



Zbirka odločb sodne prakse

Zadeva C-752/18

Deutsche Umwelthilfe e.V.
proti
Freistaat Bayern

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Bayerischer Verwaltungsgerichtshof)

Sodba Sodišča (veliki senat) z dne 19. decembra 2019

„Predhodno odločanje – Okolje – Člen 6, člen 47, prvi odstavek, in člen 52(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Direktiva 2008/50/ES – Onesnaževanje zraka – Kakovost zunanega zraka – Načrt za kakovost zraka – Mejne vrednosti dušikovega dioksida – Obveznost sprejetja ustreznih ukrepov za zagotovitev minimalnega obdobja prekoračitve – Obveznost nacionalnih sodišč, da sprejmejo vse potrebne ukrepe – Zavrnitev deželne vlade, da bi ravnala v skladu s sodno odredbo – Uklonilni zapor, predviden proti visokim političnim predstavnikom ali visokim funkcionarjem zadevne regije – Učinkovito sodno varstvo – Pravica do osebne svobode – Pravna podlaga – Sorazmernost“

1. *Okolje – Onesnaževanje zraka – Kakovost zunanega zraka – Direktiva 2008/50 – Jasne, natančne in nepogojne obveznosti, ki izhajajo iz te direktive – Kršitev države članice – Nacionalna sodišča, ki morajo sprejeti vse potrebne ukrepe za zagotovitev spoštovanja teh obveznosti – Sprejetje uklonilnega zapora proti nosilcem funkcije, ki spada v okvir izvrševanja javne oblasti – Pogoji – Pravna podlaga, ki je dovolj dostopna, natančna in predvidljiva – Tehtanje pravice do učinkovitega pravnega sredstva in pravice do svobode (Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, členi 6, 47(1) in 52(1); Direktiva 2008/50 Evropskega parlamenta in Sveta)*

(Glej točke od 29 do 33, od 41 do 45, 51, 52 in 56 ter izrek.)

2. *Okolje – Onesnaževanje zraka – Kakovost zunanega zraka – Direktiva 2008/50 – Jasne, natančne in nepogojne obveznosti, ki izhajajo iz te direktive – Kršitev države članice – Tožba zaradi spoštovanja teh obveznosti – Pravica do učinkovitega pravnega sredstva – Obseg (Listina o temeljnih pravicah, člen 47(1); Direktiva 2008/88 Evropskega parlamenta in Sveta, člen 50)*

(Glej točke od 34 do 40.)

3. *Temeljne pravice – Pravica do učinkovitega sodnega varstva – Meje – Spoštovanje pravice do svobode drugega – Uporaba uklonilnega zapora proti osebi zaradi zagotovitve spoštovanja*

*pravice do učinkovitega sodnega varstva druge osebe – Pogoji – Pravna podlaga, ki je dovolj dostopna, natančna in predvidljiva za sprejetje takega uklonilnega zapora – Spoštovanje načela sorazmernosti
(Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, člena 6 in 47(1))*

(Glej točke od 46 do 50.)

Povzetek

Proti odgovornim Dežele Bavarske se zaradi prisiljenja k sprejetju ukrepov za sanacijo zunanjega zraka v Münchnu (kot je prepoved vožnje nekaterih dizelskih vozil) lahko izreče uklonilni zapor, le če v ta namen obstaja nacionalna pravna podlaga, ki je dovolj dostopna, natančna in predvidljiva pri uporabi, in če je ta uklonilni zapor sorazmeren. Višje upravno sodišče Bavarske mora preveriti, ali so ti pogoji izpolnjeni.

V sodbi z dne 19. decembra 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18), je Sodišče v velikem senatu prvič odločalo o tem, ali so nacionalna sodišča pooblaščenca oziroma dolžna izreči uklonilni zapor proti odgovornim nacionalnim organom, ki vztrajno zavračajo, da bi ravnali v skladu s sodno odločbo, s katero jim je odrejena izpolnitev njihovih obveznosti iz naslova prava Unije.

Sodišče je odločalo v okviru spora med Deutsche Umwelthilfe, nemško organizacijo za varstvo okolja, in Deželo Bavarsko v zvezi z vztrajnim zavračanjem te dežele, da zaradi izvajanja Direktive 2008/50 o kakovosti zunanjega zraka¹ sprejme potrebne ukrepe za spoštovanje mejne vrednosti, določene za dušikov dioksid, v mestu München. Dežela Bavarska je bila leta 2012 prvič obsojena, naj spremeni svoj akcijski načrt za kakovost zraka, ki se uporablja v tem mestu, potem je bila drugič obsojena leta 2016, naj izpolni svoje obveznosti vključno z uvedbo prepovedi vožnje za nekatera vozila z dizelskim motorjem v različnih urbanih območjih, sicer bo izrečena periodična denarna kazen, vendar pa je Dežela Bavarska zavračala izpolnitev teh odredb in je bila zato leta 2017 tretjič obsojena na plačilo periodične denarne kazni v znesku 4000 EUR, ki jo je plačala. Ker je Dežela Bavarska še vedno zavračala, da bi izpolnila te odredbe in je javno objavila, da ne bo spoštovala svojih obveznosti, je Deutsche Umwelthilfe vložilo novo tožbo zaradi izreka nove periodične denarne kazni v višini 4000 EUR, čemur je bilo ugodeno s sklepom z dne 28. januarja 2018, in zaradi izreka uklonilnega zapora proti odgovornim Dežele Bavarske (in sicer ministru za okolje in varstvo potrošnikov ali, če to ni mogoče, ministrskemu predsedniku), kar je bilo zavrnjeno s sklepom z istega dne. Predložitveno sodišče, na katero se je obrnila Dežela Bavarska, in sicer višje upravno sodišče Dežele Bavarska je po eni strani potrdilo naložitev periodične denarne kazni in po drugi strani odločilo, da Sodišču pošlje predlog za sprejetje predhodne odločbe glede morebitnega izreka uklonilnega zapora. To sodišče je ob ugotovitvi, da obsodba na plačilo periodičnih denarnih kazni ne bo privedla do spremembe ravnanja Dežele Bavarska, ker te ob tem, da so bile vodene kot prihodki dežele, niso povzročile nobene premoženjske izgube, in da je bila uporaba ukrepa uklonilnega zapora izključena iz notranjih ustavnih razlogov, Sodišču predložilo vprašanje za predhodno odločanje zaradi ugotovitve, ali je treba v bistvu pravo Unije, zlasti pravico do učinkovitega pravnega sredstva, ki je zagotovljena s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), razlagati tako, da nacionalno sodišče pooblašča oziroma zavezuje k sprejetju takega ukrepa.

Sodišče je presodilo, da bi moralo pristojno nacionalno sodišče v okoliščinah, v katerih nacionalni organ vztrajno zavrača, da bi ravnal v skladu s sodno odločbo, s katero mu je odrejeno, da izvrši

¹ Direktiva 2008/50/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2008 o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo (UL 2008, L 152, str. 1).

jasno, natančno in nepogojno obveznost, ki izhaja iz prava Unije, zlasti iz Direktive 2008/50, izreči uklonilni zapor proti odgovornim deželem, če sta izpolnjena dva pogoja. Po eni strani mora v nacionalnem pravu obstajati pravna podlaga za sprejetje takega ukrepa, ki je dovolj dostopna, natančna in predvidljiva pri uporabi. Po drugi strani je treba spoštovati načelo sorazmernosti.

V zvezi s tem je Sodišče najprej opozorilo, da morajo države članice, ko izvajajo pravo Unije, zagotoviti spoštovanje pravice do učinkovitega pravnega sredstva, ki jo zagotavlja tako člen 47 Listine kot, na okoljskem področju, člen 9(4) Aarhuške konvencije.² Ta pravica je še toliko pomembnejša, ker bi nesprejetje ukrepov, ki jih zahteva Direktiva 2008/50, ogrozilo zdravje ljudi. Nacionalna zakonodaja, ki privede do položaja, v katerem je sodba sodišča brezpredmetna, pa krši bistveno vsebino te pravice in ji odvzame ves polni učinek. V takem položaju je Sodišče opozorilo, da mora nacionalno sodišče svoje nacionalno pravo razlagati v največji možni meri v skladu s cilji teh določb oziroma, če to ni mogoče, da to ne uporabi nobene nacionalne določbe, ki je v nasprotju s pravom Unije, ki ima neposredni učinek.

Vendar je Sodišče prav tako pojasnilo, da spoštovanje zadnjenavedene obveznosti ne sme voditi do kršitve druge temeljne pravice, ki je pravica do svobode, zagotovljena s členom 6 Listine, in ki jo uklonilni zapor omejuje. Ker pravica do učinkovitega sodnega varstva v skladu s členom 52(1) Listine ni absolutna in lahko vsebuje omejitve, je treba tehtati zadevne temeljne pravice. Za izpolnitev zahtev iz te določbe pa mora biti zakon, ki sodišče pooblašča, da osebi odvzame njeno prostost, najprej pri svoji uporabi dovolj dostopen, natančen in predvidljiv, da bi se preprečila vsakršna nevarnost samovolje, kar mora ugotoviti predložitveno sodišče. Poleg tega je izrek uklonilnega zapora, ki zajema odvzem prostosti, ob spoštovanju zahtev, ki izhajajo iz načela sorazmernosti, mogoče uporabiti, le če ne obstaja noben manj omejevalen ukrep (kot so med drugim visoke periodične kazni, ki se ponavljajo po kratkih razdobjih, in katerih plačilo se v končni fazi ne izvede v korist proračuna, iz katerega izvirajo), kar mora ravno tako preučiti predložitveno sodišče. Le če bi bilo ugotovljeno, da omejitev pravice do svobode zaradi izreka uklonilnega zapora spoštuje te pogoje, bi pravo Unije ne le dovoljevalo, temveč zahtevalo uporabo takega ukrepa, pri čemer pa je treba poudariti, da lahko kršitev Direktive 2008/50 poleg tega v okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti ugotovi Sodišče oziroma je lahko podlaga za odgovornost države za škodo, ki iz tega nastane.

² Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, ki je bila podpisana 25. junija 1998 v Aarhusu in v imenu Evropske skupnosti sklenjena s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 (UL, 2005, L 124, str. 1).