



Judikatūras krājums

TIESAS SPRIEDUMS (virspalāta)

2019. gada 19. decembrī*

Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu – Vide – Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 6. pants, 47. panta pirmā daļa un 52. panta 1. punkts – Direktīva 2008/50/EK – Gaisa piesārņojums – Gaisa kvalitāte – Gaisa kvalitātes uzlabošanas plāns– Slāpekļa dioksīda robežlielumi – Pienākums veikt atbilstošus pasākumus, lai nodrošinātu minimālo pārsniegšanas laikposmu – Valsts tiesu pienākums veikt visus nepieciešamos pasākumus – Reģionālas valdības atteikums izpildīt tiesas rīkojumu – Apcietinājuma piemērošana attiecīgā reģiona augstiem politiskajiem pārstāvjiem vai augstākajām amatpersonām – Efektīva tiesību aizsardzība tiesā – Tiesības uz personas brīvību – Juridiskais pamats – Samērīgums

Lietā C-752/18

par lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu atbilstoši LESD 267. pantam, ko *Bayerischer Verwaltungsgerichtshof* (Bavārijas federālās zemes Augstākā administratīvā tiesa, Vācija) iesniedza ar lēmumu, kas pieņemts 2018. gada 9. novembrī un kas Tiesā reģistrēts 2018. gada 3. decembrī, tiesvedībā

Deutsche Umwelthilfe eV

pret

Freistaat Bayern,

TIESA (virspalāta)

šādā sastāvā: priekšsēdētājs K. Lēnartss [*K. Lenaerts*], priekšsēdētāja vietniece R. Silva de Lapuerta [*R. Silva de Lapuerta*], palātu priekšsēdētāji A. Prehala [*A. Prechal*], M. Vilaras [*M. Vilaras*], J. Regans [*E. Regan*], M. Safjans [*M. Saffjan*] (referents), S. Rodins [*S. Rodin*], L. S. Rosi [*L. S. Rossi*], I. Jarukaitis [*I. Jarukaitis*], tiesneši E. Juhāss [*E. Juhász*], D. Švābi [*D. Šváby*], K. Vajda [*C. Vajda*], F. Biltšens [*F. Biltgen*], K. Jirimēe [*K. Jürimäe*] un A. Kumins [*A. Kumin*],

ģenerālvokāts: H. Saugmandsgors Ēe [*H. Saugmandsgaard Øe*],

sekretārs: D. Ditersts [*D. Dittert*], nodaļas vadītājs,

ņemot vērā rakstveida procesu un 2019. gada 3. septembra tiesas sēdi,

ņemot vērā apsvērumus, ko sniedza:

- *Deutsche Umwelthilfe eV* vārdā – *R. Klinger, Rechtsanwalt*,
- *Freistaat Bayern* vārdā – *J. Vogel, W. Brechmann* un *P. Frei*, pārstāvji,

* Tiesvedības valoda – vācu.

- Vācijas valdības vārdā – *S. Eisenberg*, pārstāve,
 - Eiropas Komisijas vārdā – *F. Erlbacher*, *G. Gattinara* un *E. Manhaeve*, pārstāvji,
- noklausījusies ģenerālvokāta secinājumus 2019. gada 14. novembra tiesas sēdē,
pasludina šo spriedumu.

Spriedums

- 1 Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu ir par to, kā interpretēt 9. panta 4. punkta pirmo teikumu Konvencijā 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) (OV 2005, L 124, 1. lpp.; turpmāk tekstā – “Orhūsas konvencija”), LES 4. panta 3. punktu un 19. panta 1. punktu, LESD 197. panta 1. punktu, kā arī Eiropas Savienības Pamattiesību hartas (turpmāk tekstā – “Harta”) 47. panta pirmo daļu.
- 2 Šis lūgums ir iesniegts saistībā ar tiesvedību starp *Deutsche Umwelthilfe eV*, nevalstisku vides aizsardzības organizāciju, un *Freistaat Bayern* (Bavārijas brīvvalsts, Vācija) par tiesas rīkojuma noteikt satiksmes aizliegumus piespiedu izpildi, lai ievērotu pienākumus, kas izriet no Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2008/50/EK (2008. gada 21. maijs) par gaisa kvalitāti un tīrāku gaisu Eiropai (OV 2008, L 152, 1. lpp.).

Atbilstošās tiesību normas

Starptautiskās tiesības

- 3 Orhūsas konvencijas 9. pantā “Iespēja griezties tiesu iestādēs” ir noteikts:

“[..]

2. Katra Puse saskaņā ar attiecīgās valsts tiesību aktiem nodrošina to, ka ieinteresētās sabiedrības pārstāvjiem,

- a) kuriem ir pamatota interese vai arī
- b) kuri uzskata, ka noticis tiesību aizskārums, ja šādu priekšnosacījumu paredz attiecīgās Puses administratīvā procesa normas, ir iespēja pārskatīšanas nolūkā griezties tiesā un/vai kādā citā neatkarīgā un objektīvā institūcijā, kas izveidota ar tiesību aktiem, lai – pamatojoties uz materiāliem vai procesuāliem aspektiem – apstrīdētu jebkura tāda lēmuma, darbības vai bezdarbības likumību, uz ko attiecas 6. panta noteikumi, ja šāda apstrīdēšana paredzēta attiecīgās valsts tiesību aktos, kā arī neskarot šā panta 3. punktu un citus attiecīgus šīs konvencijas noteikumus.

To, vai interese ir pamatota un vai ir noticis tiesību aizskārums, nosaka saskaņā ar attiecīgās valsts tiesību aktiem un ar mērķi nodrošināt attiecīgai sabiedrības daļai plašas iespējas griezties tiesu iestādēs saistībā ar šīs konvencijas piemērošanu. Tādēļ a) apakšpunkta piemērošanas nolūkā par pamatotu uzskata ikvienas tādas nevalstiskas organizācijas interesi, kura atbilst 2. panta 5. punktā minētajām prasībām. Šādas organizācijas uzskata arī par tādām, kam ir tiesības, attiecībā uz kurām ir iespējams tiesību aizskārums, kā paredzēts b) apakšpunktā.

[..]

3. Turklāt, neskarot 1. un 2. punktā minētās pārskatīšanas procedūras, katra Puse nodrošina to, ka sabiedrības pārstāvjiem, kas atbilst attiecīgās valsts tiesību aktos noteiktajiem kritērijiem, ja tādi būtu, ir pieejamas administratīvas vai tiesas procedūras, lai apstrīdētu fizisku personu vai valsts iestāžu darbību vai bezdarbību, kas pārkāpj attiecīgās valsts tiesību aktus vides jomā.

4. Turklāt, neskarot 1. punktu, šā panta 1., 2. un 3. punktā minētajām procedūrām ir jānodrošina pamatoti un efektīvi tiesiskie līdzekļi, tostarp, vajadzības gadījumā, pagaidu tiesiskās aizsardzības līdzekļi, un tām ir jābūt taisnīgām, objektīvām un ātrām, kā arī tās nav saistītas ar pārmērīgām izmaksām. Šajā pantā paredzētos lēmumus noformē vai reģistrē rakstiski. Tiesu un, ja iespējams, citu institūciju lēmumi ir publiski pieejami.

[..]”

Savienības tiesības

4 Atbilstoši Direktīvas 2008/50 2. apsvērumam:

“Lai aizsargātu cilvēku veselību un vidi kopumā, ir jo īpaši svarīgi apkarot piesārņojošo vielu emisijas piesārņojuma avotā un apzināt un īstenot efektīvākos emisiju mazināšanas pasākumus vietējā, valsts un Kopienas mērogā. Tādēļ būtu jāizvairās no kaitīgu gaisu piesārņojošu vielu emisijām, tās būtu jānovērš vai jāsamazina un jāparedz attiecīgi gaisa kvalitātes standarti, ievērojot atbilstīgus Pasaules Veselības organizācijas standartus, pamatnostādnes un programmas.”

5 Šīs direktīvas 4. pantā ir paredzēts:

“Dalībvalstis visā to teritorijā izveido zonas un aglomerācijas. Gaisa kvalitātes novērtēšanu un gaisa kvalitātes pārvaldību veic visās zonās un aglomerācijās.”

6 Minētās direktīvas 13. panta “Cilvēku veselības aizsardzības robežlielumi un trauksmes līmeņi” 1. punktā ir noteikts:

“Dalībvalstis nodrošina to, ka sēra dioksīda, PM₁₀, svina un oglekļa oksīda koncentrācija gaisā to zonās un aglomerācijās nepārsniedz XI pielikumā noteiktos robežlielumus.

Robežlielumus, kas XI pielikumā noteikti attiecībā uz slāpekļa dioksīdu un benzolu, nedrīkst pārsniegt no minētajā pielikumā norādītās dienas.

Atbilstību šīm prasībām novērtē saskaņā ar III pielikumu.

[..]”

7 Šīs pašas direktīvas 23. panta 1. punktā ir noteikts:

“Ja konkrētās zonās vai aglomerācijās piesārņojošo vielu koncentrācija gaisā pārsniedz kādu robežlielumu vai mērķlielumu, kā arī attiecīgu pielāides robežu, dalībvalstis minētajām zonām vai aglomerācijām nodrošina gaisa kvalitātes uzlabošanas plānu izstrādi, lai panāktu atbilstību attiecīgajam robežlielumam vai mērķlielumam, kā paredzēts XI un XIV pielikumā.

Robežlielumiem, kuru sasniegšanas termiņš jau ir beidzies, gaisa kvalitātes plānos paredz piemērotus pasākumus, lai pārsnieguma laiks būtu pēc iespējas īsāks. Gaisa kvalitātes plānos papildus var iekļaut īpašus pasākumus, lai aizsargātu paaugstināta riska iedzīvotāju grupas, tostarp bērnus.

Šajos gaisa kvalitātes plānos iekļauj vismaz XV pielikuma A iedaļā minēto informāciju un var iekļaut 24. pant[ā] minētos pasākumus. Šos plānus tūlīt dara zināmus Komisijai, bet ne vēlāk kā divus gadus pēc tā gada beigām, kad novērots pirmais pārsniegums.

[..]”

- 8 Direktīvas 2008/50 XI pielikuma nosaukums ir “Robežlielumi cilvēku veselības aizsardzībai”. Tā B iedaļā ir noteikti robežlielumi sadalījumā pa piesārņojošām vielām atkarībā no to koncentrācijas gaisā, kura tiek mērīta dažādos laika sprīžos. Attiecībā uz slāpekļa dioksīdu šajā pielikumā ir paredzēts:

Vidējo rādītāju aprēķināšanas caurmēra ilgums	Robežlielums	Pielāides robeža	Izpildes termiņš (robežlielums)
1 stunda	200 µg/m ³ , nedrīkst pārsniegt vairāk kā 18 reizes kalendāra gadā	[..] 2010. gada 1. janvārī [..] 0 %	2010. gada 1. janvāris
Kalendāra gads	40 µg/m ³	[..] 2010. gada 1. janvārī [..] 0 %	2010. gada 1. janvāris

Vācijas tiesības

- 9 *Grundgesetz* (Pamatlikums) 104. panta 1. punkta pirmajā teikumā ir paredzēts:

“Personas brīvību var ierobežot tikai saskaņā ar formālu tiesību aktu un ievērojot tajā paredzētos procedūras noteikumus.”

- 10 *Verwaltungsgerichtsordnung* (Administratīvo tiesu procesa kodekss, 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.”

- 11 Saskaņā ar iesniedzējtiesas sniegtajiem paskaidrojumiem VwGO 172. pants ir šāda pretēja tiesību norma, kurā saskaņā ar VwGO 167. panta 1. punkta pirmā teikuma ievadfrāzi principā ir izslēgta to noteikumu par piespiedu izpildi piemērošana, kas ir ietverti *Zivilprozessordnung* (Civilprocesa kodekss) astotajā grāmatā. Tajā ir noteikts šādi:

“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 888. panta 1. un 2. punkts ir formulēti šādi:

“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* ir piemērojami apcietinājumam.

2. Piespiedu līdzekļi tiek noteikti bez iepriekšēja brīdinājuma.”

13 ZPO 890. panta 1. un 2. punktā ir paredzēts:

“1. Ja parādnieks ir pārkāpis savu pienākumu atturēties no kādas darbības vai pieļaut kādu darbību, pēc kreditora pieprasījuma par katru pārkāpumu pirmās instances tiesa viņam piespriež civiltiesisku naudas sodu un – gadījumā, ja soda piedzišana nav iespējama, – apcietinājumu vai [vienīgi] apcietinājumu uz ne ilgāku par sešiem mēnešiem. Katra naudas soda apmērs nedrīkst pārsniegt 250 000 EUR, bet kopējais apcietinājuma ilgums ir divi gadi.

2. Pirms soda piespriešanas ir jāizdod brīdinājums, ko pēc pieprasījuma veic pirmās instances tiesa, ja tas jau nav ietverts nolēmumā, ar kuru pasludināts pienākums.”

Pamatlieta un prejudiciālais jautājums

14 No lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu izriet, ka robežlielumi, kas noteikti ar Direktīvas 2008/50 13. panta 1. punkta otrās daļas un XI pielikuma B iedaļas noteikumiem, lasot tos kopsakarā, attiecībā uz slāpekļa dioksīdu (NO₂), proti, 40 µg/m³ kalendārajā gadā, ir pārsniegta daudzās vietās, dažkārt ļoti lielā mērā, vairākos autoceļu kilometros Minhenes (Vācija) pilsētā.

15 Pēc tam, kad *Deutsche Umwelthilfe* cēla prasību, *Verwaltungsgericht München* (Minhenes Administratīvā tiesa, Vācija) ar 2012. gada 9. oktobra spriedumu uzdeva Bavārijas federālajai zemei grozīt gaisa kvalitātes rīcības plānu, kas piemērojams attiecībā uz Minhenes pilsētu un kas ir “gaisa kvalitātes uzlabošanas plāns” Direktīvas 2008/50 23. panta izpratnē, tādējādi, lai tajā būtu ietverti pasākumi, kas nepieciešami, lai paredzētais slāpekļa dioksīda robežlielums šajā pilsētā tiktu ievērots pēc iespējas ātrāk. Šis spriedums ir ieguvis *res judicata* spēku.

16 Ar 2016. gada 21. jūnija rīkojumu *Verwaltungsgericht München* (Minhenes Administratīvā tiesa) izteica brīdinājumu Bavārijas federālajai zemei par kavējuma naudas uzlikšanu 10 000 EUR apmērā gadījumā, ja minētais rīkojums netiks izpildīts viena gada laikā no šī rīkojuma izsniegšanas brīža. Apelācijas procesā par šo pašu rīkojumu *Bayerischer Verwaltungsgerichtshof* (Bavārijas federālās zemes Augstākā administratīvā tiesa, Vācija) ar 2017. gada 27. februāra rīkojumu izteica brīdinājumu Bavārijas federālajai zemei par kavējuma naudas uzlikšanu apmērā no 2000 līdz 4000 EUR, ja tā neveiks nepieciešamos pasākumus, lai ievērotu Direktīvā 2008/50 noteiktos robežlielumus, tostarp nosakot satiksmes aizliegumus attiecībā uz transportlīdzekļiem ar dīzeļdzinēju dažādās apdzīvotās vietās. Arī šis rīkojums ir stājies likumīgā spēkā.

17 Tā kā Bavārijas federālā zeme nav pilnībā izpildījusi pienākumus, kas izriet no 2017. gada 27. februāra rīkojuma, *Verwaltungsgericht München* (Minhenes Administratīvā tiesa) pēc *Deutsche Umwelthilfe* pieprasījuma ar 2017. gada 26. oktobra rīkojumu piesprieda Bavārijas federālajai zemei samaksāt kavējuma naudu 4000 EUR apmērā. Bavārijas federālā zeme šo rīkojumu nepārsūdzēja un samaksāja kavējuma naudas summu.

18 Pēc tam Bavārijas federālā zeme joprojām neizpildīja visus tai ar 2017. gada 27. februāra rīkojumu uzliktos pienākumus. Gluži pretēji, Bavārijas federālās zemes pārstāvji, ieskaitot šīs federālās zemes ministru prezidentu, publiski paziņoja par savu nodomu neievērot iepriekš minētos pienākumus saistībā ar satiksmes aizliegumu noteikšanu.

19 Ar 2018. gada 28. janvāra rīkojumiem *Verwaltungsgericht München* (Minhenes Administratīvā tiesa) pēc *Deutsche Umwelthilfe* pieprasījuma Bavārijas federālajai zemei noteica kavējuma naudu 4000 EUR apmērā par to, ka tā nav izpildījusi 2017. gada 27. februāra rīkojuma rezolūtīvās daļas punktu, un izteica brīdinājumu šai federālajai zemei, ka tai tiks piemērota papildu kavējuma nauda par identisku summu, ja tā jaunā termiņā neizpildīs citu šī rīkojuma rezolūtīvās daļas punktu. Šī tiesa turpreti

noraidīja it īpaši prasību par apcietinājuma noteikšanu attiecībā pret Bavārijas federālās zemes vides un patērētāju aizsardzības ministru vai, ja tāda nav, šīs federālās zemes ministru prezidentu. Bavārijas federālā zeme par šiem 2018. gada 28. janvāra rīkojumiem iesniedza apelācijas sūdzību *Bayerischer Verwaltungsgerichtshof* (Bavārijas federālās zemes Augstākā administratīvā tiesa), kura ar 2018. gada 14. augusta rīkojumu šo sūdzību noraidīja.

- 20 Tomēr šajā pēdējā minētajā tiesā joprojām tiek izskatīta *Deutsche Umwelthilfe* iesniegtā apelācijas sūdzība par 2018. gada 28. janvāra rīkojumu, ar kuru tika noraidīta tās prasība par apcietinājumu. Iesniedzējtiesa uzskata, ka nav iemesla domāt, ka Bavārijas federālā zeme izpildīs 2017. gada 27. februāra rīkojumu, nosakot attiecīgos satiksmes aizliegumus.
- 21 Tomēr, ja izpildvara tik skaidri pauž savu lēmumu nepildīt konkrētus tiesas nolēmumus, būtu jāuzskata, ka jaunu kavējuma naudu lielākā apmērā uzlikšana un samaksa nevar likt izmainīt šādu rīcību. Proti, kavējuma naudas samaksa nerada nekādus finansiālus zaudējumus Bavārijas federālajai zemei. Gluži pretēji, šī kavējuma nauda tiek samaksāta, pārskaitot tiesas noteikto summu no noteikta federālās zemes budžeta posteņa, ieņēmamot šo pašu summu kā ieņēmumus šīs federālās zemes kasē.
- 22 Lai gan principā varētu būt iespējams nodrošināt attiecīgo pienākumu un tiesas nolēmumu ievērošanu ar apcietinājumu, kas tiktu piemērots noteiktiem Augšbavārijas (Vācija) valdības locekļiem, Bavārijas federālās zemes vides un patērētāju aizsardzības ministram vai arī šīs federālās zemes ministru prezidentam, iesniedzējtiesa uzskata, ka konstitucionālo tiesību apsvērumu dēļ šis ZPO paredzētais instruments šajā gadījumā nav piemērojams.
- 23 Proti, lai gan *VwGO* 167. panta 1. punkta pirmais teikums, ja vien kādā šī likuma 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.
- 24 Protams, *Bundesverfassungsgericht* (Federālā konstitucionālā tiesa, Vācija) jau esot nospriedusi, ka administratīvajām tiesām principā ir pienākums vajadzības gadījumā uzskatīt, ka no *VwGO* 172. panta izrietošie ierobežojumi tām nav saistoši.
- 25 Tomēr iesniedzējtiesas ieskatā, ja, pamatojoties uz ZPO 888. pantu, personām, kuras ieņem amatus valsts pārvaldē, tiktu piemērots apcietinājums, netiktu ievērota *Bundesverfassungsgericht* (Federālā konstitucionālā tiesa) 1970. gada 13. oktobra rīkojumā izvirzītā prasība, saskaņā ar kuru likumdevēja vēlmē, pieņemot tiesību normu, kas ir brīvības atņemšanas juridiskais pamats, ir jābūt ietvertam mērķim, kura īstenošanai šī tiesību norma tagad ir piemērojama. Iesniedzējtiesas ieskatā, ņemot vērā ZPO 888. panta pieņemšanas vēsturi, šādi paredzēta prasība nav izpildīta attiecībā uz personām, kuras ieņem amatus valsts pārvaldē.
- 26 Tomēr šī tiesa šaubās par to, vai Savienības tiesībās netiek prasīts atšķirīgs pamatlietā pastāvošās juridiskās situācijas vērtējums.
- 27 Proti, ja apcietinājuma piemērošana tādā situācijā kā pamatlietā aplūkotā ir nepieciešama saskaņā ar Savienības tiesībām, Vācijas tiesām nebūtu atļauts ņemt vērā šķērslī, ko veido iepriekš minētā konstitucionālā judikatūra.
- 28 Šādos apstākļos *Bayerischer Verwaltungsgerichtshof* (Bavārijas federālās zemes Augstākā administratīvā tiesa) nolēma apturēt tiesvedību un uzdot Tiesai šādu prejudiciālu jautājumu:

“Vai

- 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,
- tostarp LESD 197. panta 1. punktā noteiktais efektīvas Savienības tiesību īstenošanas dalībvalstīs princips,
- [Hartas] 47. panta [pirmajā daļā] garantētās tiesības uz efektīvu tiesību aizsardzību,
- no [Orhūsas konvencijas] 9. panta 4. punkta pirmā teikuma izrietošais līgumslēdzēju valstu pienākums nodrošināt efektīvu tiesību aizsardzību vides jautājumos,
- 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 [..], 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?”

Par prejudiciālo jautājumu

- 29 Ar savu jautājumu iesniedzējtiesa būtībā vēlas noskaidrot, vai Savienības tiesības, it īpaši Hartas 47. panta pirmā daļa, ir interpretējamas tādējādi, ka apstākļos, kurus raksturo valsts iestādes ilgstoša atteikšanās izpildīt tiesas lēmumu, ar ko tai tiek uzdots izpildīt skaidru, precīzu un beznosacījuma pienākumu, kas izriet no minētajām tiesībām, it īpaši no Direktīvas 2008/50, šīs tiesības pilnvaro vai pat uzliek pienākumu valsts tiesai piemērot apcietinājumu personām, kuras ieņem amatus valsts pārvaldē.

- 30 Iesniedzējtiesas ieskatā šis jautājums rodas tādas Tiesas judikatūras kontekstā, saskaņā ar kuru, līdzko dalībvalsts nav ievērojusi prasības, kuras izriet no Direktīvas 2008/50 13. panta 1. punkta otrās daļas, vienlaikus nelūdzot piešķirt termiņa pagarinājumu atbilstoši šīs direktīvas 22. pantā paredzētajiem nosacījumiem, kompetentajai valsts tiesai, kurā tiek izskatīta attiecīgā lieta, pret valsts iestādi ir jāvērs visi nepieciešamie pasākumi, piemēram, izpildrikojums, lai šī iestāde izstrādātu ar šo direktīvu prasīto plānu atbilstoši tajā paredzētajiem nosacījumiem (spriedums, 2014. gada 19. novembris, *ClientEarth*, C-404/13, EU:C:2014:2382, 58. punkts).
- 31 Šajā gadījumā iesniedzējtiesa, piemērojot šo judikatūru, jau ir izdevusi rīkojumu Bavārijas federālajā zemē paredzēt satiksmes aizliegumu noteiktiem transportlīdzekļiem ar dīzeļdzinēju dažādās Minhenes pilsētas zonās, lai pēc iespējas ātrāk ievērotu Direktīvas 2008/50 XI pielikuma B iedaļā noteikto robežlielumu attiecībā uz slāpekļa dioksīdu.
- 32 Saskaņoties ar Bavārijas federālās zemes atteikšanos izpildīt minēto rīkojumu, kas stājies likumīgā spēkā, pamatlieta konkrēti attiecas uz *Deutsche Umwelthilfe* pieprasījumu par šī rīkojuma piespiedu izpildi, piemērojot apcietinājumu Bavārijas federālās zemes vides un patērētāju aizsardzības ministram vai, ja tāda nav, šīs federālās zemes ministru prezidentam.
- 33 Šajā ziņā jānorāda, pirmkārt, ka, tā kā valsts tiesībās paredzētie piespiedu izpildes mehānismi nav saskaņoti, to īstenošanas noteikumi atbilstoši dalībvalstu procesuālās autonomijas principam ir nosakāmi to iekšējā tiesību sistēmā. Tomēr šiem noteikumiem ir jāatbilst diviem nosacījumiem, proti, tie nedrīkst būt mazāk labvēlīgi par noteikumiem, kas reglamentē valsts tiesībām pakļautas līdzīgas situācijas (līdzvērtības princips), un tie nedrīkst padarīt praktiski neiespējamu vai pārmērīgi grūtu Savienības tiesībās piešķirto tiesību īstenošanu (efektivitātes princips) (spriedums, 2019. gada 26. jūnijs, *Kuhar*, C-407/18, EU:C:2019:537, 46. punkts un tajā minētā judikatūra).
- 34 Otrkārt, ir jāatgādina, ka dalībvalstīm, īstenojot Savienības tiesības, ir jānodrošina to tiesību uz efektīvu tiesību aizsardzību tiesā ievērošana, kas ir noteiktas Hartas 47. panta pirmajā daļā (spriedums, 2019. gada 29. jūlijs, *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, 69. punkts), kurā atkārtoti tiek apstiprināts efektīvas tiesību aizsardzības tiesā princips. Runājot par prasību par vides tiesību ievērošanu, it īpaši pēc vides aizsardzības apvienību iniciatīvas, kā tas ir pamatlietā, šīs tiesības uz efektīvu tiesību aizsardzību ir paredzētas arī Orhūsas konvencijas 9. panta 4. punktā.
- 35 Saskaņā ar Tiesas judikatūru ar valsts tiesisko regulējumu, kas izraisa situāciju, kurā tiesas spriedums paliek neiedarbīgs, ja šīs tiesas rīcībā nav līdzekļu, lai panāktu tā izpildi, tiek pārkāpta Hartas 47. pantā nostiprināto tiesību uz efektīvu tiesību aizsardzību satūra būtība (šajā nozīmē skat. spriedumu, 2019. gada 29. jūlijs, *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, 72. punkts).
- 36 Proti, minētās tiesības būtu iluzoriskas, ja kādas dalībvalsts tiesību sistēmā būtu ļauts likumīgā spēkā stājušos un saistošu tiesu nolēmumu atstāt bez iedarbības, tā kaitējot kāda lietas dalībnieka interesēm (spriedumi, 2016. gada 30. jūnijs, *Toma* un *Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci*, C-205/15, EU:C:2016:499, 43. punkts un tajā minētā judikatūra, kā arī 2019. gada 29. jūlijs, *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, 57. punkts).
- 37 Konkrētāk, no Eiropas Cilvēktiesību tiesas judikatūras par 6. panta 1. punktu Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijā, kas parakstīta 1950. gada 4. novembrī Romā, atbilstoši kurai ir jāinterpretē Hartas 47. pants (spriedums, 2016. gada 30. jūnijs, *Toma* un *Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci*, C-205/15, EU:C:2016:499, 41. punkts, kā arī tajā minētā judikatūra), izriet, ka ar to, ka valsts iestādes ir nolēmušas nepildīt galīgu un izpildāmu tiesas nolēmumu, šai tiesību normai tiek atņemta jebkāda lietderīgā iedarbība (šajā nozīmē skat. ECT, 1997. gada 19. marts, *Hornsby* pret Grieķiju, CE:ECHR:1997:0319JUD001835791, 41. un 45. punkts).

- 38 Tiesības uz efektīvu tiesību aizsardzību tiesā ir vēl svarīgākas jomā, uz kuru attiecas Direktīva 2008/50, jo ar to, ka netiek veikti nepieciešamie pasākumi, tiktu apdraudēta cilvēku veselība (skat. pēc analogijas spriedumu, 2008. gada 25. jūlijs, *Janecek*, C-237/07, EU:C:2008:447, 38. punkts).
- 39 Turklāt valsts tiesai, lai nodrošinātu efektīvu tiesību aizsardzību tiesā jomās, uz kurām attiecas Savienības vides tiesības, ir jāsniedz tāda valsts tiesību interpretācija, kas, cik vien iespējams, atbilst gan Orhūsas konvencijas 9. panta 3. un 4. punkta mērķiem, gan efektīvas tiesību, kuras piešķirtas ar Savienības tiesībām, aizsardzības tiesā mērķim (šajā nozīmē skat. spriedumu, 2011. gada 8. marts, *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, 50. un 51. punkts).
- 40 Šajā nolūkā minētajai tiesai, ņemot vērā valsts tiesības kopumā un piemērojot tajās atzītās interpretācijas metodes, ir jāpārbauda, vai tā var veikt tādu šo tiesību interpretāciju, kas tai ļauj piemērot efektīvus piespiedu pasākumus, lai nodrošinātu, ka valsts iestādes izpilda likumīgā spēkā stājušos spriedumu, tostarp, piemēram, liela apmēra atkārtoti īsos laikposmos noteiktu kavējuma naudu, kura netiek ieskaitīta tajos budžeta līdzekļos, no kuriem tā tiek maksāta.
- 41 Šajā gadījumā iesniedzējtiesa uzskata, ka tā nevar likt ievērot Savienības tiesību efektivitātes principu un tiesības uz efektīvu tiesību aizsardzību, ja vien Savienības tiesībās tai ir atļauts vai pat uzlikts pienākums nepiemērot konstitucionāla rakstura apsvērumus, kas, pēc tās domām, liegtu piemērot apcietinājuma pasākumus pret personām, kuras ieņem amatus valsts pārvaldē.
- 42 Šajā ziņā ir jāatgādina, ka, ja valsts tiesisko regulējumu nav iespējams interpretēt atbilstīgi Savienības tiesību prasībām, valsts tiesai kā dalībvalsts iestādei, izskatot lietu savas kompetences ietvaros, ir pienākums nepiemērot jebkuru valsts tiesību normu, kas ir pretrunā Savienības tiesību normai, kurai ir tieša iedarbība tās izskatīšanā esošajā strīdā (spriedumi, 1978. gada 9. marts, *Simmenthal*, 106/77, EU:C:1978:49, 21. punkts, kā arī 2019. gada 24. jūnijs, *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, 58. un 61. punkts).
- 43 Tomēr šī Tiesas judikatūra nevar tikt izprasta tādējādi, ka Hartas 47. panta pirmajā daļā garantētais Savienības tiesību efektivitātes princips un tiesību uz efektīvu tiesību aizsardzību tiesā ievērošana liek valsts tiesai nepiemērot valsts tiesību normu vai tikai tās interpretāciju, kas, kā tai šķiet, atbilst valsts konstitūcijai, ja, šādi rīkojoties, netiktu ievērotas Savienības tiesībās garantētās pamattiesības.
- 44 Proti, kā izriet no Hartas 52. panta 1. punkta, tiesības uz efektīvu tiesību aizsardzību tiesā nav absolūtas tiesības un tās var ietvert ierobežojumus, tostarp, lai aizsargātu citu personu tiesības un brīvības. Taču tāds piespiedu līdzeklis kā apcietinājums rada Hartas 6. pantā garantēto tiesību uz brīvību ierobežojumu.
- 45 Tādējādi, lai atbildētu uz prejudiciālo jautājumu, treškārt, ir jāizvērtē attiecīgās pamattiesības, ņemot vērā Hartas 52. panta 1. punkta pirmajā teikumā paredzētās prasības.
- 46 Attiecībā uz prasībām, kurām ir jāatbilst tiesību uz brīvību ierobežojuma juridiskajam pamatam, Tiesa jau ir norādījusi, ka, ņemot vērā ECT 2013. gada 21. oktobra spriedumu *Del Río Prada* pret Spāniju (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009), tiesību aktam, kurā tiesa ir pilnvarota noteikt kādai personai brīvības atņemšanu, lai šis akts atbilstu Hartas 52. panta 1. punkta prasībām, ir jābūt pietiekami pieejamam, precīzam un paredzamam tā piemērošanā, lai novērstu jebkādu patvaļas risku (spriedums, 2017. gada 15. marts, *Al Chodor*, C-528/15, EU:C:2017:213, 38. un 40. punkts).
- 47 Ir jāprecizē, ka šie nosacījumi ir piemērojami jebkāda veida brīvības atņemšanai, tostarp tad, ja tas izriet no nepieciešamības nodrošināt ar tiesas nolēmumu noteikta notiesājoša sprieduma izpildi, neatkarīgi no tā, vai attiecīgā persona var izvairīties no brīvības atņemšanas, izpildot rīkojumu, kas noteikts šajā pašā lēmumā vai agrākā lēmumā.

- 48 Lai gan no tiesas sēdē Tiesā notikušajām debatēm izriet, ka pastāv šaubas attiecībā uz tādu nosacījumu izpildi, kas ļauj noteikt Vācijas tiesībās paredzēto apcietinājumu personām, kuras ieņem amatus valsts pārvaldē, vienīgi iesniedzējtiesa var izvērtēt, vai atbilstošās valsts tiesību normas, ņemot vērā to formulējumu un būtību, ir pietiekami pieejamas, precīzas un paredzamas to piemērošanā un tādējādi ļauj novērst jebkādu patvaļas risku.
- 49 Ja tas tā nav, valsts tiesa, pamatojoties vienīgi uz efektivitātes principu, kā arī tiesībām uz efektīvu tiesību aizsardzību tiesā, nevar piespriest apcietinājumu. Proti, tiesību uz brīvību ierobežojumam ir jābūt paredzētam tiesību aktā, kas atbilst šī sprieduma 46. punktā atgādinātajām prasībām.
- 50 Attiecībā uz prasībām, kas izriet no samērīguma principa, ir jāatgādina, ka, ja runa ir par vairākām pamattiesībām, samērīguma principa ievērošanas vērtējums ir jāveic, ievērojot prasību saistībā ar dažādo tiesību aizsardzību nepieciešamo saskaņošanu un taisnīgu līdzsvaru starp šīm tiesībām (šajā nozīmē skat. spriedumu, 2013. gada 22. janvāris, *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, 60. punkts un tajā minētā judikatūra).
- 51 Tomēr ir jāuzskata, kā to ir norādījis ģenerāladvokāts savu secinājumu 86. punktā, ka, tā kā apcietinājuma piespriešana nozīmē brīvības atņemšanu, to var piemērot vienīgi tad, ja nav mazāk ierobežojoša pasākuma, kas ļautu sasniegt izvirzīto mērķi. Tātad iesniedzējtiesai ir jāpārbauda, vai valsts tiesības, kurās reglamentēta piespiedu izpilde, var tikt interpretētas atbilstoši tiesībām uz efektīvu tiesību aizsardzību tiesā tādā nozīmē, ka tās ļauj šai tiesai noteikt tādus pasākumus, ar kuriem netiek aizskartas tiesības uz brīvību, kādi ir minēti šī sprieduma 40. punktā.
- 52 Vienīgi gadījumā, ja iesniedzējtiesa secinātu, ka šī sprieduma 45. punktā minētās samērošanas kontekstā ierobežojums, kas apcietinājuma noteikšanas dēļ tiktu veikts attiecībā uz tiesībām uz brīvību, atbilst Hartas 52. panta 1. punktā šajā ziņā paredzētajiem nosacījumiem, Savienības tiesības ne tikai ļautu, bet prasītu noteikt šādu pasākumu.
- 53 Tāpat ir jāuzsver, ka iepriekš minētie apsvērumi it īpaši neskar iespēju, ka šādu Direktīvas 2008/50 neievērošanu, kas, kā uzskata iesniedzējtiesa, ir pamatlietas pamatā, Tiesa konstatē saistībā ar prasību sakarā ar valsts pienākumu neizpildi.
- 54 Turklāt ir jāatgādina, ka Savienības tiesību pilnīgs iedarbīgums un to tiesību efektīva aizsardzība, kas ar tām ir piešķirtas privātpersonām, attiecīgā gadījumā var tikt nodrošināti ar principu par valsts atbildību par privātpersonām radītajiem zaudējumiem, pieļaujot Savienības tiesību pārkāpumu, kurā tā ir vainojama, jo šis princips ir raksturīgs Līgumu, uz kuriem Savienība ir balstīta, sistēmai (šajā nozīmē skat. spriedumus, 1996. gada 5. marts, *Brasserie du pêcheur* un *Factortame*, C-46/93 un C-48/93, EU:C:1996:79, 20., 39. un 52. punkts, kā arī 2016. gada 28. jūlijs, *Tomášová*, C-168/15, EU:C:2016:602, 18. punkts un tajā minētā judikatūra).
- 55 Minētais princips ir piemērojams visos gadījumos, kad dalībvalsts ir pārkāpusi Savienības tiesības, neatkarīgi no tā, kura valsts iestāde ir pieļāvusi šo pārkāpumu (spriedums, 2016. gada 28. jūlijs, *Tomášová*, C-168/15, EU:C:2016:602, 19. punkts un tajā minētā judikatūra).
- 56 Ņemot vērā visu iepriekš minēto, uz uzdoto jautājumu ir jāatbild, ka Savienības tiesības, it īpaši Hartas 47. panta pirmā daļa, ir jāinterpretē tādējādi, ka apstākļos, kurus raksturo valsts iestādes ilgstošs atteikums izpildīt tiesas lēmumu, ar ko tai tiek uzdots izpildīt skaidru, precīzu un beznosacījuma pienākumu, kas izriet no minētajām tiesībām, it īpaši no Direktīvas 2008/50, kompetentajai valsts tiesai ir jālemj par apcietinājumu attiecībā pret personām, kuras ieņem amatus valsts pārvaldē, ja valsts tiesību normās šāda ierobežojuma pieņemšanai pastāv juridisks pamats, kas ir pietiekami pieejams, precīzs un paredzams tā piemērošanā, ciktāl ierobežojums, kas tiktu noteikts attiecībā uz Hartas 6. pantā garantētajām tiesībām uz brīvību, atbilst citiem nosacījumiem, kas šajā ziņā ir noteikti Hartas 52. panta 1. punktā. Savukārt, ja valsts tiesībās nav šāda juridiskā pamata, Savienības tiesības nedod šai tiesai tiesības piemērot šādu pasākumu.

Par tiesāšanās izdevumiem

- 57 Attiecībā uz pamatlietas pusēm šī tiesvedība ir stadija procesā, kuru izskata iesniedzējtiesa, un tā lemj par tiesāšanās izdevumiem. Izdevumi, kas radušies, iesniedzot apsvērumus Tiesai, un kas nav minēto pušu izdevumi, nav atlīdzināmi.

Ar šādu pamatojumu Tiesa (virspalāta) nospriež:

Savienības tiesības, it īpaši Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 47. panta pirmā daļa, ir jāinterpretē tādējādi, ka apstākļos, kurus raksturo valsts iestādes ilgstošs atteikums izpildīt tiesas lēmumu, ar ko tai tiek uzdots izpildīt skaidru, precīzu un beznosacījuma pienākumu, kas izriet no minētajām tiesībām, it īpaši no Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2008/50/EK (2008. gada 21. maijs) par gaisa kvalitāti un tīrāku gaisu Eiropai, kompetentajai valsts tiesai ir jālemj par apcietinājumu attiecībā pret personām, kuras ieņem amatus valsts pārvaldē, ja valsts tiesību normās šāda ierobežojuma pieņemšanai pastāv juridisks pamats, kas ir pietiekami pieejams, precīzs un paredzams tā piemērošanā, ciktāl ierobežojums, kas tiktu noteikts attiecībā uz Pamattiesību hartas 6. pantā garantētajām tiesībām uz brīvību, atbilst citiem nosacījumiem, kas šajā ziņā ir noteikti tās 52. panta 1. punktā. Savukārt, ja valsts tiesībās nav šāda juridiskā pamata, Savienības tiesības nedod šai tiesai tiesības izmantot šādu pasākumu.

[Paraksti]