



## Repertoriul jurisprudenței

**Cauza C-752/18**

**Deutsche Umwelthilfe eV  
împotriva  
Freistaat Bayern**

(cerere de decizie preliminară  
formulată de Bayerischer Verwaltungsgerichtshof)

**Hotărârea Curții (Marea Cameră) din 19 decembrie 2019**

„Trimitere preliminară – Mediu – Articolul 6, articolul 47 primul paragraf și articolul 52 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene – Directiva 2008/50/CE – Poluare atmosferică – Calitatea aerului înconjurător – Plan privind calitatea aerului – Valori-limită pentru dioxidul de azot – Obligația de a adopta măsurile necesare pentru a asigura o perioadă de depășire minimă – Obligația instanțelor naționale de a lua orice măsură necesară – Refuz din partea unui guvern regional de a se conforma unei somații judecătorești – Privare de libertate avută în vedere împotriva unor înalți reprezentanți politici sau a unor înalți funcționari din regiunea în cauză în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești – Protecție jurisdicțională efectivă – Dreptul la libertate personală – Temei juridic – Proportionalitate”

1. *Mediu – Poluare atmosferică – Calitatea aerului înconjurător – Directiva 2008/50 – Obligații clare, precise și necondiționate care decurg din această directivă – Încălcare de către un stat membru – Instanțe naționale care trebuie să ia orice măsură necesară pentru a asigura respectarea obligațiilor respective – Dispunerea unei măsuri de privare de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești împotriva unor titulari ai unei funcții care implică exercițiul autorității publice – Condiții – Temei juridic suficient de accesibil, precis și previzibil – Evaluare comparativă a dreptului la o cale de atac efectivă și a dreptului la libertate*  
[Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, art. 6, art. 47 alin. (1) și art. 52 alin. (1); Directiva 2008/50 a Parlamentului European și a Consiliului]

(a se vedea punctele 29-33, 41-45, 51, 52 și 56 și dispozitivul)

2. *Mediu – Poluare atmosferică – Calitatea aerului înconjurător – Directiva 2008/50 – Obligații clare, precise și necondiționate care decurg din această directivă – Încălcare de către un stat membru – Căi de atac având ca obiect respectarea respectivelor obligații – Dreptul la o cale de atac efectivă – Domeniu de aplicare*  
[Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, art. 47 alin. (1); Directiva 2008/50 a Parlamentului European și a Consiliului]

(a se vedea punctele 34-40)

3. *Drepturi fundamentale – Dreptul la protecție jurisdicțională efectivă – Limite – Respectarea dreptului la libertate al altei persoane – Aplicarea unei măsuri de privare de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești împotriva unei persoane în vederea asigurării respectării dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă al unei alte persoane – Condiții – Temei juridic suficient de accesibil, precis și previzibil pentru dispunerea unei asemenea măsuri – Respectarea principiului proporționalității [Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, art. 6 și art. 47 alin. (1)]*

(a se vedea punctele 46-50)

### Rezumat

**Privarea de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești nu poate fi dispusă împotriva unor responsabili ai landului Bavaria pentru a-i obliga să adopte măsuri de îmbunătățire a aerului înconjurător la München (precum o interdicție de circulație a anumitor vehicule diesel) decât dacă există în acest scop un temei juridic național suficient de accesibil, precis și previzibil în aplicarea sa și dacă această constrângere este proporțională. Revine Tribunalului Administrativ Superior din Bavaria sarcina de a verifica dacă aceste condiții sunt îndeplinite.**

În Hotărârea Deutsche Umwelthilfe (C-752/18), pronunțată la 19 decembrie 2019, Curtea, reunită în Marea Cameră, s-a pronunțat pentru prima oară cu privire la chestiunea dacă instanțele naționale sunt abilitate sau chiar ținute să dispună privarea de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești împotriva unor responsabili ai autorităților naționale care refuză în mod persistent să se conformeze unei decizii de justiție care le impune să își execute obligațiile în temeiul dreptului Uniunii.

Curtea a fost sesizată în cadrul unui litigiu între Deutsche Umwelthilfe, o organizație germană de protecție a mediului, pe de o parte, și landul Bavaria, pe de altă parte, în legătură cu refuzul persistent al acestuia din urmă de a adopta, în aplicarea Directivei 2008/50 privind calitatea aerului înconjurător<sup>1</sup>, măsurile necesare pentru respectarea valorii-limită stabilite pentru dioxidul de azot în orașul München. Obligat prima dată în 2012 să își modifice planul de acțiune pentru calitatea aerului aplicabil în acest oraș, apoi a doua oară în 2016, sub sancțiunea impunerii unei penalități cu titlu cominatoriu, să se conformeze obligațiilor sale, inclusiv prin impunerea unor interdicții de circulație pentru anumite vehicule cu motor diesel în diferite zone urbane, landul Bavaria a refuzat totuși să se conformeze acestor somații și, prin urmare, a fost obligat a treia oară în 2017 la plata unei penalități cu titlu cominatoriu de 4 000 de euro, pe care a achitat-o. Întrucât landul Bavaria a refuzat în continuare să se conformeze acestor somații și a anunțat public că nu își va respecta obligațiile, Deutsche Umwelthilfe a formulat o nouă acțiune având ca obiect, pe de o parte, plata unei noi penalități cu titlu cominatoriu de 4 000 de euro, care a fost admisă prin ordonanța din 28 ianuarie 2018, și, pe de altă parte, dispunerea unei măsuri de privare de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești împotriva responsabililor landului Bavaria (și anume ministrul pentru mediu și protecția consumatorilor sau, în mod alternativ, prim-ministrul landului), care a fost respinsă prin ordonanța din aceeași zi. Sesizată de landul Bavaria, instanța de trimitere, Tribunalului Administrativ Superior din

<sup>1</sup> Directiva 2008/50/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 mai 2008 privind calitatea aerului înconjurător și un aer mai curat pentru Europa (JO 2008, L 152, p. 1).

Bavaria, pe de o parte, a confirmat lichidarea penalității cu titlu cominatoriu și, pe de altă parte, a decis să sesizeze Curtea cu o cerere de decizie preliminară în legătură cu eventuala dispunere a unei măsuri de privare de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești. Astfel, constatând că obligarea la plata unor penalități cu titlu cominatoriu nu este de natură să conducă la o modificare a comportamentului landului Bavaria, în măsura în care, acestea fiind contabilizate ca venituri ale landului, nu determinau nicio pierdere patrimonială, și că aplicarea unei măsuri de privare de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești este exclusă din motive constituționale interne, respectiva instanță a sesizat Curtea cu o întrebare preliminară care urmărește să determine, în esență, dacă dreptul Uniunii, în particular dreptul la o cale de atac efectivă garantat la articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) trebuie interpretat ca abilitând sau chiar obligând instanțele naționale să adopte o asemenea măsură.

Curtea a statuat că, în circumstanțe caracterizate de un refuz persistent al unei autorități naționale de a se conforma unei decizii judecătorești care o somează să execute o obligație clară, precisă și necondiționată ce decurge din dreptul Uniunii, printre altele din Directiva 2008/50, este de competența instanței naționale să dispună măsura de privare de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești împotriva unor responsabili ai landului Bavaria, dacă sunt îndeplinite două condiții. Pe de o parte, trebuie să existe, în dreptul intern, un temei juridic pentru adoptarea unei asemenea măsuri care să fie suficient de accesibil, precis și previzibil în aplicarea sa. Pe de altă parte, trebuie respectat principiul proporționalității.

În această privință, Curtea a amintit mai întâi că revine statelor membre, atunci când pun în aplicare dreptul Uniunii, obligația să asigure respectarea dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă, garantat atât prin articolul 47 din cartă, cât și, în domeniul mediului, prin articolul 9 alineatul (4) din Convenția de la Aarhus<sup>2</sup>. Dreptul respectiv este cu atât mai important cu cât neadoptarea măsurilor impuse de Directiva 2008/50 ar pune în pericol sănătatea persoanelor. Or, o legislație națională care conduce la o situație în care hotărârea unei instanțe rămâne inoperantă nu respectă conținutul esențial al acestui drept și îl privează de orice efect util. Într-o asemenea situație, Curtea a amintit că revine instanței naționale sarcina de a da dreptului său național o interpretare care, în măsura posibilului, să fie conformă cu obiectivele urmărite de aceste dispoziții sau, în caz contrar, să lase neaplicată orice dispoziție națională contrară dreptului Uniunii care are efect direct.

Însă Curtea a mai precizat că respectarea acestei din urmă obligații nu poate conduce la încălcarea altui drept fundamental, dreptul la libertate, garantat prin articolul 6 din cartă și care este limitat prin privarea de libertate. Întrucât dreptul la o protecție jurisdicțională efectivă nu este absolut și poate conține restricții, în conformitate cu articolul 52 alineatul (1) din cartă, se impune o evaluare comparativă a drepturilor fundamentale în cauză. Or, pentru a răspunde cerințelor acestei dispoziții, o lege care abilitează instanța să priveze o persoană de libertatea sa trebuie să fie în primul rând suficient de accesibilă, precisă și previzibilă în aplicarea sa pentru a evita orice risc de arbitrar, verificare ce revine instanței de trimitere. Pe de altă parte, întrucât dispunerea acestei măsuri determină o privare de libertate, nu se poate recurge la aceasta, cu respectarea cerințelor care decurg din principiul proporționalității, decât atunci când nu există nicio altă măsură mai puțin constrângătoare (precum, printre altele, penalități cu titlu cominatoriu într-un quantum ridicat, repetate la intervale scurte, și a căror plată nu s-ar efectua, în cele din urmă, în beneficiul bugetului de la care provin), examinare ce revine tot instanței de trimitere. Numai în ipoteza în

<sup>2</sup> Convenția privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu semnată la Aarhus la 25 iunie 1998, și aprobată în numele Comunității Europene prin Decizia 2005/370/CE a Consiliului din 17 februarie 2005 (JO 2005, L 124, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 14, p. 201).

care s-ar concluziona că limitarea adusă dreptului la libertate prin dispunerea privării de libertate în scopul constrângerii la executarea unei hotărâri judecătorești respectă aceste condiții, dreptul Uniunii nu numai că ar permite, ci ar impune recurgerea la o astfel de măsură, precizându-se totuși că o încălcare a Directivei 2008/50 poate, pe de altă parte, să fie constatată de Curte în cadrul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor sau poate determina angajarea răspunderii statului pentru daunele rezultate.