutsche Umwelthilfe*, Bavārijas federālā zeme un Eiropas Komisija iesniedza Tiesai rakstveida apsvērumus. Šie paši lietas dalībnieki un ieinteresētās personas, kā arī Vācijas valdība bija pārstāvēti 2019. gada 3. septembra tiesas sēdē mutvārdu paskaidrojumu uzklaušanāsai.

IV. Vērtējums

A. Ievada apsvērumi

33. Iesniedzējtiesas jautājums par Savienības tiesību efektīvu īstenošanu attiecas uz pasākumiem, kurus valsts tiesa var piemērot vai kas tai ir jāpiemēro iestādei, ņemot vērā divu veidu pienākumus, kas šai pēdējai minētajai ir jāpilda atbilstoši, pirmkārt, atvasināto tiesību normām, šajā gadījumā – Direktīvai 2008/50, un, otrkārt, tiesas nolēmumiem, kas attiecībā uz to jau ir pieņemti, lai nodrošinātu šo tiesību piemērošanu.

34. Problemātika, ar kuru saskaras iesniedzējtiesa, ir tāda, ka valsts tiesībās nav paredzēti pietiekami piespiedu līdzekļi, lai piespiestu amatpersonas pildīt tās nolēmumus un tādējādi ievērot Savienības tiesības.

35. Iesniedzējtiesas minētās tiesību normas, kas attiecas uz pirmo pienākumu veidu, ir LES 4. panta 3. punkts, kurā ir noteikts lojālas sadarbības starp Savienību un dalībvalstīm princips un prasība, kā pēdējām minētajām jānodrošina to pienākumu izpilde, kas izriet no Savienības iestāžu aktiem, un LESD 197. panta 1. punkts, kurā ir uzsvērts, ka Savienības pareizas darbības nodrošināšanai ir būtiski, lai dalībvalstis efektīvi īstenotu Savienības tiesību aktus.

36. Lai pamatotu otro pienākumu veidu, iesniedzējtiesa min tiesības uz efektīvu tiesību aizsardzību tiesā, kas ir minētas Hartas 47. pantā un paredzētas Orhūsas konvencijas 9. pantā. No šīm tiesībām izriet dalībvalstu pienākums saskaņā ar LES 19. panta 1. punkta otro daļu noteikt tiesību aizsardzības līdzekļus, kas ir nepieciešami, lai nodrošinātu efektīvu tiesisko aizsardzību jomās, uz kurām attiecas Savienības tiesības.

37. Kā izriet no iesniedzējtiesas norādītā tiesiskā regulējuma, sprieduma izpildes pasākumi Vācijas *civiltiesībās* ietver kavējuma naudas noteikšanu, trešās personas veiktu izpildi un apcietinājumu. Vācijas *administratīvajās* tiesībās savukārt ir paredzēta iespēja noteikt kavējuma naudu, lai nodrošinātu, ka iestāde ievēro tai ar tiesas nolēmumu izdotu rīkojumu. Šo kavējuma naudu apmēri ir mazāki nekā civiltiesībās. Iesniedzējtiesa uzskata, ka, ja kavējuma naudas noteikšana izrādās neefektīva, ir iespējams izmantot civiltiesību normas, kurās konkrēti ir paredzēts kavējuma naudas apmērs 25 000 EUR apmērā, nevis 10 000 EUR apmērā, bet apcietinājums nevar tikt piemērots amatpersonām. Kā norādīts šo secinājumu 27. punktā, tas izrietot no Vācijas konstitucionālajām tiesībām *Bundesverfassungsgericht* (Federālā konstitucionālā tiesa) interpretācijā.

38. Šajā stadijā ir jāprecizē, ka *Deutsche Umwelthilfe* apstrīd šo valsts tiesiskā regulējuma aprakstu⁷. Tomēr Tiesai, kad valsts tiesa tajā ir vērsusies ar prejudiciāliem jautājumiem, ir jāievēro tā valsts tiesību interpretācija, ko tai ir izklāstījusi šī [iesniedzēj]tiesa⁸. Līdz ar to, lai kāda būtu pamatlietas pušu paustā kritika par iesniedzējtiesas veikto valsts tiesību interpretāciju, šis lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu ir jāizvērtē, ņemot vērā, kā šīs tiesības ir interpretējusi šī tiesa.

39. No Tiesai iesniegtajiem lietas materiāliem izriet, ka iemesls, kādēļ pret valsti un tās iestādēm izmantotie piespiedu līdzekļi Vācijas valsts tiesībās nav tik stingri kā civiltiesībās, izriet no tā, ka parasti valsts ievēro tai adresētos tiesas nolēmumus. Pat *Deutsche Umwelthilfe* uzskata, ka šī lieta ir izņēmuma gadījums.

40. Tomēr, tāpat kā iesniedzējtiesa, *Deutsche Umwelthilfe* un Komisija, es vēlos uzsvērt, ka šī lieta – lai arī tā ir izņēmuma gadījums – nav nenozīmīga. Gluži otrādi, tas, ka Bavārijas federālās zemes amatpersonas atsakās izpildīt pamatlietā aplūkotos tiesas nolēmumus, kas stājušies likumīgā spēkā, var radīt nopietnas sekas gan personu veselībai un dzīvībai⁹, gan tiesiskumam¹⁰.

⁷ *Deutsche Umwelthilfe* apgalvo, ka pastāv juridisks pamats apcietinājuma piemērošanai amatpersonām. Tas esot ietverts *VwGO* 167. pantā, kurā ir atzīta iespēja izmantot civiltiesības. Tādējādi *Deutsche Umwelthilfe* uzskata, ka iesniedzējtiesas šaubas attiecas nevis uz tiesību aktu, kā paredzēts šajā 167. pantā, bet gan uz *Bundesverfassungsgericht* (Federālā konstitucionālā tiesa) judikatūru. Bavārijas federālā zeme un Vācijas valdība uzskata, ka izpildes pasākumi, kuri var tikt piemēroti iestādei, ir paredzēti *VwGO* 167. pantā, kurā ir atsauce uz civiltiesībām, ja citās normās nav noteikts citādi. Viņu ieskatā *VwGO* 172. pants ir šāda tiesību norma, un grozījuma, kas šajā 172. pantā ir izdarīts pēc *Bundesverfassungsgericht* (Federālā konstitucionālā tiesa) 1999. gada 9. augusta rīkojuma (1 BvR 2245/98), saskaņā ar to nosakot lielāku iestādei piemērojamo kavējuma naudu maksimālo apmēru, lai palielinātu to efektivitāti, iedarbība ir tāda, ka vairs nav iespējams izmantot citus civiltiesībās paredzētos stingrākos piespiedu pasākumus.

⁸ Skat. spriedumu, 2017. gada 14. jūnijs, *Online Games* u.c. (C-685/15, EU:C:2017:452, 45. punkts), un šajā nozīmē skat. konkrēti spriedumu, 2016. gada 21. jūnijs, *New Valmar* (C-15/15, EU:C:2016:464, 25. punkts).

⁹ No lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu, kā arī no priekšlikuma Eiropas Parlamenta un Padomes direktīvai (2005. gada 21. septembris) par apkārtējā gaisa kvalitāti un tīrāku gaisu Eiropai (COM (2005) 447 galīgā redakcija) izriet, ka slāpekļa dioksīda koncentrācija, kas stipri pārsniedz likumā noteikto, ietekmē cilvēku veselību ikdienā un viņu paredzamo dzīves ilgumu.

¹⁰ Skat. šo secinājumu 49. punktu.

41. Šajā kontekstā ir jāuzskata, ka ar savu prejudiciālo jautājumu iesniedzējtiesa būtībā jautā, vai Savienības tiesības, it īpaši LES 4. panta 3. punkta otrā daļa, LESD 197. panta 1. punkts, Hartas 47. panta 1. punkts, Orhūsas konvencijas 9. pants un LES 19. panta 1. punkta otrā daļa, ir jāinterpretē tādējādi, ka, lai nodrošinātu efektīvu Direktīvas 2008/50 īstenošanu un šajā nolūkā piespiestu amatpersonas pildīt tiesas nolēmumu, kas ir stājies likumīgā spēkā, valsts tiesa attiecībā uz šīm amatpersonām var noteikt vai tai ir jānosaka tāds brīvības atņemšanas pasākums kā apcietinājums, ja šīs tiesas valsts tiesībās šāds pasākums ir noteikts, pat ja tas attiecībā uz šīm personām nav paredzēts ar skaidru un paredzamu valsts tiesību aktu.

42. Lai atbildētu uz šo jautājumu, es vispirms izvērtēšu to pienākumu apmēru, kas valsts tiesai ir jāizpilda, lai nodrošinātu Savienības tiesību efektivitāti (B iedaļa), un pēc tam izvērtēšu šo pienākumu iespējamās robežas, ņemot vērā pamattiesības uz brīvību (C iedaļa).

B. Pienākums nodrošināt Savienības tiesību efektivitāti

43. Tiesai jau ir bijusi izdevība izvērtēt pasākumus, kas valsts tiesai ir jāpiemēro saskaņā ar LES 4. panta 3. punktā noteikto lojālas sadarbības principu un attiecīgo personu tiesībām uz efektīvu tiesību aizsardzību tiesā, kas noteiktas Hartas 47. pantā, ja dalībvalsts nav ievērojusi Direktīvas 2008/50, it īpaši tās 13. un 23. panta, tiesību normas.

44. Šajā ziņā no spriedumiem *Janecek*¹¹, *ClientEarth*¹² un *Craeynest u.c.*¹³ izriet, ka, ja valsts nepilda savus pienākumus attiecībā uz gaisa kvalitātes uzlabošanas plāna izstrādi, valsts tiesai pēc attiecīgo privātpersonu pieprasījuma ir pienākums veikt *visus nepieciešamos pasākumus*, tai skaitā izdot rīkojumu, ja tāds ir *paredzēts valsts tiesību aktos*, lai kompetentā iestāde izstrādātu šo plānu saskaņā ar Direktīvā 2008/50 paredzētajiem nosacījumiem¹⁴.

45. Šie spriedumi sniedz tikai daļēju atbildi uz jautājumu par Savienības tiesību efektīvu īstenošanu tādā gadījumā, uz kādu attiecas pamatlieta. Tāpat kā lietās, kurās tika taisīti attiecīgie spriedumi, Savienības tiesību īstenošanas problemātika attiecas nevis uz to, kā attiecīgā dalībvalsts ir transponējusi Direktīvu 2008/50, bet gan uz konkrētām darbībām, ko valsts ir veikusi, lai izpildītu šīs direktīvas noteikumus. Tomēr šīs lietas ietvaros šo problemātiku papildina problēma, ka iestāde nepilda tiesas nolēmumus, kuros tai ir uzdots veikt atsevišķas konkrētas darbības – šajā gadījumā – paredzēt satiksmes aizliegumus uz noteiktiem ceļiem.

46. Jautājums ir par to, vai valsts tiesas pienākums veikt “visus vajadzīgos pasākumus”, lai nodrošinātu Direktīvas 2008/50 ievērošanu, šādā gadījumā ietver pienākumu piemērot tādu brīvības atņemšanas pasākumu kā apcietinājums.

47. Šis jautājums šajā lietā ir jo vairāk nozīmīgs tādēļ, ka Savienības tiesību neievērošana ir īpaši nopietna. Tas, ka valsts neievēro tiesas nolēmumu, ar ko tai ir uzdots veikt noteiktas darbības, lai ievērotu šo direktīvu, apdraud attiecīgās personas pamattiesības uz efektīvu tiesību aizsardzību tiesā, kas ir garantētas Hartas 47. pantā.

11 Spriedums, 2008. gada 25. jūlijs (C-237/07, EU:C:2008:447).

12 Spriedums, 2014. gada 19. novembris (C-404/13, EU:C:2014:2382).

13 Spriedums, 2019. gada 26. jūnijs (C-723/17, EU:C:2019:533).

14 Spriedums, 2019. gada 26. jūnijs, *Craeynest u.c.* (C-723/17, EU:C:2019:533, 56. punkts).

48. Kā izriet no spriedumiem *Toma* un *Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci*¹⁵, kā arī *Torubarov*¹⁶, ja kādas dalībvalsts tiesību sistēmā būtu pavērta iespēja, ka likumīgā spēkā stājies un saistošs tiesu nolēmums paliek bez iedarbības, tā kaitējot kāda lietas dalībnieka interesēm, Hartas 47. pantā garantētās tiesības uz efektīvu tiesību aizsardzību tiesā būtu iluzoriskas, tāpēc sprieduma izpilde ir uzskatāma par “efektīvas tiesību aizsardzības” šā 47. panta izpratnē neatņemamu sastāvdaļu.

49. Valsts atteikums pildīt tiesas nolēmumu var arī apdraudēt tiesiskumu, kas ir viena no vērtībām, pamatojoties uz kurām Savienība ir dibināta¹⁷. Tiesiskuma ievērošana ir obligāta visiem Savienības pilsoņiem, vispirms jau valsts pārstāvjiem, ņemot vērā viņu īpašo atbildību šajā jomā, kas izriet no viņu amata¹⁸. Vācijas valdība pati to atzina tiesas sēdes laikā, uzsverot, ka izpildvarai acimredzami ir jāievēro tiesas nolēmums. Arī *Deutsche Umwelthilfe* norādīja, ka parasti valsts ievēro tiesas nolēmumus, jo ar mērenām kavējuma naudām parasti pietiekot, lai mudinātu iestādi tos izpildīt.

50. Tomēr, konkrēti, ja ar šādām kavējuma naudām, kas paredzētas valsts tiesībās attiecībā uz iestādēm, nepietiek, lai piespiestu dalībvalsti izpildīt tiesas nolēmumu, kura mērķis ir panākt direktīvas īstenošanu, vai valsts tiesa var vai arī tai ir pienākums piemērot citus pasākumus, izņemot tos, kas tai ir pieejami saskaņā ar šīm tiesībām?

51. Saskaņā ar lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu pasākumi, kas jau ir piemēroti saskaņā ar valsts tiesībām, proti, kavējuma naudas par kopējo summu 10 000 EUR, nav ietekmējuši Bavārijas federālās zemes rīcību. Turklāt, kā uzskata iesniedzējtiesa, vienīgie pārējie iespējamie pasākumi, proti, kavējuma naudas, kas var sasniegt 25 000 EUR apmēru, nenodrošinātu lielāku atbilstību efektivitātes prasībai, jo tām nav nekādas ietekmes uz federālās zemes budžetu¹⁹ un tās amatpersonas ir publiski paziņojušas, ka tām neesot nodoma paredzēt satiksmes aizliegumus, kā to ir uzdevusi iesniedzējtiesa.

52. Šajā ziņā no sprieduma *Craeynest* u.c.²⁰ izriet, ka nepieciešamie pasākumi, kas jāveic valsts tiesai, lai nodrošinātu Direktīvā 2008/50 noteikto pienākumu izpildi, principā aprobežojas ar valsts tiesībās paredzētajiem pasākumiem.

53. Tāpat no Tiesas pastāvīgās judikatūras izriet, ka valsts tiesas nolēmuma par Savienības tiesību aktu izpilde principā ietilpst dalībvalstu procesuālajā autonomijā. Ja attiecīgajā jautājumā nav Savienības tiesiskā regulējuma, katras dalībvalsts tiesību sistēmā ir jāparedz procesuāli noteikumi prasībām, kas paredzētas, lai aizsargātu tiesības, kuras attiecīgajām personām ir noteiktas Savienības tiesībās²¹. Šī procesuālā autonomija tiek īstenota ar nosacījumu, ka šie [procesuālie] noteikumi nav nelabvēlīgāki par noteikumiem, kas attiecas uz līdzīgām prasībām, kuru pamatā ir valsts tiesības (līdzvērtības princips), un tie nedrīkst padarīt neiespējamu vai pārmērīgi apgrūtināt to tiesību izmantošanu, kuras piešķirtas ar Savienības tiesību sistēmu (efektivitātes princips)²². Šajā konkrētajā lietā līdzvērtības princips netiek aplūkots.

54. Šajā gadījumā pamatlietā valsts tiesas veiktie pasākumi neļauj nodrošināt Direktīvas 2008/50 efektīvu piemērošanu, un attiecīgi šī situācija padara ar šo direktīvu *Deutsche Umwelthilfe* piešķirto tiesību īstenošanu praktiski neiespējamu.

15 Spriedums, 2016. gada 30. jūnijs (C-205/15, EU:C:2016:499, 43. punkts).

16 Spriedums, 2019. gada 29. jūlijs (C-556/17, EU:C:2019:626, turpmāk tekstā – “spriedums *Torubarov*”, 57. punkts).

17 Skat. spriedumus, 2019. gada 24. jūnijs, Komisija/Polija (Augstākās tiesas neatkarība) (C-619/18, EU:C:2019:531, 43. punkts), un 2018. gada 27. februāris, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, 30. un 31. punkts).

18 Pēc analogijas skat. spriedumu, 2006. gada 11. jūlijs, Komisija/Cresson (C-432/04, EU:C:2006:455, 70. punkts).

19 Skat. šo secinājumu 22. punktu.

20 Spriedums, 2019. gada 26. jūnijs (C-723/17, EU:C:2019:533, 56. punkts).

21 Spriedums, 2007. gada 13. marts, *Unibet* (C-432/05, EU:C:2007:163, 39. punkts).

22 Spriedums, 2019. gada 26. jūnijs, *Craeynest* u.c. (C-723/17, EU:C:2019:533, 54. punkts un tajā minētā judikatūra).

55. Jautājums ir par to, vai šādos apstākļos Savienības tiesības piedāvā instrumentus, kas ļauj pārvarēt no valsts tiesībām izrietošos šķēršļus. Šajā ziņā ir jāpārbauda, vai Savienības tiesību pārākuma princips ir šāds instruments.

56. Saskaņā ar šo principu Savienības tiesības ir pārākas par dalībvalstu tiesībām un uzliek par pienākumu visām to institūcijām nodrošināt dažādo Savienības tiesību normu pilnīgu iedarbību²³. Tādējādi valsts tiesām to iekšējās tiesības ir jāinterpretē pēc iespējas atbilstīgi Savienības tiesību prasībām, lai nodrošinātu Savienības tiesību pilnīgu iedarbīgumu²⁴.

57. Lai arī atbilstīgas interpretācijas pienākumam ir zināmas robežas un tas nevar būt pamats valsts tiesību *contra legem* interpretācijai, tas tomēr prasa iespēju robežās ņemt vērā valsts tiesības kopumā un piemērot tajās atzītās interpretācijas metodes, lai nodrošinātu Savienības tiesību pilnīgu iedarbīgumu un rastu risinājumu, kas atbilst šo tiesību mērķim²⁵.

58. Tādējādi valsts tiesām vajadzības gadījumā ir pienākums grozīt iedibinātu judikatūru, ja tās pamatā ir valsts tiesību interpretācija, kas nav saderīga ar direktīvas mērķiem, un pēc savas ierosmes atstāt bez piemērošanas jebkuru interpretāciju, kas saskaņā ar to valsts tiesību aktiem tām būtu bijusi saistoša, ja šāda interpretācija nav saderīga ar attiecīgo direktīvu²⁶.

59. Gadījumā, ja valsts tiesisko regulējumu nav iespējams interpretēt atbilstīgi Savienības tiesībām, valsts tiesai saskaņā ar Savienības tiesību pārākuma principu – tādas tiesvedības ietvaros, kas uzsākta pret valsts iestādi, – var būt pienākums atstāt bez piemērošanas jebkuru valsts tiesību normu, kas ir pretrunā Savienības tiesību normai, kurai ir tieša iedarbība, ja tā ir pietiekami skaidra, precīza un beznosacījuma, lai privātpersonām radītu tiesības, uz kurām pašām par sevi var atsaukties valsts tiesā²⁷.

60. Tādējādi strīdos, kas ir pamatoti ar Savienības tiesībām, Savienības tiesību pārākuma princips ir ļāvis pārvarēt daudzus procesuālus šķēršļus, kas izriet no valsts tiesībām. Dažos gadījumos tas ir ļāvis valsts tiesai piemērot procesuālos noteikumus un veikt pasākumus situācijās, kas nav paredzētas valsts tiesībās²⁸.

61. Nesenajā spriedumā *Torubarov* attiecībā uz starptautiskās aizsardzības pieteikumu Tiesa nosprieda, ka ar valsts tiesību aktiem, kas izraisa situāciju, kurā iesniedzējtiesai nav nekādu līdzekļu, kas tai ļautu panākt, ka attiecīgās pārvaldes iestādes ievēro tās spriedumu, tiek pārkāpta Hartas 47. pantā paredzēto tiesību uz efektīvu tiesību aizsardzību būtība²⁹. Tā uzskatīja, ka valsts tiesai ir pienākums vajadzības gadījumā nepiemērot valsts tiesisko regulējumu, kas tai aizliedz ar savu lēmumu aizstāt pārvaldes iestādes lēmumu, kurš neatbilst tās iepriekšējam spriedumam³⁰.

62. Tāpat kā šajā lietā, iesniedzējtiesa uzskatīja, ka tās rīcībā, pamatojoties uz savām valsts tiesībām, nav pietiekamu piespiedu līdzekļu, lai liktu iestādei ievērot tās spriedumu un nodrošinātu Savienības tiesību pilnīgu efektivitāti. Tātad starp šo lietu un spriedumu *Torubarov* pastāv analogija.

63. Kad šos apsvērumus esmu atgādinājis – kādi secinājumi šajā lietā ir jāizdara no Savienības tiesību pārākuma principa?

23 Spriedums, 2019. gada 24. jūnijs, *Poplawski* (C-573/17, EU:C:2019:530, 53. un 54. punkts).

24 Spriedums, 2019. gada 24. jūnijs, *Poplawski* (C-573/17, EU:C:2019:530, 55. punkts).

25 Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2019. gada 24. jūnijs, *Poplawski* (C-573/17, EU:C:2019:530, 74., 76. un 77. punkts).

26 Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2019. gada 24. jūnijs, *Poplawski* (C-573/17, EU:C:2019:530, 78. punkts).

27 Skat. spriedumu, 2019. gada 24. jūnijs, *Poplawski* (C-573/17, EU:C:2019:530, 58. un 61. punkts).

28 Skat. spriedumus, 1990. gada 19. jūnijs, *Factortame u.c.* (C-213/89, EU:C:1990:257, 23. punkts); 2001. gada 20. septembris, *Courage un Crehan* (C-453/99, EU:C:2001:465, 26. un 36. punkts, otrais ievilkums); 2002. gada 21. novembris, *Cofidis* (C-473/00, EU:C:2002:705, 38. punkts), kā arī 2013. gada 14. marts, *Aziz* (C-415/11, EU:C:2013:164, 64. punkts).

29 Spriedums *Torubarov* (71. un 72. punkts).

30 Spriedums *Torubarov* (74. punkts).

64. Kā izriet no šo secinājumu 58. un 59. punkta, valsts tiesai ir pienākums, cik vien iespējams, nepiemērot judikatūru, kas rada šķērsli Savienības tiesību pilnīgai piemērošanai, vai pat tiesību aktu, kas rada šādu šķērsli, ja tās izskatīšanā esošais strīds starp privātpersonu un valsti attiecas uz Savienības tiesību normu, kurai ir tieša iedarbība³¹.

65. Iesniedzējtiesa norāda, ka tai šķiet iespējams interpretēt savas valsts tiesības tā, lai nodrošinātu Savienības tiesību normu pilnīgu iedarbību pamatlietā. Šajā nolūkā tā piedāvā izmantot šo secinājumu 56. punktā atgādināto atbilstīgas interpretācijas mehānismu, to piemērojot piespiedu izpildes pasākumiem, kas paredzēti valsts tiesībās kopumā.

66. Tā kā kavējuma naudas par kopējo apmēru 10 000 EUR piemērošana nav bijusi efektīva, pastāv iespēja, ka kavējuma naudas noteikšanai par lielāku summu – līdz 25 000 EUR – arī nebūs vēlamās iedarbības, tāpēc šī tiesa uzskata, ka būtu jāpiemēro apcietinājums. Tas nozīmētu, ka ir jāņem vērā *Bundesverfassungsgericht* (Federālā konstitucionālā tiesa) 1999. gada judikatūra³², kurā ir apsvērta iespēja izmantot stingrākus piespiedu pasākumus, kas ir ietverti Vācijas civiltiesībās, bet nav jāņem vērā šīs pašas tiesas 1970. gada judikatūra³³, kas radītu šķērsli apcietinājuma piemērošanai amatpersonām. Šis šķērslis izrietot no tā, ka nepastāv skaidrs un precīzs tiesību akts, kas atbilst noteiktām formālām prasībām attiecībā uz šīm personām. ZPO 888. pants neatbilstot šīm prasībām, un, kā to tiesas sēdē norādīja Vācijas valdība, atbildot uz Tiesas jautājumu, Vācijas tiesas attiecībā uz šīm personām neesot noteikušas nekādus brīvības atņemšanas pasākumus.

67. Tomēr jautājums ir par to, vai valsts tiesai, lai nodrošinātu Direktīvas 2008/50 23. panta un Hartas 47. panta pilnīgu iedarbību, savu valsts tiesību interpretācija ir jāpaplašina tik ļoti, ka tādējādi netiek ņemta vērā judikatūra vai pat tiesību akts, kas aizsargā indivīdus. Man tā nešķiet.

68. Praksē Savienības tiesību pilnīgai efektivitātei ir robežas. Valsts tiesai, kurai ir jāpiemēro Savienības tiesības, dažreiz ir jāsamēro vairākas pamattiesības³⁴. Atsevišķos gadījumos Savienības tiesību normas pilnīga piemērošana ir jāizslēdz, pamatojoties uz vispārēju tiesību principu³⁵ vai pamattiesībām³⁶.

69. Tā kā apcietinājums nozīmē brīvības atņemšanu, ir jāpārbauda, vai valsts tiesību daļas nepiemērošana, kā to ir iecerējusi iesniedzējtiesa, lai pilnībā īstenotu direktīvu un nodrošinātu tiesības uz efektīvu tiesību aizsardzību tiesā, ir saderīga ar Hartas 6. pantu, kurā ir garantētas tiesības uz brīvību.

31 Attiecībā uz Direktīvas 2008/50 23. pantu Tiesa jau ir nospriedusi, ka šajā tiesību normā ir noteikts skaidrs pienākums izstrādāt gaisa kvalitātes uzlabošanas plānu, kas atbilst zināmām prasībām, uz kurām privātpersonas var atsaukties pret valsts iestādēm (skat. spriedumu, 2014. gada 19. novembris, *ClientEarth*, C-404/13, EU:C:2014:2382, 53.–56. punkts un tajos minētā judikatūra). Attiecībā uz Hartas 47. pantu Tiesa ir nospriedusi, ka tāda strīda kontekstā, kas attiecas uz situāciju, kuru regulē Savienības tiesības, šis pants ir pietiekams pats par sevi un nav jāprecizē ar Savienības vai valsts tiesību normām, lai privātpersonām radītu tiesības, uz kurām pašām par sevi var atsaukties (spriedums, 2018. gada 17. aprīlis, *Egenberger*, C-414/16, EU:C:2018:257, 78. punkts, un spriedums *Torubarov*, 56. punkts).

32 1999. gada 9. augusta rīkojums (1 BvR 2245/98). Lieta, kas ir šī rīkojuma pamatā, attiecās uz pašvaldības atteikumu iznomāt telpas noteiktai politiskai partijai. *Bundesverfassungsgericht* (Federālā konstitucionālā tiesa) uzskatīja, ka *VwGO* paredzētie pasākumi, it īpaši 172. pants, var izrādīties nepietiekami un ka tādā situācijā ZPO noteikumi varēja tikt piemēroti "mutatis mutandis" ["in entsprechender Anwendung"] saskaņā ar *VwGO* 167. pantu. *Bundesverfassungsgericht* (Federālā konstitucionālā tiesa) sniedz uz ZPO balstītu piespiedu izpildes pasākumu piemērus, kas visi attiecas uz trešās personas veiktu izpildi (piemēram, telpas var atvērt tiesu izpildītājs). Taču apcietinājums rīkojumā nav minēts.

33 1970. gada 13. oktobra rīkojums (1 BvR 226/70).

34 Attiecībā uz tiesību uz privātās dzīves neaizskaramību un tiesību uz vārda brīvību samērošanu skat. spriedumu, 2008. gada 16. decembris, *Satakunnan Markkinapörssi* un *Satamedia* (C-73/07, EU:C:2008:727, 52. un 53. punkts).

35 Skat. spriedumu, 2018. gada 24. oktobris, XC u.c. (C-234/17, EU:C:2018:853, 53. punkts).

36 Skat. spriedumu, 2019. gada 17. janvāris, *Dzivev* u.c. (C-310/16, EU:C:2019:30, 33., 34., 36. un 39. punkts).

C. Pamattiesību uz brīvību ņemšana vērā

70. Hartas 6. pantā ir paredzētas pamattiesības uz brīvību, kas atspoguļo Romā 1950. gada 4. novembrī parakstītās Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas (turpmāk tekstā – “ECPAK”)³⁷ 5. pantā paredzētās tiesības.

71. Šīs tiesības uz brīvību ir jālasa kopsakarā ar Hartas 52. panta 1. punktu, saskaņā ar kuru visiem Hartā atzīto tiesību un brīvību izmantošanas ierobežojumiem ir jābūt noteiktiem tiesību aktos un jāievēro šo tiesību un brīvību būtība.

72. Eiropas Cilvēktiesību tiesas pastāvīgā judikatūra, uz kuru ir jāatsaucas saskaņā ar Hartas 52. panta 3. punktu, attiecībā uz tiesībām, kuras atbilst ECPAK paredzētajām tiesībām, apstiprina, ka ir nepieciešams tiesību akts. Šajā judikatūrā, it īpaši spriedumā lietā *Del Rio Prada* pret Spāniju³⁸, uzsvars ir likts uz tiesību akta statusu, uzsverot, ka jebkādi brīvības atņemšanai ir jābūt juridiskam pamatam un attiecīgajam tiesību aktam ir jābūt pietiekami pieejamam, precīzam un paredzamam, lai tiktu novērsts jebkāds patvaļas risks. Tiesa šos kritērijus ir izmantojusi savā spriedumā *Al Chodor*, precizējot, ka ir nepieciešams juridiskais pamats un ka tam ir jāatbilst skaidrības, paredzamības, pieejamības un aizsardzības pret patvaļu kritērijiem³⁹.

73. Norādišu, ka Pamatlikuma 104. pantā, uz kuru atsaucas iesniedzējtiesa, ir ietvertas līdzīgas prasības, paredzot, ka personas brīvība var tikt ierobežota tikai saskaņā ar tiesību aktu, kuram ir jāatbilst noteiktiem formāliem kritērijiem.

74. Šajā lietā valsts tiesa skaidri un noteikti izklāsta, ka valsts tiesībās nav šāda tiesību akta par brīvības atņemšanu, piemērojot apcietinājumu, lai piespiestu amatpersonas izpildīt tiesas nolēmumu, kas stājies likumīgā spēkā.

75. Šis valsts tiesību izklāsts, protams, tika apspriests lietas dalībnieku rakstveida apsvērumos un tiesas sēdē Tiesā. Tomēr papildus tam, ka Tiesai nav jāapšaubā, kā iesniedzējtiesa interpretē valsts tiesības⁴⁰, es vēlos uzsvērt, ka no debatēm izriet, ka pastāv vismaz nopietnas šaubas par valsts tiesību interpretāciju un līdz ar to par to skaidrības un paredzamības pakāpi.

76. *Deutsche Umwelthilfe* un iesniedzējtiesa uzskata, ka šo paredzamības problēmu varētu pārvarēt, pieņemot brīdinājumu attiecībā uz attiecīgajām personām. Tomēr šī tiesa pati norāda, ka šāda veida brīdinājums nav paredzēts ZPO attiecībā uz pienākumiem veikt darbību, piemēram, uz pienākumu paredzēt satiksmes aizliegumu noteiktiem transportlīdzekļiem⁴¹.

77. Turklāt iesniedzējtiesas lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu ir norādīts, ka pastāv ievērojama papildu neskaidrība attiecībā uz personām, uz kurām var attiekties apcietinājums.

37 Saskaņā ar paskaidrojumiem attiecībā uz Hartu (OV 2007, C 303, 17. lpp.) Hartas 6. pantā paredzētās tiesības uz brīvību atbilst ECPAK 5. pantā garantētajām tiesībām, un saskaņā ar Hartas 52. panta 3. punktu šīm tiesībām ir tāda pati nozīme un darbības joma (skat. sadaļu “Paskaidrojums par 6. pantu”, pirmā daļa).

38 ECT, 2013. gada 21. oktobris, *Del Rio Prada* pret Spāniju (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, 125. punkts un tajā minētā judikatūra, kā arī, it īpaši, ECT spriedums, 1996. gada 25. jūnijs, *Amuur* pret Franciju (CE:ECHR:1996:0625JUD001977692, 50. punkts).

39 Spriedums, 2017. gada 15. marts, *Al Chodor* (C-528/15, EU:C:2017:213, 38. un 40. punkts).

40 Skat. šo secinājumu 38. punktu.

41 Skat. šo secinājumu 12. un 13. punktu. Šāds brīdinājums nav paredzēts ZPO 888. panta 2. punktā. Saskaņā ar ZPO 890. panta 1. un 2. punktu tas ir paredzēts gadījumā, kad ir noteikts pienākums atturēties no kādas darbības vai to paciest.

78. Iesniedzējtiesa piemin vairākas personas, proti, federālās zemes mērogā – ministru prezidentu un ministru vides un patērētāju tiesību aizsardzības lietās, bet Augšbavārijas administratīvā reģiona mērogā – valdības prezidentu un viceprezidentu. Tā piebilst, ka piesardzības labad būtu jānorāda arī personas, kas ieņem vadošus amatus federālās zemes un Augšbavārijas administratīvā reģiona mērogā, jo federālās zemes atbildīgajām iestādēm ir parlamentārā imunitāte, kura, ja tā netiktu atcelta, atņemtu apcietinājumam tā iedarbību.

79. No šī uzskaitījuma izriet, ka federālās zemes mēroga galvenās amatpersonas varētu izvairīties no apcietinājuma. Turpretī Augšbavārijas administratīvā reģiona augstākajām amatpersonām, kurām, kā norāda iesniedzējtiesa, ir jāievēro federālās zemes norādījumi, kā arī personām, kas ieņem vadošus amatus šīs federālās zemes un Augšbavārijas administratīvā reģiona kompetentajos dienestos, šāds pasākums varētu tikt piemērots. Attiecībā uz šīm personām iesniedzējtiesa tomēr precizē, ka vēl būtu jāpārbauda, vai var saprātīgi prasīt, lai tās izpilda tiesas nolēmumu, jo tādējādi tām būtu jārikojas pretrunā savas priekšniecības nostājai.

80. No iepriekš minētajiem elementiem izriet, ka, pat pieņemot, ka apcietinājums varētu ļaut sasniegt vēlamo mērķi, proti, *res judicata* spēka ievērošanu un tādējādi Direktīvas 2008/50 pilnīgu piemērošanu – kas, manuprāt, nebūt nav garantēts – šāda pasākuma piemērošana federālās zemes amatpersonām būtu pretrunā Hartas 6. pantā garantētajām pamattiesībām uz brīvību, jo šajā nolūkā nepastāv attiecīgs tiesību akts vai vismaz skaidrs un paredzams tiesību akts.

81. Neraugoties uz Savienības tiesību efektivitātes problēmu un, it īpaši, tiesību uz efektīvu tiesību aizsardzību tiesā ierobežošanu, ko izraisa šī konkrētā situācija, valsts tiesa nevar atturēties no Hartas 6. panta pamatprasību ievērošanas.

82. Kā tiesas sēdē Tiesā uzsvēra Vācijas valdība, runājot par strīdu, kas saistīts ar tiesībām, kuras izriet no direktīvas, tiesai, kas izskata lietu, valsts tiesības ir jāinterpretē atbilstoši Savienības tiesībām un tai var būt pienākums nepiemērot valsts tiesību aktu, kas tam rada šķēršļus. Tomēr šī valsts tiesību interpretācija noteikti nedrīkst nozīmēt pamattiesību uz brīvību pārkāpumu.

83. Tāpat kā Vācijas valdība, es uzskatu, ka privātpersonu brīvība nevar tikt ierobežota bez pietiekama juridiskā pamata. Šādam ierobežojumam ir jābūt balstītam uz skaidru, paredzamu un pieejamu tiesību aktu, kurā izslēgta patvaļā. Pretējā gadījumā brīvības ierobežojums var savukārt nopietni apdraudēt tiesiskumu.

84. Līdz ar to, lai cik nopietna būtu amatpersonu rīcība, atsakoties pildīt tiesas nolēmumu, kas stājies likumīgā spēkā, es uzskatu, ka valsts tiesa pienākumu darīt visu, kas ietilpst tās kompetencē, lai nodrošinātu direktīvas, konkrēti, direktīvas, kas attiecas uz vides jomu, pilnīgu iedarbību, un nodrošināt pamattiesības uz efektīvu tiesību aizsardzību tiesā, nevar izpildīt, pārkāpjot pamattiesības uz brīvību. Tātad šo pienākumu nevar izprast kā tādu, kas tai nedz ļauj, nedz, *a fortiori*, arī uzliek pienākumu neievērot pamattiesības uz brīvību⁴².

85. Tādējādi es aicinu Tiesu precizēt, ka tiesas pienākumam interpretēt savas valsts tiesības pēc iespējas atbilstīgāk Savienības tiesībām un, ja nepieciešams, nepiemērot tiesību aktu, kurš praksē rada šķērslī šo tiesību pilnīgai efektivitātei, ir absolūta robeža, ja šī interpretācija ir pretrunā Hartas 6. pantā garantētajām pamattiesībām uz brīvību.

42 Šeit es atsaucos uz ģenerālvokāta M. Bobeka [*M. Bobek*] secinājumiem lietā *Dzivev* u.c. (C-310/16, EU:C:2018:623, 123. un 124. punkts), kuros ir uzsvērtā nepieciešamība atrast līdzsvaru starp efektivitātes prasību un nepieciešamību aizsargāt pamattiesības.

86. Turklāt vēlos atgādināt, kā es to uzsvēru savos secinājumos lietā *Al Chodor*, ka pat gadījumā, ja apcietinājums būtu paredzēts tiesību aktā, brīvības atņemšanai, manuprāt, ir jābūt galējam pasākumam⁴³. Tādējādi to jebkurā gadījumā vajadzētu piemērot tikai tad, ja ir izmantoti visi citi pasākumi un tiek ievērots samērīguma princips.

87. Jāpiebilst, ka šajā gadījumā nav droši zināms, ka iesniedzējtiesa ir izmantojusi visus līdzekļus, kas ir tās rīcībā saskaņā ar valsts tiesībām. Tiesas sēdē tika ieteikts, ka varētu paredzēt citus pasākumus, piemēram, kavējuma naudas 25 000 EUR apmērā, ko varētu noteikt atkārtoti īsos laika periodos. Tāpat tika norādīts uz iespēju, ka šīs kavējuma naudas varētu tikt pārskaitītas nevis federālajai zemei, bet gan trešajai personai vai pat prasītājai pamatlietā. Iesniedzējtiesai ir jāpārbauda, vai šādi pasākumi būtu iespējami.

88. Tā kā valsts tiesībās nav paredzēti efektīvi piespiedu pasākumi, lai nodrošinātu spriedumu izpildi, tāds brīvības atņemšanas pasākums kā apcietinājums attiecībā uz amatpersonām katrā ziņā ir vai nav jāparedz valsts likumdevējam, ja tas to uzskata par atbilstošu vai vēlamu. Šāds lēmums dažādās dalībvalstīs var atšķirties atkarībā no sabiedrību skarošām izvēlēm un novērtējuma, vai šāds pasākums spēj nodrošināt attiecīgajā direktīvā paredzētā rezultāta sasniegšanu⁴⁴.

89. Norādišu, ka, pat ja iesniedzējtiesai saskaņā ar tās valsts tiesībām nav absolūti nekādu līdzekļu, lai nodrošinātu, ka atbildētāja ievēro tās izdotos tiesas nolēmumus, kas stājušies likumīgā spēkā, un tādējādi arī Direktīvu 2008/50, Savienības rīcībā ir vēl viens piespiedu līdzeklis. Tādā gadījumā varētu tikt apsvērta iespēja uzsākt pret dalībvalsti procedūru sakarā ar pienākumu neizpildi, un Komisija turklāt ir uzsākusi šādu procedūru saistībā ar gaisa piesārņojumu konkrēti Minhenes pilsētā⁴⁵. Ja tiktu taisīts dalībvalstij nelabvēlīgs spriedums par Direktīvas 2008/50 pārkāpumu un ja tā neizpildītu Tiesas spriedumu, Tiesa, pamatojoties uz LESD 260. panta 2. punktu, varētu tai piemērot naudas sodu par pagātni un kavējuma naudu par nākotni – apmērā, kas nodrošinātu preventīvu ietekmi, – kura vajadzības gadījumā būtu jāmaksā par katru dienu, kad dalībvalsts nepilda spriedumu.

V. Secinājumi

90. Ņemot vērā iepriekš minētos apsvērumus, es ierosinu Tiesai uz *Bayerischer Verwaltungsgerichtshof* (Bavārijas federālās zemes Augstākā administratīvā tiesa, Vācija) uzdoto prejudiciālo jautājumu atbildēt šādi:

Savienības tiesības, it īpaši LES 4. panta 3. punkta otrā daļa, LESD 197. panta 1. punkts, Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 47. panta 1. punkts, Konvencijas par pieeju informācijai, sabiedrības dalību lēmumu pieņemšanā un iespēju griezties tiesu iestādēs saistībā ar vides jautājumiem, kas parakstīta 1998. gada 25. jūnijā Orhūsā un Eiropas Kopienas vārdā apstiprināta ar Padomes Lēmumu 2005/370/EK (2005. gada 17. februāris), 9. pants un LES 19. panta 1. punkta otrā daļa ir jāinterpretē tādējādi, ka, lai nodrošinātu efektīvu Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2008/50/EK (2008. gada 21. maijs) par gaisa kvalitāti un tīrāku gaisu Eiropai īstenošanu un lai šajā nolūkā liktu amatpersonām izpildīt tiesas nolēmumu, kas stājies likumīgā spēkā, valsts tiesai nav pienākuma un nav arī ļauts attiecībā uz šīm personām noteikt tādu brīvības atņemšanas pasākumu kā apcietinājums, ja šāds pasākums attiecībā uz šīm personām nav paredzēts skaidrā, paredzamā un pieejamā valsts tiesību aktā, kurā turklāt izslēgta patvaļa.

43 Skat. manus secinājumus lietā *Al Chodor* (C-528/15, EU:C:2016:865, 55. punkts).

44 2019. gada 18. jūlija rakstā, kas publicēts *Frankfurter Allgemeine Zeitung, Bundesverwaltungsgericht* (Federālā administratīvā tiesa) priekšsēdētājs raksta, ka, viņaprāt, apcietinājums nav atbilstošs pasākums tādiem administratīvas iestādes pārstāvjiem, kāds ir federālās zemes ministru prezidents. Sabiedrība sagaidot, ka valsts un reģionālās iestādes, kā arī augstākās amatpersonas turpina pildīt visas savas funkcijas.

45 Skat. lietu izskatīšanas stadijā C-635/18, Komisija/Vācija.