



Zbirka odločb sodne prakse

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 zunanjega 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“

V zadevi C-752/18,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (višje upravno sodišče dežele Bavarske, Nemčija) z odločbo z dne 9. novembra 2018, ki je na Sodišče prispela 3. decembra 2018, v postopku

Deutsche Umwelthilfe eV

proti

Freistaat Bayern,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, R. Silva de Lapuerta, podpredsednica, A. Prechal, predsednica senata, M. Vilaras, E. Regan, M. Safjan (poročevalec), S. Rodin, predsedniki senatov, L. S. Rossi, predsednica senata, I. Jarukaitis, predsednik senata, E. Juhász, D. Šváby, C. Vajda, F. Biltgen, sodniki, K. Jürimäe, sodnica, in A. Kumin, sodnik,

generalni pravobranilec: H. Saugmandsgaard Øe,

sodni tajnik: D. Dittert, vodja oddelka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 3. septembra 2019,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Deutsche Umwelthilfe eV R. Klinger, Rechtsanwalt,
- za Freistaat Bayern J. Vogel, W. Brechmann in P. Frei, agenti,
- za nemško vlado S. Eisenberg, agentka,

* Jezik postopka: nemščina.

– za Evropsko komisijo F. Erlbacher, G. Gattinara in E. Manhaeve, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 14. novembra 2019

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 9(4), prvi stavek, Konvencije 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; v nadaljevanju: Aarhuška konvencija), člena 4(3) in člena 19(1) PEU, člena 197(1) PDEU ter člena 47, prvi odstavek, Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Deutsche Umwelthilfe eV, nevladno organizacijo za varstvo okolja, in Freistaat Bayern (Dežela Bavarska, Nemčija) v zvezi z izvršitvijo sodne odredbe sprejetja prepovedi vožnje zaradi spoštovanja obveznosti iz Direktive 2008/50/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2008 o kakovosti zunanega zraka in čistejšem zraku za Evropo (UL 2008, L 152, str. 1).

Pravni okvir

Mednarodno pravo

- 3 Člen 9 Aarhuške konvencije, naslovljen „Dostop do pravnega sredstva“, določa:

„[...]“

2. Pogodbenica v okviru svoje notranje zakonodaje zagotovi, da imajo člani vključene javnosti,

(a) ki imajo zadosten interes; oziroma,

(b) ki trdijo, da je bila kršena njihova pravica, če se to zahteva kot pogoj po upravnem postopkovnem pravu pogodbenice, dostop do revizijskega postopka pred sodiščem in/ali drugim neodvisnim in nepristranskim telesom, določenim z zakonom, da izpodbijajo stvarno in postopkovno zakonitost katere koli odločitve, dejanja ali opustitve na podlagi določb 6. člena, in kadar je to predvideno po notranjem pravu in brez vpliva na tretji odstavek tega člena, tudi drugih ustreznih določb te konvencije.

Kaj sta zadosten interes in kršitev pravice, se določi v skladu z zahtevami notranjega prava in skladno s ciljem te konvencije, da se s to konvencijo daje vključeni javnosti širok dostop do pravnega varstva. V ta namen se za pododstavek (a) tega odstavka šteje za zadosten tudi interes vsake nevladne organizacije, ki izpolnjuje zahteve iz odstavka 5 člena 2. Za take organizacije se tudi šteje, da imajo pravice, ki se lahko kršijo v smislu pododstavka (b) tega odstavka.

[...]

3. Poleg tega in brez vpliva na revizijske postopke iz prvega in drugega odstavka tega člena mora pogodbenica zagotoviti, da imajo člani javnosti, kadar izpolnjujejo morebitna merila po njenem notranjem pravu, dostop do upravnih ali sodnih postopkov za izpodbijanje dejanj in opustitev oseb zasebnega prava in organov javne oblasti, ki so v nasprotju z določbami njenega notranjega prava, ki se nanaša na okolje.

4. Poleg tega in brez vpliva na prvi odstavek tega člena morajo postopki iz prvega, drugega in tretjega odstavka tega člena zagotavljati ustrezna in učinkovita pravna sredstva, vključno s sodno prepovedjo, če je ta primerna, in biti morajo pošteni, pravični, pravočasni in ne pretirano dragi. Odločitve po tem členu morajo biti izdane ali evidentirane v pisni obliki. Odločitve sodišč in po možnosti tudi drugih teles morajo biti javno dostopne.

[...]"

Pravo Unije

4 V uvodni izjavi 2 Direktive 2008/50 je navedeno:

„Za varovanje zdravja ljudi in varstva okolja kot celote je še zlasti pomemben boj proti emisijam onesnaževal pri viru ter opredelitev in izvajanje najbolj učinkovitih ukrepov za zmanjšanje emisij na lokalni in nacionalni ravni ter na ravni Skupnosti. Zato bi se bilo treba emisijam škodljivih onesnaževal zraka izogibati, jih preprečevati ali zmanjšati ter določiti ustrezne cilje za kakovost zunanjega zraka, ob upoštevanju standardov, smernic in programov Svetovne zdravstvene organizacije.“

5 Člen 4 te direktive določa:

„Države članice določijo območja in aglomeracije na vsem svojem ozemlju. Ocenjevanje in upravljanje kakovosti zraka se izvaja na vseh območjih in v vseh aglomeracijah.“

6 Člen 13 navedene direktive, naslovljen „Mejne vrednosti in alarmne vrednosti za varovanje zdravja ljudi“, v odstavku 1 določa:

„Države članice zagotovijo, da po vseh njihovih območjih in aglomeracijah ravni žveplovega dioksida, PM₁₀, svınca in ogljikovega monoksida v zunanjem zraku ne presežejo mejne vrednosti iz Priloge XI.

Mejne vrednosti dušikovega dioksida in benzena, določene v Prilogi XI, ne smejo biti presežene po datumih, določenih v Prilogi XI.

Spoštovanje teh zahtev se ocenjuje v skladu s Prilogo III.

[...]"

7 Člen 23(1) iste direktive določa:

„Kadar na določenih območjih ali v aglomeracijah ravni onesnaževal v zunanjem zraku presežejo katero koli mejno vrednost ali ciljno vrednost ter katero koli sprejemljivo preseganje, ki velja za posamični primer, države članice zagotovijo, da se pripravijo načrti za kakovost zraka na navedenih območjih ali aglomeracijah, da bi bila dosežena s tem povezana mejna vrednost ali ciljna vrednost iz prilog XI in XIV.“

V primeru preseganj teh mejnih vrednosti, za katere je rok za doseg skladnosti že potekel, se v načrtih za kakovost zraka predvidijo ustrezni ukrepi, tako da bo lahko obdobje preseganja čim krajše. Poleg tega lahko načrti za kakovost zraka vključujejo posebne ukrepe za zaščito občutljivih skupin prebivalstva, vključno z otroki.

Ti načrti za kakovost zraka vključujejo vsaj informacije iz oddelka A Priloge XV ter lahko obsegajo ukrepe v skladu s členom 24. Navedeni načrti se nemudoma sporočijo Komisiji, vendar ne pozneje kot dve leti po koncu leta, v katerem je bilo zabeleženo prvo preseganje.

[...]“

- 8 Priloga XI k isti Direktivi 2008/50 ima naslov „Mejne vrednosti za varovanje zdravja ljudi“. V oddelku B te priloge so določene mejne vrednosti za posamezna onesnaževala glede na koncentracijo onesnaževala v zunanjem zraku, izmerjene v različnih časovnih razdobjih. Glede dušikovega dioksida je v tej prilogi med drugim določeno:

Čas povprečenja	Mejna vrednost	Sprejemljivo preseganje	Datum, do katerega je treba doseči mejno vrednost
ena ura	200 µg/m ³ , ne sme biti presežena več kot 18-krat v koledarskem letu	[...] 0 % do 1. januarja 2010	1. januar 2010
Koledarsko leto	40 µg/m ³	[...] 0 % do 1. januarja 2010	1. januar 2010

Nemško pravo

- 9 Člen 104(1), prvi stavek, Grundgesetz (ustava) določa:
- „Svoboda osebe je lahko omejena le na podlagi formalnega zakona in ob spoštovanju oblik, ki so v njem predpisane.“
- 10 Člen 167(1), prvi stavek, Verwaltungsgerichtsordnung (zakon o upravnem sporu, v nadaljevanju: VwGO) določa:
- „Razen če ta zakon ne določa drugače, je izvršitev *mutatis mutandis* urejena z osmo knjigo Zivilprozessordnung [zakonik o civilnih postopkih].“
- 11 V skladu s pojasnili predložitvenega sodišča je člen 172 VwGO taka nasprotna določba, ki v skladu z navedbo člena 167(1), prvi stavek, VwGO načeloma izključuje uporabo določb na področju izvršbe iz osme knjige Zivilprozessordnung (zakonik o civilnih postopkih, v nadaljevanju: ZPO). Ta člen določa:
- „Če uprava v primerih iz člena 113(1), drugi stavek, člena 113(5) in člena 123 ne ravna v skladu z odredbo iz sodbe ali sklepa, s katerim so bili odrejeni začasni ukrepi, ji lahko prvostopenjsko sodišče na predlog zagrozi s sklepom o periodični denarni kazni v znesku do 10.000 EUR, če odredbe ne izvrši v roku, ki ga določi, v primeru neizvršitve v tem roku pa lahko izterja to periodično denarno kazen in po uradni dolžnosti izvrši odredbo. Ista odredba je lahko podlaga za več izrekov periodične denarne kazni, njeno izterjavo in njeno izvršitev.“

12 Člen 888(1) in (2) ZPO določa:

„1. Če akta ne more opraviti tretja oseba in če je odvisen izključno od volje dolžnika, sodišče, ki odloča na prvi stopnji, na zahtevo ugotovi, da je treba dolžnika prisiliti, naj ta akt izpolni z uporabo periodične denarne kazni in, če je ni mogoče izterjati, z uklonilnim zaporom ali z uklonilnim zaporom. Znesek vsake periodične denarne kazni ne sme presegati 25.000 EUR. Določbe oddelka 2, ki se nanašajo na uklonilni zapor, se uporabljajo *mutatis mutandis*.

2. Prisilna sredstva se odredijo brez predhodnega opozorila.“

13 Člen 890(1) in (2) ZPO določa:

„1. Če dolžnik ne izpolni obveznosti opustitve ali obveznosti dopustitve dejanja, mu sodišče prve stopnje na zahtevo upnika za vsako kršitev naloži civilno globo in, če te ni mogoče izterjati, uklonilni zapor ali uklonilni zapor največ šestih mesecev. Višina posamezne globe ne sme presegati 250.000 EUR, skupno trajanje uklonilnega zapora, pa ne sme presegati dveh let.

2. Pred obsodbo mora biti izdano predhodno opozorilo, ki ga na predlog določi sodišče prve stopnje, če to ni že v sodbi, s katero je bila naložena obveznost.“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

- 14 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je bila mejna vrednost, ki je določena s povezanimi določbami člena 13(1), drugi pododstavek, in Priloge XI, B, k Direktivi 2008/50 za dušikov dioksid (NO₂), in sicer 40 µg/m³ v povprečju v enem koledarskem letu, presežena v številnih krajih, včasih v veliki meri, na več kilometrih cest v mestu München (Nemčija).
- 15 Zaradi tožbe, ki jo je vložila Deutsche Umwelthilfe, je Verwaltungsgericht München (upravno sodišče v Münchnu, Nemčija) s sodbo z dne 9. oktobra 2012 Deželi Bavarski odredilo, naj spremeni akcijski načrt za kakovost zraka, ki se uporablja za mesto München, ki je „načrt za kakovost zraka“ v smislu člena 23 Direktive 2008/50, tako da ta vsebuje potrebne ukrepe za zagotovitev, da se v tem mestu čim prej upošteva mejna vrednost, določena za dušikov dioksid. Ta sodba je postala pravnomočna.
- 16 Verwaltungsgericht München (upravno sodišče v Münchnu) je s sklepom z dne 21. junija 2016 Deželi Bavarski zagrozilo s periodično denarno kaznijo v višini 10.000 EUR v primeru neizvršitve navedene odredbe v roku enega leta od vročitve tega sklepa. V okviru pritožbenega postopka zoper isti sklep je Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (višje upravno sodišče Dežele Bavarske, Nemčija) s sklepom z dne 27. februarja 2017 Deželi Bavarski zagrozilo s periodičnimi denarnimi kaznimi v znesku od 2000 do 4000 EUR, če ne bo sprejela potrebnih ukrepov za spoštovanje mejnih vrednosti, določenih v Direktivi 2008/50, vključno s prepovedjo vožnje za nekatera vozila z dizelskim motorjem v različnih urbanih območjih. Tudi ta sklep je postal pravnomočen.
- 17 Ker Dežela Bavarska ni v celoti spoštovala obveznosti iz sklepa z dne 27. februarja 2017, je Verwaltungsgericht München (upravno sodišče v Münchnu) na predlog Deutsche Umwelthilfe s sklepom z dne 26. oktobra 2017 Deželo Bavarsko obsodilo na plačilo periodične denarne kazni v znesku 4000 EUR. Dežela Bavarska se zoper ta sklep ni pritožila in je poravnala znesek periodične denarne kazni.
- 18 Kasneje Dežela Bavarska še vedno ni ravnala v skladu z vsemi odredbami, ki so ji bile naložene s sklepom z dne 27. februarja 2017. Nasprotno, predstavniki Dežele Bavarske, med katerimi je ministrski predsednik te dežele, so javno sporočili svojo namero, da ne bodo spoštovali zgoraj navedenih obveznosti v zvezi z naložitvijo prepovedi vožnje.

- 19 Verwaltungsgericht München (upravno sodišče v Münchnu) je s sklepoma z dne 28. januarja 2018 na predlog Deutsche Umwelthilfe od Dežele Bavarske izterjalo periodično denarno kazen v znesku 4000 EUR zaradi neizvršitve točke izreka sklepa z dne 27. februarja 2017 in tej deželi zagrozilo, da ji bo naložilo dodatno periodično denarno kazen v enakem znesku, če v novem roku ne bo izpolnila druge točke izreka tega sklepa. Po drugi strani pa je to sodišče med drugim zavrnilo predlog naložitve uklonilnega zapora zoper ministra za okolje in varstvo potrošnikov Dežele Bavarske ali, če to ni mogoče, ministrskega predsednika te dežele. Dežela Bavarska se je zoper ta sklep z dne 28. januarja 2018 pritožila pri Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (višje upravno sodišče Dežele Bavarske), ki je ti pritožbi s sklepom z dne 14. avgusta 2018 zavrnilo.
- 20 Vendar je pred zadnjenavedenim sodiščem še vedno odprt postopek v zvezi s pritožbo, ki jo je vložila Deutsche Umwelthilfe zoper sklep z dne 28. januarja 2018, s katerim je bil zavrnen njen predlog za izrek uklonilnega zapora. Po mnenju predložitvenega sodišča ni za pričakovati, da bo Dežela Bavarska ravnala v skladu s sklepom z dne 27. februarja 2017 in sprejela zadevne prepovedi vožnje.
- 21 Kadar pa izvršna oblast tako jasno izrazi svojo odločenost, da ne bo spoštovala nekaterih sodnih odločb, je treba šteti, da izrek in izvršitev novih periodičnih kazni v višjem znesku ne more spremeniti tega ravnanja. Plačilo periodične denarne kazni naj namreč za Deželo Bavarsko ne bi pomenilo nobene premoženjske izgube. Nasprotno, plačilo te denarne kazni naj bi bilo izvedeno tako, da se znesek, ki ga je določilo sodišče, prenese v breme določene postavke proračuna zadevne dežele, in tako, da se isti znesek knjiži kot prihodek glavne blagajne te dežele.
- 22 Čeprav bi bilo mogoče spoštovanje zadevnih obveznosti in sodnih odločb zagotoviti z uklonilnim zaporom nekaterih članov vlade Zgornje Bavarske (Nemčija), ministra za okolje in varstvo potrošnikov Dežele Bavarske ali ministrskega predsednika te dežele, predložitveno sodišče meni, da se iz razlogov ustavnega prava ta instrument, ki ga določa ZPO, v tem primeru ne uporablja.
- 23 Medtem ko člen 167(1), prvi stavek, VwGO omogoča, da se – razen če ta zakon ne določa drugače – uporabijo ukrepi, določeni v osmi knjigi ZPO, med katerimi je uklonilni zapor, je namreč člen 172 VwGO taka nasprotna določba, ki izključuje uporabo izvršilnih ukrepov iz osme knjige ZPO.
- 24 Bundesverfassungsgericht (zvezno ustavno sodišče, Nemčija) naj bi sicer res že razsodilo, da imajo upravna sodišča načeloma obveznost, da po potrebi štejejo, da niso vezana na omejitve iz člena 172 VwGO.
- 25 Vendar bi po mnenju predložitvenega sodišča, če bi bil nosilec funkcije, ki spada v okvir izvrševanja javne oblasti, izrečen uklonilni zapor na podlagi člena 888 ZPO, to kršilo zahtevo Bundesverfassungsgericht (zvezno ustavno sodišče) iz sklepa z dne 13. oktobra 1970, v skladu s katerim mora namen zakonodajalca pri sprejetju določbe, ki je pravna podlaga za odvzem prostosti, zajemati cilj, zaradi katerega uresnitve se ta določba sedaj uporablja. Po mnenju predložitvenega sodišča pa glede na nastanek člena 888 ZPO tako določena zahteva ni izpolnjena glede nosilcev funkcije, ki spada v okvir izvrševanja javne oblasti.
- 26 To sodišče pa vseeno sprašuje, ali pravo Unije ne zahteva drugačne presoje pravnega položaja iz zadeve v glavni stvari.
- 27 Če je namreč naložitev uklonilnega zapora v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, nujna na podlagi prava Unije, nemška sodišča ne bi mogla upoštevati ovire, ki jo pomeni zgoraj navedena ustavna sodna praksa.
- 28 V teh okoliščinah je Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (višje upravno sodišče Dežele Bavarske) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba

- zahtevo iz člena 4(3), drugi pododstavek, PEU, v skladu s katero države članice sprejemajo vse ukrepe, potrebne za zagotovitev izpolnjevanja obveznosti, ki izhajajo iz Pogodb ali aktov institucij Unije,
- načelo učinkovitega izvajanja prava Unije v državah članicah, ki je med drugim določeno v členu 197(1) PDEU,
- pravico do učinkovitega pravnega sredstva, zagotovljeno s členom 47, prvi odstavek, [Listine],
- obveznost držav pogodbenic, da zagotovijo učinkovito pravno varstvo v okoljskih zadevah, ki jo nalaga člen 9(4), prvi stavek, [Aarhuške konvencije],
- obveznost držav članic, da zagotovijo učinkovito pravno varstvo na področjih, ki jih ureja pravo Unije, ki je določena v členu 19(1), drugi pododstavek, PEU,

razlagati tako, da ima nemško sodišče pravico – in v določenih primerih celo dolžnost – nosilcem javnih pooblastil v nemški zvezni deželi izreči uklonilni zapor za izpolnitev obveznosti te zvezne dežele, da izvede popravek načrta za kakovost zraka v smislu člena 23 Direktive [2008/50] z določeno minimalno vsebino, če je bila izvedba popravka s to minimalno vsebino zvezni deželi naložena s pravnomočno sodbo, in

- tega ni bilo mogoče doseči na podlagi zvezni deželi večkrat zagroženih in naloženih periodičnih denarnih kazni,
- zagrožene in naložene periodične denarne kazni niso imele pomembnega prepričevalnega učinka, niti če so bili zagroženi in naloženi višji zneski periodičnih denarnih kazni kot prej, ker poplačilo periodične denarne kazni za pravnomočno obsojeno zvezno deželo ne predstavlja finančne izgube, temveč gre zgolj za transfer določenega denarnega zneska z ene proračunske postavke deželnega proračuna na drugo,
- je pravnomočno obsojena zvezna dežela pred sodišči kot tudi javno – med drugim prek svojega v razmerju do parlamenta najvišjega političnega nosilca javnih pooblastil – izjavila, da sodno naloženih obveznosti glede načrtovanja kakovosti zraka ne bo izpolnila,
- je uklonilni zapor v okviru nacionalnega prava načeloma namenjen izvrševanju sodnih odločb, vendar nacionalna ustavna sodna praksa nasprotuje uporabi te določbe za primere, kakršen je obravnavani, in
- nacionalno pravo v primeru, kakršen je obravnavani, ne določa uporabe prisilnih sredstev, ki so učinkovitejša od groženj z naložitvijo periodičnih denarnih kazni in naloženih periodičnih denarnih kazni, vendar pomenijo manj invazivne posege od uklonilnega zapora, uporaba takšnih sredstev pa tudi po sami naravi stvari ne pride v poštev.“

Vprašanje za predhodno odločanje

- 29 Predložitveno sodišče želi z vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba pravo Unije, zlasti člen 47, prvi odstavek, Listine, razlagati tako, da v okoliščinah, v katerih nacionalni organ vztrajno zavrača, da bi ravnal v skladu s sodno odločbo, s katero mu je odrejeno, da izvrši jasno, natančno in nepogojno obveznost, ki izhaja iz tega prava, zlasti iz Direktive 2008/50, pristojno nacionalno sodišče pooblašča oziroma zavezuje, da nosilec funkcije, ki spada v okvir izvrševanja javne oblasti, izreče uklonilni zapor.

- 30 Po mnenju predložitvenega sodišča se to vprašanje zastavlja v okviru sodne prakse Sodišča, v skladu s katero je – kadar država članica ni spoštovala zahtev iz člena 13(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50 in ne da bi zahtevala odlog roka pod pogoji iz člena 22 te direktive – pristojno nacionalno sodišče, ki mu je zadeva morebiti predložena, pristojno proti nacionalnemu organu sprejeti kateri koli ukrep, kot je odredba, s katerim se zagotovi, da ta organ pripravi načrt, ki ga je treba v skladu s to direktivo in pod pogoji, določenimi v njej, izdelati (sodba z dne 19. novembra 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, točka 58).
- 31 V obravnavanem primeru je predložitveno sodišče na podlagi uporabe te sodne prakse že odredilo Deželi Bavarski, naj sprejme prepovedi vožnje za nekatera vozila z dizelskim motorjem v različnih urbanih območjih mesta München, da bi zagotovilo najhitrejšo možno spoštovanje mejne vrednosti, določene v Prilogi XI, B, k Direktivi 2008/50 za dušikov dioksid.
- 32 Glede na zavrnitev Dežele Bavarske, da bi spoštovala to odredbo, ki je postala pravnomočna, se zadeva v glavni stvari specifično nanaša na predlog Deutsche Umwelthilfe za izvršbo te odredbe z uklonilnim zaporom, izrečenim ministru za okolje in varstvo potrošnikov Dežele Bavarske ali, če to ni mogoče, ministrskemu predsedniku te dežele.
- 33 V zvezi s tem je treba na prvem mestu ugotoviti, da ob tem, da nacionalni mehanizmi za prisilno izvršbo niso usklajeni, so pravila za njihovo izvajanje po načelu procesne avtonomije držav članic predmet njihovega nacionalnega pravnega reda. Vseeno morajo ta pravila izpolnjevati dva pogoja, in sicer, da niso manj ugodna od tistih, ki urejajo podobne položaje v nacionalnem pravu (načelo enakovrednosti), in da v praksi ne onemogočajo ali pretirano otežujejo uresničevanja pravic, ki jih podeljuje pravo Unije (načelo učinkovitosti) (sodba z dne 26. junija 2019, Kuhar, C-407/18, EU:C:2019:537, točka 46 in navedena sodna praksa).
- 34 Na drugem mestu je treba opozoriti, da morajo države članice, ko izvajajo pravo Unije, zagotoviti spoštovanje pravice do učinkovitega pravnega sredstva iz člena 47, prvi odstavek, Listine (sodba z dne 29. julija 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, točka 69), ki je potrditev načela učinkovitega sodnega varstva. Glede pravnih sredstev za zagotovitev spoštovanja prava okolja, konkretno za iniciativo združenj za varstvo okolja kot v sporu o glavni stvari, je ta pravica do učinkovitega pravnega sredstva določena tudi v členu 9(4) Aarhuške konvencije.
- 35 V skladu s sodno prakso Sodišča pa nacionalna zakonodaja, ki privede do položaja, v katerem je sodba sodišča brezpredmetna, ne da bi to sodišče razpolagalo s kakršnim koli sredstvom, da bi zagotovilo njeno spoštovanje, krši bistveno vsebino pravice do učinkovitega pravnega sredstva iz člena 47 Listine (glej v tem smislu sodbo z dne 29. julija 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, točka 72).
- 36 Ta pravica bi bila namreč iluzorna, če bi bilo v pravnem redu države članice dovoljeno, da pravnomočna in zavezujoča sodna odločba v škodo stranke ostane brezpredmetna (sodbi z dne 30. junija 2016, Toma in Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, točka 43 in navedena sodna praksa, in z dne 29. julija 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, točka 57).
- 37 Natančneje, iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice v zvezi s členom 6(1) Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane v Rimu 4. novembra 1950, ob katere upoštevanju je treba razlagati člen 47 Listine (sodba z dne 30. junija 2016, Toma in Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, točka 41 in navedena sodna praksa), je razvidno, da dejstvo, da javni organi ne ravnavo v skladu s pravnomočno in izvršljivo sodno odločbo, tej določbi odvzame ves polni učinek (glej v tem smislu sodbo ESČP z dne 19. marca 1997, Hornsby proti Grčiji, CE:ECHR:1997:0319JUD001835791, točki 41 in 45).

- 38 Pravica do učinkovitega pravnega sredstva je še toliko pomembnejša, ker bi nesprejetje ukrepov, ki jih zahteva Direktiva 2008/50, na področju, ki ga zajema ta direktiva, ogrozilo zdravje ljudi (glej po analogiji sodbo z dne 25. julija 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, točka 38).
- 39 Poleg tega mora nacionalno sodišče, zato da zagotovi učinkovito sodno varstvo na področjih, ki jih zajema okoljsko pravo Unije, svoje nacionalno pravo razlagati v največji možni meri v skladu tako s cilji člena 9(3) in (4) Aarhuške konvencije kot ciljem učinkovitega sodnega varstva pravic, ki jih podeljuje pravo Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, točki 50 in 51).
- 40 Zato mora to sodišče preveriti, ali lahko ob upoštevanju celotnega nacionalnega prava in ob uporabi metod razlage, ki jih to pravo priznava, pride do razlage tega prava, ki bi mu omogočila uporabo učinkovitih prisilnih ukrepov za to, da se zagotovi, da javni organi izvršijo pravnomočno sodbo, 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.
- 41 Ob tem pa predložitveno sodišče v tem primeru ocenjuje, da ne bo moglo zagotoviti spoštovanja učinkovitosti prava Unije in pravice do učinkovitega pravnega sredstva, razen če ga pravo Unije ne pooblašča oziroma zavezuje, da ne upošteva razlogov ustavne narave, ki mu po njegovem mnenju preprečujejo uporabo uklonilnega zapora proti nosilcem funkcij, ki spadajo v okvir izvrševanja javne oblasti.
- 42 V zvezi s tem je treba opozoriti, da če nacionalno sodišče ne more razlagati nacionalne ureditve v skladu z zahtevami prava Unije, je to sodišče, ki odloča v okviru svoje pristojnosti, kot organ države članice dolžno, da v sporu, ki mu je predložen, ne uporabi nobene nacionalne določbe, ki je v nasprotju z določbo prava Unije z neposrednim učinkom (sodbi z dne 9. marca 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, točka 21, in z dne 24. junija 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, točki 58 in 61).
- 43 Vendar te sodne prakse Sodišča ni mogoče razumeti tako, da načelo učinkovitosti prava Unije in spoštovanje pravice do učinkovitega sodnega varstva, ki je zagotovljena s členom 47, prvi odstavek, Listine, nacionalno sodišče zavezuje, da ne uporabi določbe nacionalnega prava ali edine razlage te določbe, ki se mu zdi v skladu z nacionalno ustavo, če bi s tem kršilo drugo temeljno pravico, ki jo zagotavlja pravo Unije.
- 44 Kot izhaja iz člena 52(1) Listine namreč pravica do učinkovitega sodnega varstva ni absolutna pravica in lahko zajema omejitve, zlasti zaradi varstva pravic in svoboščin drugih. Prisilni ukrep, kot je uklonilni zapor, pa je omejitev pravice do svobode, ki jo zagotavlja člen 6 Listine.
- 45 Da bi se odgovorilo na vprašanje za predhodno odločanje, je torej treba, na tretjem mestu, tehtati zadevne temeljne pravice glede na zahteve iz člena 52(1), prvi stavek, Listine.
- 46 Glede zahtev, ki jih mora izpolniti pravna podlaga za omejitev pravice do svobode, je Sodišče glede na sodbo ESČP z dne 21. oktobra 2013, Del Río Prada proti Španiji (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009), že poudarilo, da mora biti zakon, na podlagi katerega lahko sodišče osebi odvzame prostost, za izpolnitev zahtev iz člena 52(1) Listine dovolj dostopen, natančen in predvidljiv pri njegovi uporabi, da bi se preprečila vsakršna nevarnost samovolje (sodba z dne 15. marca 2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, točki 38 in 40).
- 47 Pojasniti je treba, da ti pogoji veljajo glede vseh vrst odvzema prostosti, tudi kadar je ta rezultat potrebe po zagotovitvi izvršitve obsodbe, naložene s sodno odločbo, in to neodvisno od možnosti zadevne osebe, da se izogne odvzemu prostosti z izvršitvijo odredbe iz iste ali prejšnje odločbe.

- 48 Čeprav iz razprav, ki so potekale na obravnavi pred Sodiščem, izhaja, da obstajajo dvomi o tem, ali so izpolnjeni pogoji, ki omogočajo, da se proti nosilcem funkcije, ki spada v okvir izvrševanja javne oblasti, izreče uklonilni zapor, ki ga določa nemško pravo, je predložitveno sodišče edino pristojno, da presodi, ali so upoštevne nacionalne določbe glede na njihovo besedilo in vsebino pri njihovi uporabi dovolj dostopne, natančne in predvidljive in tako omogočajo preprečitev vsakršne nevarnosti samovolje.
- 49 Če ni tako, nacionalno sodišče ne more samo na podlagi načela učinkovitosti in pravice do učinkovitega sodnega varstva izreči uklonilnega zapora. Vsaka omejitev pravice do svobode mora biti namreč predvidena z zakonom, ki ustreza zahtevam, navedenim v točki 46 te sodbe.
- 50 Glede zahtev, ki izhajajo iz načela sorazmernosti, je treba opozoriti, da kadar gre za več temeljnih pravic, mora biti presoja spoštovanja načela sorazmernosti opravljena ob spoštovanju potrebnih uskladitev zahtev, povezanih z varstvom teh različnih pravic in pravičnega ravnotežja med njimi (glej v tem smislu sodbo z dne 22. januarja 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, točka 60 in navedena sodna praksa).
- 51 Šteti pa je treba, kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 86 sklepnih predlogov, da izrek uklonilnega zapora zajema odvzem prostosti, zato ga je mogoče uporabiti le takrat, kadar ne obstaja nobeno manj prisilno sredstvo, ki omogoča uresničitev zastavljenega cilja. Zato mora predložitveno sodišče preveriti, ali se lahko nacionalno pravo, ki ureja izvršbo, razlaga v skladu s pravico do učinkovitega sodnega varstva, tako da bi temu sodišču dovoljevalo, da sprejme ukrepe, ki ne posegajo v pravico do svobode, kot so ti, ki so navedeni v točki 40 te sodbe.
- 52 Le če bi predložitveno sodišče ugotovilo, da v okviru tehtanja, navedenega v točki 45 te sodbe, omejitev pravice do svobode zaradi izreka uklonilnega zapora spoštuje pogoje, ki jih v zvezi s tem določa člen 52(1) Listine, pravo Unije ne le dovoljuje, ampak zahteva uporabo takega ukrepa.
- 53 Poudariti je še treba, da prej navedena izvajanja med drugim ne vplivajo na možnost, da kršitev Direktive 2008/50, kot je ta, ki jo je predložitveno sodišče ugotovilo kot vzrok za spor o glavni stvari, v okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti ugotovi Sodišče.
- 54 Poleg tega je treba opozoriti, da sta lahko polna učinkovitost prava Unije in učinkovito varstvo pravic, ki jih imajo na njegovi podlagi posamezniki, po potrebi zagotovljena z načelom odgovornosti države za škodo, povzročeno posameznikom zaradi kršitev prava Unije, za katere odgovarja država, saj to načelo izhaja iz sistema pogodb, na katerih temelji Unija (glej v tem smislu sodbi z dne 5. marca 1996, *Brasserie du pêcheur et Factortame*, C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79, točke 20, 39 in 52, in z dne 28. julija 2016, *Tomášová*, C-168/15, EU:C:2016:602, točka 18 in navedena sodna praksa).
- 55 To načelo je veljavno za vsak primer, ko država članica krši pravo Unije, in to ne glede na to, kateri javni organ je storilec te kršitve (sodba z dne 28. julija 2016, *Tomášová*, C-168/15, EU:C:2016:602, točka 19 in navedena sodna praksa).
- 56 Glede na vse zgoraj navedeno je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba pravo Unije, zlasti člen 47, prvi odstavek, Listine, razlagati tako, da mora v okoliščinah, v katerih je nacionalni organ vztrajno zavračal, da bi ravnal v skladu s sodno odločbo, s katero mu je odrejena izvršitev jasne, natančne in nepogojne obveznosti, ki izhaja iz tega prava, zlasti iz Direktive 2008/50, pristojno nacionalno sodišče izreči uklonilni zapor proti nosilcem funkcije, ki spada v okvir izvrševanja javne oblasti, če v določbah nacionalnega prava obstaja pravna podlaga za sprejetje takega zapora, ki je pri svoji uporabi dovolj dostopna, natančna in predvidljiva, in če omejitev pravice do svobode, zajamčene s členom 6 Listine, do katere bi prišlo zaradi izreka take sankcije, spoštuje druge pogoje, ki jih v zvezi s tem določa člen 52(1) Listine. Po drugi strani pa pravo Unije tega sodišča ne pooblašča, da uporabi tak ukrep, če v nacionalnem pravu ni take pravne podlage.

Stroški

- ⁵⁷ Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

Pravo Unije, zlasti člen 47, prvi odstavek, Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, je treba razlagati tako, da mora v okoliščinah, v katerih je nacionalni organ vztrajno zavračal, da bi ravnal v skladu s sodno odločbo, s katero mu je odrejena izvršitev jasne, natančne in nepogojne obveznosti, ki izhaja iz tega prava, zlasti iz Direktive 2008/50/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2008 o kakovosti zunanega zraka in čistejšem zraku za Evropo, pristojno nacionalno sodišče izreči uklonilni zapor proti nosilcem funkcije, ki spada v okvir izvrševanja javne oblasti, če v določbah nacionalnega prava obstaja pravna podlaga za sprejetje takega zapora, ki je pri svoji uporabi dovolj dostopna, natančna in predvidljiva, in če omejitev pravice do svobode, zajamčene s členom 6 Listine o temeljnih pravicah, do katere bi prišlo zaradi izreka take sankcije, spoštuje druge pogoje, ki jih v zvezi s tem določa člen 52(1) te listine. Po drugi strani pa pravo Unije tega sodišča ne pooblašča, da uporabi tak ukrep, če v nacionalnem pravu ni take pravne podlage.

Podpisi