



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 19 december 2019*

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Artikel 6, artikel 47 första stycket och artikel 52.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Direktiv 2008/50/EG – Luftföroreningar – Luftkvalitet – Luftkvalitetsplan – Gränsvärden för kvävedioxid – Skyldighet att vidta lämpliga åtgärder för att perioden av överskridande hålls så kort som möjligt – Skyldighet för nationella domstolar att vidta alla nödvändiga åtgärder – En regional regerings vägran att rätta sig efter ett domstolsföreläggande – Frihetsberövande avsett att tillgripas gentemot höga politiska företrädare eller höga ämbetsmän i den berörda regionen – Effektivt domstolsskydd – Rätt till personlig frihet – Rättslig grund – Proportionalitet”

I mål C-752/18,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Bayerns förvaltningsöverdomstol, Tyskland) genom beslut av den 9 november 2018, som inkom till domstolen den 3 december 2018, i målet

Deutsche Umwelthilfe eV

mot

Freistaat Bayern

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden R. Silva de Lapuerta, avdelningsordförandena A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, M. Safjan (referent), S. Rodin och I. Jarukaitis samt domarna E. Juhász, D. Šváby, C. Vajda, F. Biltgen, K. Jürimäe och A. Kumin,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitiesekreterare: enhetschefen D. Dittert,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 3 september 2019,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Deutsche Umwelthilfe eV, genom R. Klinger, Rechtsanwalt,
- Freistaat Bayern, genom J. Vogel, W. Brechmann och P. Frei, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: tyska.

- Tysklands regering, genom S. Eisenberg, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom F. Erlbacher, G. Gattinara och E. Manhaeve, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 14 november 2019 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 9.4 första meningen i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, som undertecknades i Århus den 25 juni 1998 och godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, 2005, s. 1) (nedan kallad Århuskonventionen), av artiklarna 4.3 och 19.1 FEU, av artikel 197.1 FEUF samt av artikel 47 första stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Deutsche Umwelthilfe eV, en icke-statlig miljöskyddsorganisation, och Freistaat Bayern (delstaten Bayern, Tyskland). Målet rör verkställighet av ett domstolsföreläggande om att ett trafikförbud ska utfärdas för att uppfylla de skyldigheter som följer av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (EUT L 152, 2008, s. 1).

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

- 3 I artikel 9 i Århuskonventionen, som har rubriken ”Tillgång till rättslig prövning”, föreskrivs följande:
”...
2. Varje part skall inom ramen för sin nationella lagstiftning se till att den berörda allmänhet
a) som har ett tillräckligt intresse, eller
b) som hävdar att en rättighet kränks, när detta utgör en förutsättning enligt en medlemsstats förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning, har rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 eller, om detta föreskrivs i nationell rätt och utan att det påverkar tillämpningen av punkt 3, andra tillämpliga bestämmelser i denna konvention prövad av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

Vad som utgör tillräckligt intresse och kränkning av en rättighet skall avgöras i enlighet med nationell rätt och i överensstämmelse med målet att ge den berörda allmänheten en omfattande tillgång till rättslig prövning inom ramen för denna konvention. Icke-statliga organisationer som uppfyller de krav som avses i artikel 2.5 skall för detta ändamål anses ha ett sådant tillräckligt intresse som avses i a. Sådana organisationer skall även anses ha rättigheter som kan kränkas i den mening som avses i b.

...

3. Varje part skall dessutom, utan att det påverkar tillämpningen av de prövningsförfaranden som avses i punkterna 1 och 2, se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning.

4. De förfaranden som avses i punkterna 1–3 skall, utan att det påverkar tillämpningen av punkt 1, erbjuda tillräckliga och effektiva rättsmedel, inbegripet förelägganden där så är lämpligt, och vara objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma. Beslut som fattas enligt denna artikel skall meddelas eller registreras skriftligen. Beslut av domstol och, när så är möjligt, av andra organ, skall vara tillgängliga för allmänheten.

...”

Unionsrätt

4 I skäl 2 i direktiv 2008/50 anges följande:

”För att skydda människors hälsa och miljön som helhet är det särskilt viktigt att bekämpa utsläpp av föroreningar vid källan samt att fastställa och genomföra de mest effektiva åtgärderna för minskning av utsläpp på lokal och nationell nivå samt på gemenskapsnivå. Utsläpp av skadliga luftföroreningar bör därför undvikas, förebyggas eller minskas och lämpliga mål för luftkvalitet fastställas, med beaktande av Världshälsoorganisationens normer, riktlinjer och program.”

5 I artikel 4 i samma direktiv föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska fastställa zoner och tätbebyggelse inom hela sitt territorium. Luftkvaliteten ska utvärderas och säkerställas i alla zoner och all tätbebyggelse.”

6 Artikel 13 i detta direktiv har rubriken ”Gränsvärden och tröskelvärden för larm för skydd av människors hälsa”. I punkt 1 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska se till att nivåerna av svaveldioxid, PM₁₀, bly och kolmonoxid i luften inte i någon av deras zoner och tätbebyggelse överskrider gränsvärdena i bilaga XI.

Gränsvärdena för kvävedioxid och bensen i bilaga XI får inte överskridas från och med de datum som anges där.

Efterlevnaden av dessa krav ska bedömas i enlighet med bilaga III.

...”

7 I artikel 23.1 i direktivet föreskrivs följande:

”Om luftens föroreningsnivåer i vissa zoner eller viss tätbebyggelse överskrider något gränsvärde eller målvärde, inklusive den toleransmarginal som eventuellt är tillämplig, ska medlemsstaterna se till att det upprättas luftkvalitetsplaner för dessa zoner och denna tätbebyggelse i syfte att klara det gränsvärde eller målvärde som anges i bilagorna XI och XIV.

Vid överskridande av gränsvärden för vilka tidsfristen för att uppfylla kraven redan löpt ut, ska det i luftkvalitetsplanerna föreskrivas lämpliga åtgärder så att perioden av överskridande kan hållas så kort som möjligt. Luftkvalitetsplanerna får även innehålla särskilda åtgärder för att skydda känsliga befolkningsgrupper, däribland barn.

Dessa luftkvalitetsplaner ska omfatta åtminstone den information som anges i avsnitt A i bilaga XV och kan innehålla sådana åtgärder som avses i artikel 24. Planerna ska överlämnas till kommissionen utan dröjsmål, men inte senare än två år efter utgången av det år då det första överskridandet observerades.

...”

- 8 Bilaga XI till direktiv 2008/50 har rubriken ”Gränsvärden för skydd av människors hälsa”. I avsnitt B i den bilagan fastställs gränsvärden för varje förorening i form av den uppmätta koncentrationen i luften under olika tidsperioder. Vad gäller kvävedioxid föreskrivs bland annat följande i denna bilaga:

Period (medelvärde under)	Gränsvärde	Toleransmarginal	Datum då gränsvärdet bör ha uppnåtts
1 timme	200 µg/m ³ , får inte överskridas mer än 18 ggr per kalenderår	... 0 % ... till den 1 januari 2010	1 januari 2010
Kalenderår	40 µg/m ³	... 0 % ... till den 1 januari 2010	1 januari 2010

Tysk rätt

- 9 I 104 § punkt 1 första meningen i Grundgesetz (grundlagen) föreskrivs följande:

”En persons frihet får endast begränsas med stöd av en formell lag och med iakttagande av de formkrav som föreskrivs i den.”

- 10 I 167 § punkt 1 första meningen i Verwaltungsgerichtsordnung (förvaltningsprocesslagen, nedan kallad VwGO) föreskrivs följande:

”Om inte annat föreskrivs i denna lag, regleras verkställigheten i tillämpliga delar i bok 8 i Zivilprozessordnung [civilprocesslagen].”

- 11 Enligt de förklaringar som lämnats av den hänskjutande domstolen utgör 172 § VwGO en sådan annan bestämmelse som, i enlighet med formuleringen i artikel 167 punkt 1 första meningen VwGO, i princip utesluter tillämpningen av de verkställighetsbestämmelser som anges i åttonde boken i Zivilprozessordnung (civilprocesslagen, nedan kallad ZPO). Där anges följande:

”Om, i de fall som avses i 113 § punkt 1 andra meningen, 113 § punkt 5 och § 123, myndigheten inte följer föreläggandet i domen eller i beslutet om interimistiska åtgärder, kan domstolen i första instans, på begäran, förordna om verkställighet vid äventyr av vite på upp till 10 000 euro om verkställighet inte sker inom den frist som fastställs däri, besluta om att verkställa vitet om verkställighet inte skett inom fristen och ex officio besluta om verkställighet. Ett och samma föreläggande kan ge upphov till att beslut fattas vid flera tillfällen om förordnande om vite, verkställande av vitet och verkställighet av föreläggandet.”

- 12 888 § punkterna 1 och 2 ZPO har följande lydelse:

”1. Om en handling inte kan utföras av tredje man och det uteslutande beror på gäldenärens vilja, ska den domstol vid vilken talan väckts i första instans på begäran förordna om att gäldenären ska utföra handlingen vid äventyr av vite, och, för det fall vitet inte kan indrivs, vid äventyr av frihetsberövande eller vid äventyr av frihetsberövande. Vitesbeloppet i respektive fall får inte överstiga 25 000 euro. Bestämmelserna i avsnitt 2 om frihetsberövande ska gälla i tillämpliga delar.

2. Tvångsåtgärderna ska vidtas utan att någon erinran utfärdas angående följderna av underlåtelse.”

13 I 890 § punkterna 1 och 2 ZPO föreskrivs följande:

”1. Om gäldenären åsidosätter sin skyldighet att underlåta att vidta eller att tolerera en handling, ska den domstol vid vilken talan först väckts i första instans, på begäran av borgenären, för varje överträdelse förordna om att gäldenären ska åläggas böter, och, för det fall böterna inte kan indrivas, förordna om frihetsberövande eller förordna om frihetsberövande i högst sex månader. Beloppet för varje bot får inte överstiga 250 000 euro och den sammanlagda tiden för frihetsberövande högst två år.

2. Åläggande av böter eller förordnande av frihetsberövande måste föregås av en erinran om följderna av underlåtelse, vilken på begäran utfärdas av domstolen i första instans, om en sådan erinran inte fanns med redan i den dom där skyldigheten fastställs.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

14 Det framgår av beslutet om hänskjutande att det gränsvärde som fastställs i artikel 13.1 andra stycket i direktiv 2008/50, jämförd med direktivets bilaga XI, B för kvävedioxid (NO₂), det vill säga 40 µg/m³ i genomsnitt under ett kalenderår, har överskridits på många platser, ibland i stor utsträckning, på flera vägkilometer i staden München (Tyskland).

15 Med anledning av en talan som väcktes av Deutsche Umwelthilfe förelade Verwaltungsgericht München (Förvaltningsdomstolen i München, Tyskland), genom beslut av den 9 oktober 2012, delstaten Bayern att ändra handlingsplanen för luftkvaliteten som gäller för staden München, vilken utgör en ”luftkvalitetsplan” i den mening som avses i artikel 23 i direktiv 2008/50, så att den skulle omfatta sådana åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att gränsvärdet för kvävedioxid iakttas så fort som möjligt i denna stad. Denna dom har vunnit laga kraft.

16 Genom beslut av den 21 juni 2016 förordnade Verwaltungsgericht München (Förvaltningsdomstolen i München) om att vite på 10 000 euro skulle komma att påföras delstaten Bayern vid underlåtelse att verkställa föreläggandet inom ett år från delgivningen av detta beslut. Inom ramen för ett överklagande av detta beslut förordnade Bayerischer Verwaltungsgeschichtshof (Bayerns förvaltningsöverdomstol, Tyskland), genom beslut av den 27 februari 2017, om att delstaten Bayern, vid äventyr av vite på mellan 2 000 och 4 000 euro, skulle vidta de åtgärder som var nödvändiga för att följa de gränsvärden som fastställts i direktiv 2008/50, inbegripet införande av trafikförbud för vissa dieselfordon i olika stadsområden. Även detta beslut har vunnit laga kraft.

17 Eftersom delstaten Bayern inte till fullo hade iakttagit de skyldigheter som följer av beslutet av den 27 februari 2017, förpliktade Verwaltungsgericht München (Förvaltningsdomstolen i München), på begäran av Deutsche Umwelthilfe, delstaten Bayern, genom beslut av den 26 oktober 2017, att betala ett vite på 4 000 euro. Delstaten Bayern överklagade inte detta beslut och betalade vitesbeloppet.

18 Delstaten Bayern har fortfarande inte efterkommit samtliga förelägganden som utfärdats genom beslutet av den 27 februari 2017. Tvärtom har företrädare för delstaten Bayern, däribland ministerpresidenten i denna delstat, offentligt meddelat sin avsikt att inte iakttä ovannämnda skyldigheter när det gäller införande av trafikförbud.

19 Genom beslut av den 28 januari 2018 förpliktade Verwaltungsgericht München (Förvaltningsdomstolen i München), på begäran av Deutsche Umwelthilfe, delstaten Bayern att betala ett vite på 4 000 euro på grund av bristande uppfyllelse av en punkt i den bindande delen av beslutet av den 27 februari 2017, och förordnande om att delstaten skulle åläggas ytterligare vite med ett identiskt belopp om den inte, inom en ny tidsfrist, fullgjorde en annan punkt i den bindande delen av detta beslut. Nämda domstol ogillade däremot, bland annat, ett yrkande om frihetsberövande riktat mot ministern för miljö och

konsumentskydd i delstaten Bayern eller, om detta inte var möjligt, mot delstatens ministerpresident. Delstaten Bayern överklagade dessa beslut av den 28 januari 2018 till Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Bayerska förvaltningsöverdomstolen), som ogillade överklagandena i beslut av den 14 augusti 2018.

- 20 Även Deutsche Umwelthilfe överklagade till ovannämnda domstol beslutet av den 28 januari 2018, genom vilket dess yrkande om frihetsberövande avsågs. Detta överklagande är fortfarande anhängigt vid denna domstol. Enligt den hänskjutande domstolen kan det inte förväntas att delstaten Bayern följer beslutet av den 27 februari 2017 genom att införa de aktuella trafikförbudena.
- 21 När den verkställande makten så tydligt visar att den inte har för avsikt att rätta sig efter vissa domstolsbeslut, kan det konstateras att förordnandet och påförandet av nytt vite till ett högre belopp inte kan ändra detta beteende. Betalning av ett vite medför nämligen inte någon förmögenhetsförlust för delstaten Bayern. Tvärtom medför betalningen av detta vitesbelopp att det belopp som domstolen fastställer upptas i en bestämd post i den berörda delstatens budget samtidigt som detta belopp krediteras som en intäkt i delstatens centrala kassahantering.
- 22 Även om det i princip skulle kunna vara möjligt att säkerställa fullgörandet av de aktuella rättsliga skyldigheterna och domstolsbesluten genom att förordna om frihetsberövande mot vissa medlemmar av distriktet Oberbayerns (Tyskland) regering, delstaten Bayerns minister för miljö och konsumentskydd samt delstatens ministerpresident, anser den hänskjutande domstolen att detta instrument, som föreskrivs i ZPO, av konstitutionsrättsliga skäl inte är tillämpligt i förevarande fall.
- 23 Även om det enligt 167 § punkt 1 första meningen VwGO är möjligt att, om inte annat föreskrivs i denna lag, tillämpa de åtgärder som föreskrivs i åttonde boken ZPO, däribland frihetsberövande, utgör nämligen 172 § VwGO en sådan annan föreskrift i lag som utesluter tillämpningen av de verkställighetsåtgärder som anges i åttonde boken ZPO.
- 24 Bundesverfassungsgericht (Federala författningsdomstolen, Tyskland) har visserligen redan slagit fast att de administrativa domstolarna i princip har en skyldighet att i förekommande fall anse att de inte är bundna av de inskränkningar som följer av 172 § VwGO.
- 25 Den hänskjutande domstolen anser att ett förordnande om frihetsberövande mot vissa innehavare av ämbeten som innebär utövande av offentlig makt på grundval av 888 § ZPO emellertid skulle innebära ett åsidosättande av det krav som fastställts av Bundesverfassungsgericht (Federala författningsdomstolen) i dess beslut av den 13 oktober 1970. Enligt detta krav måste lagstiftarens avsikt vid antagandet av en bestämmelse som utgör rättslig grund för ett frihetsberövande ha omfattat det syfte för vilket bestämmelsen numera tillämpas. Enligt den hänskjutande domstolen är ovan angivna krav, med hänsyn till bakgrunden till 888 § ZPO, inte uppfyllt med avseende på innehavare av ett ämbete som innebär utövande av offentlig makt.
- 26 Den hänskjutande domstolen vill emellertid få klarhet i om inte unionsrätten kräver en annan bedömning av den rättsliga situationen i det nationella målet.
- 27 Om det enligt unionsrätten är nödvändigt att förordna om frihetsberövande i en sådan situation som den i det nationella målet, har de tyska domstolarna nämligen inte rätt att beakta det hinder som ovannämnda konstitutionella rättspraxis utgör.
- 28 Mot denna bakgrund beslutade Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Bayerns förvaltningsöverdomstol) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till EU-domstolen.

”Ska

- den i artikel 4.3 andra stycket i fördraget om Europeiska unionen (FEU) förankrade principen enligt vilken medlemsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av akter som antagits av unionens institutioner,
- principen om medlemsstaternas faktiska genomförande av unionsrätten, som bland annat stadgas i artikel 197.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF),
- rätten till ett effektivt rättsmedel, som säkerställs genom artikel 47 första stycket i [stadgan],
- den skyldighet för de fördragsslutande staterna att erbjuda effektiva rättsmedel på miljöområdet, vilket följer av artikel 9.4 första meningen i [Århuskonventionen], och
- medlemsstaternas skyldighet enligt artikel 19.1 andra stycket FEU att säkerställa ett effektivt domstolskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten,

tolkas på så sätt, att en tysk domstol har rätt att – och eventuellt till och med är skyldig att – besluta om frihetsberövande av personer som innehar ett ämbete som innebär utövande av offentlig makt i en ... delstat för att på så sätt genomdriva denna delstats skyldighet att uppdatera en luftkvalitetsplan, i den mening som avses i artikel 23 i [direktiv 2008/50], med ett bestämt minsta innehåll, om denna delstat genom en lagakraftvunnen dom har dömts att göra en uppdatering med detta minsta innehåll, och

- vite vid flera tillfällen har förordnats om och verkställts gentemot delstaten, utan resultat,
- förordnande och fastställande av vite inte heller har haft någon nämnvärd effekt trots att det har fastställts till högre belopp än tidigare, eftersom delstaten, som dömts genom en lagakraftvunnen dom, inte gör någon ekonomisk förlust när vitet betalas, utan det fastställda beloppet endast överförs från en bokföringspost till en annan i delstatens budget,
- delstaten som har dömts genom en lagakraftvunnen dom formellt har förklarat både för domstolarna och offentligt att den inte kommer att fullgöra de skyldigheter som den har ålagts av domstol i samband med luftkvalitetsplanen – och detta inför parlamentet bland annat genom innehavaren av delstatens högsta politiska ämbete,
- institutet frihetsberövande för verkställighet av domstolsavgöranden i princip förskrivs i den nationella lagstiftningen, men en nationell konstitutionell praxis utgör hinder för tillämpning av den relevanta bestämmelsen i en situation som den aktuella, och
- den nationella lagstiftningen, för en situation som den aktuella, inte föreskriver tvångsåtgärder som är mer verkningsfulla än förordnande om och fastställande av vite, men mindre ingripande än frihetsberövande, och sådana tvångsåtgärder inte heller är materiellt möjliga?”

Prövning av tolkningsfrågan

- 29 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida unionsrätten, särskilt artikel 47 första stycket i stadgan, ska tolkas så, att unionsrätten, under sådana omständigheter som kännetecknas av att en nationell myndighet upprepade gånger har vägrat att följa ett domstolsavgörande genom vilket myndigheten åläggs att fullgöra en klar, precis och ovillkorlig skyldighet som följer av unionsrätten, bland annat av direktiv 2008/50, innebär att den behöriga nationella domstolen har rätt eller till och med en skyldighet att förordna om frihetsberövande gentemot innehavare av ämbeten som innebär utövande av offentlig makt.

- 30 Enligt den hänskjutande domstolen uppkommer denna fråga mot bakgrund av EU-domstolens rättspraxis, av vilken det följer att när en medlemsstat inte har iakttagit kraven enligt artikel 13.1 andra stycket i direktiv 2008/50 och inte heller har ansökt om att tidsfristen ska förlängas enligt artikel 22 i detta direktiv, så ankommer det på den behöriga nationella domstol vid vilken talan kan ha väckts att, i förhållande till den nationella myndigheten, vidta de åtgärder som är nödvändiga, såsom ett föreläggande, för att myndigheten ska upprätta den plan som krävs enligt nämnda direktiv, i enlighet med de villkor som däri föreskrivs (dom av den 19 november 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, punkt 58).
- 31 I förevarande fall har den hänskjutande domstolen redan med tillämpning av denna rättspraxis förelagt delstaten Bayern att införa trafikförbud för vissa dieseldrivna fordon i olika stadsområden i staden München för att det gränsvärde för kvävedioxid som fastställs i bilaga XI, B, till direktiv 2008/50 ska efterlevas så snart som möjligt.
- 32 Med hänsyn till delstaten Bayerns vägran att efterkomma nämnda föreläggande, vilket har vunnit laga kraft, rör det nationella målet närmare bestämt en begäran från Deutsche Umwelthilfe om verkställighet av föreläggandet genom ett förordnande om frihetsberövande mot ministern för miljö och konsumentskydd i delstaten Bayern eller, om detta inte är möjligt, mot ministerpresidenten i denna delstat.
- 33 Domstolen påpekar att i avsaknad av harmonisering av nationella mekanismer för verkställighet, fastställs reglerna för deras genomförande i medlemsstaternas interna rättsordning enligt principen om medlemsstaternas processuella autonomi. Dessa regler måste dock uppfylla det dubbla kravet på att inte vara mindre förmånliga än de som gäller för liknande situationer som regleras av nationell rätt (likvärdighetsprincipen) och inte medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen) (dom av den 26 juni 2019, Kuhar, C-407/18, EU:C:2019:537, punkt 46 och där angiven rättspraxis).
- 34 Vidare erinrar domstolen om att medlemsstaterna, när de genomför unionsrätten, är skyldiga att säkerställa att rätten till ett effektivt rättsmedel iakttas i enlighet med artikel 47 första stycket i stadgan (dom av den 29 juli 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, punkt 69), i vilken principen om ett effektivt domstolsskydd bekräftas. Vad gäller talan som väcks för iakttagande av miljörätten, i synnerhet på initiativ av miljöskyddsföreningar som i målet vid den nationella domstolen, har denna rätt till ett effektivt rättsmedel även fastställts i artikel 9.4 i Århuskonventionen.
- 35 Enligt domstolens rättspraxis innebär en nationell lagstiftning som leder till en situation där ett domstolsavgörande blir verkningslöst på grund av att lagstiftningen inte föreskriver något medel för att säkerställa att avgörandet följs, att lagstiftningen strider mot själva kärnan i rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 juli 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, punkt 72).
- 36 Rätten till ett effektivt rättsmedel skulle nämligen bli illusorisk om rättsordningen i en medlemsstat tillät att ett lagakraftvunnet och bindande domstolsavgörande fick förbli utan verkan till förfång för en av parterna (dom av den 30 juni 2016, Toma och Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, punkt 43 och där angiven rättspraxis, och dom av den 29 juli 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, punkt 57).
- 37 Det framgår mer specifikt av praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna avseende artikel 6.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950, mot bakgrund av vilken artikel 47 i stadgan ska tolkas (dom av den 30 juni 2016, Toma och Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, punkt 41 och där angiven rättspraxis), att den omständigheten att offentliga myndigheter inte har följt ett lagakraftvunnet och verkställbart

domstolsavgörande fråntar denna bestämmelse all ändamålsenlig verkan (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 19 mars 1997, Hornsby mot Grekland, CE:ECHR:1997:0319JUD001835791, § § 41 och 45).

- 38 Rätten till ett effektivt rättsmedel är av ännu större betydelse på det område som omfattas av direktiv 2008/50, eftersom en underlåtenhet att vidta de åtgärder som krävs enligt detta direktiv innebär en fara för människors hälsa (se, analogt, dom av den 25 juli 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, punkt 38).
- 39 Vidare ankommer det på den nationella domstolen, för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionens miljölagstiftning, att göra en sådan tolkning av nationell rätt som, i möjligaste mån, är förenlig med såväl syftena med artikel 9.3 och 9.4 i Århuskonventionen som syftet att uppnå ett effektivt domstolsskydd av de rättigheter som följer av unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 mars 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, punkterna 50 och 51).
- 40 För detta ändamål ankommer det på nämnda domstol att, med beaktande av den nationella rätten i sin helhet och med tillämpning av de tolkningsmetoder som erkänns i nationell rätt, kontrollera om den kan tolka nationell rätt så, att den kan tillämpas på ett sätt som gör det möjligt för myndigheterna att vidta effektiva tvångsåtgärder för att säkerställa att offentliga myndigheter verkställer en lagakraftvunnen dom, såsom exempelvis viten till ett högt belopp, som förordnas upprepade gånger med kort frist, och där betalningen i slutändan inte upptas i den budget som betalningen härrör ifrån.
- 41 I förevarande fall anser den hänskjutande domstolen att den inte kan säkerställa iakttagandet av principen om unionsrättens effektivitet och rätten till ett effektivt rättsmedel, med mindre än att den enligt unionsrätten anses behörig eller till och med skyldig att bortse från de konstitutionella skäl som, enligt den hänskjutande domstolen, hindrar tillämpningen av ett förordnande om frihetsberövande mot innehavare av ett ämbete som innebär utövande av offentlig makt.
- 42 EU-domstolen erinrar härvidlag om att den nationella domstolen, när den inte kan tolka nationell lagstiftning i enlighet med kraven i unionsrätten, är skyldig att, inom ramen för sin behörighet, i egenskap av myndighet i en medlemsstat, med avseende på det anhängiggjorda målet underlåta att tillämpa varje nationell bestämmelse som strider mot en unionsrättslig bestämmelse som har direkt effekt (dom av den 9 mars 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, punkt 21 och dom av den 24 juni 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punkterna 58 och 61).
- 43 Denna rättspraxis från domstolen får emellertid inte förstås så, att principen om unionsrättens effektivitet och iakttagandet av rätten till ett effektivt domstolsskydd, vilken garanteras i artikel 47 första stycket i stadgan, förpliktar den nationella domstolen att underlåta att tillämpa en nationell bestämmelse eller göra den enda tolkning av denna bestämmelse som förefaller vara förenlig med den nationella konstitutionen om den, genom att göra så, skulle åsidosätta en annan grundläggande rättighet som garanteras i unionsrätten.
- 44 Såsom framgår av artikel 52.1 i stadgan är rätten till ett effektivt domstolsskydd nämligen inte en absolut rättighet och den kan inskränkas, särskilt för att skydda andra personers rättigheter och friheter. En sådan tvångsåtgärd som ett frihetsberövande medför innebär emellertid en inskränkning av rätten till frihet, som garanteras i artikel 6 i stadgan.
- 45 För att besvara tolkningsfrågan är det således nödvändigt att göra en avvägning mellan de grundläggande rättigheterna i fråga med beaktande av de krav som uppställs i artikel 52.1 första meningen i stadgan.

- 46 Vad gäller de krav som den rättsliga grunden för en inskränkning av rätten till frihet ska uppfylla, har domstolen redan slagit fast, mot bakgrund av Europadomstolens dom av den 21 oktober 2013, Del Río Prada mot Spanien (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009), att en lag, enligt vilken en domstol är behörig att frihetsberöva en person, för att uppfylla kraven i artikel 52.1 i stadgan måste vara tillräckligt begriplig, precis och förutsebar i sin tillämpning för att undvika varje risk för godtycklighet (dom av den 15 mars 2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, punkterna 38 och 40).
- 47 Det ska preciseras att dessa villkor gäller för varje form av frihetsberövande, även när frihetsberövandet är en följd av behovet av att säkerställa verkställighet av en förpliktelse som fastställts i ett domstolsavgörande. Detta gäller oberoende av om den berörda personen har möjlighet att förhindra frihetsberövandet genom att verkställa ett föreläggande som antagits genom samma beslut eller ett tidigare beslut.
- 48 Även om det framgår av vad som avhandlats under förhandlingen vid domstolen att det fortfarande råder tvivel om huruvida de villkor är uppfyllda som krävs enligt tysk rätt för att det ska kunna förordnas om frihetsberövande mot innehavare av ett ämbete som innebär utövande av offentlig makt, ankommer det uteslutande på den hänskjutande domstolen att bedöma huruvida de relevanta nationella bestämmelserna, med hänsyn till deras ordalydelse och innehåll, är tillräckligt begripliga, precisa och förutsebara i sin tillämpning och att det därmed inte finns någon risk för godtycklighet.
- 49 Om så inte är fallet kan den nationella domstolen inte enbart med stöd av effektivitetsprincipen och rätten till ett effektivt domstolsskydd förordna om frihetsberövande. Varje inskränkning av rätten till frihet ska nämligen föreskrivas i en lag som uppfyller de krav som anges i punkt 46 i förevarande dom.
- 50 När det gäller de krav som följer av proportionalitetsprincipen ska det erinras om att när flera grundläggande rättigheter är aktuella måste bedömningen av huruvida en unionsbestämmelse är oproportionerlig bygga på en nödvändig sammanjämkning av kraven på skydd för olika rättigheter och en rimlig avvägning mellan dem (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 januari 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punkt 60 och där angiven rättspraxis).
- 51 Domstolen finner, i likhet med vad generaladvokaten har påpekat i punkt 86 i sitt förslag till avgörande, att eftersom förordnandet om frihetsberövande medför en frihetsinskränkning, kan den åtgärden endast användas när det inte finns någon mindre ingripande åtgärd som gör det möjligt att uppnå det eftersträvade målet. Det ankommer följaktligen på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida den nationella lagstiftning som reglerar verkställigheten kan tolkas på ett sätt som överensstämmer med rätten till ett effektivt domstolsskydd, i den meningen att lagstiftningen ger denna domstol rätt att vidta åtgärder som inte medför en inskränkning i rätten till frihet, såsom de som angetts i punkt 40 i förevarande dom.
- 52 Det är endast för det fall den hänskjutande domstolen, mot bakgrund av den intresseavvägning som avses i punkt 45 i förevarande dom, finner att den inskränkning som görs av rätten till frihet genom ett förordnande om frihetsberövande uppfyller de villkor som uppställs i detta avseende i artikel 52.1 i stadgan, som unionsrätten inte bara tillåter, utan även kräver, en tillämpning av en sådan åtgärd.
- 53 Det ska även understrykas att det ovan anförda inte påverkar bland annat möjligheten att domstolen inom ramen för en talan om fördragsbrott fastställer ett sådant åsidosättande av direktiv 2008/50 som det åsidosättande som den hänskjutande domstolen har angett ligger till grund för det nationella målet.
- 54 Det ska dessutom erinras om att unionsrättens fulla verkan och ett effektivt skydd av de rättigheter som enskilda har genom denna princip i förekommande fall kan säkerställas genom principen om statens skadeståndsansvar för skada som har vållats enskilda genom sådana överträdelser av unionsrätten som kan tillskrivas staten. Denna princip utgör en del av systemet i de fördrag som

unionen grundar sig på (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur och Factortame, C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79, punkterna 20, 39 och 52, och dom av den 28 juli 2016, Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, punkt 18 och där angiven rättspraxis).

- 55 Den principen gäller i samtliga fall då en medlemsstat överträder unionsrätten, oavsett vilken myndighet som är orsak till överträdelsen (dom av den 28 juli 2016, Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, punkt 19 och där angiven rättspraxis).
- 56 Mot bakgrund av det ovan anförda ska tolkningsfrågan besvaras enligt följande. Unionsrätten, särskilt artikel 47 första stycket i stadgan, ska tolkas så, att det under sådana omständigheter som kännetecknas av att en nationell myndighet upprepade gånger har vägrat att följa ett domstolsavgörande genom vilket myndigheten föreläggs att fullgöra en klar, precis och ovillkorlig skyldighet som följer av unionsrätten, bland annat av direktiv 2008/50, ankommer på den behöriga nationella domstolen att förordna om frihetsberövande gentemot innehavare av ämbeten som innebär utövande av offentlig makt när det i nationell lagstiftning finns en rättslig grund för att anta ett sådant tvångsmedel som är tillräckligt begriplig, precis och förutsebar i sin tillämpning, och i den mån den inskränkning som görs i rätten till frihet, vilken garanteras i artikel 6 i stadgan, till följd av ett sådant förordnande, uppfyller de övriga villkor som i detta avseende uppställs i artikel 52.1 i stadgan. I avsaknad av en sådan rättslig grund i nationell rätt medför unionsrätten däremot inte någon rätt för denna domstol att tillgripa en sådan åtgärd.

Rättegångskostnader

- 57 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

Unionsrätten, särskilt artikel 47 första stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, ska tolkas så, att det under sådana omständigheter som kännetecknas av att en nationell myndighet upprepade gånger har vägrat att följa ett domstolsavgörande genom vilket myndigheten föreläggs att fullgöra en klar, precis och ovillkorlig skyldighet som följer av unionsrätten, bland annat av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa, ankommer på den behöriga nationella domstolen att förordna om frihetsberövande gentemot innehavare av ämbeten som innebär utövande av offentlig makt när det i nationell lagstiftning finns en rättslig grund för att anta ett sådant tvångsmedel som är tillräckligt begriplig, precis och förutsebar i sin tillämpning, och i den mån den inskränkning som görs i rätten till frihet, vilken garanteras i artikel 6 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, till följd av ett sådant förordnande, uppfyller de övriga villkor som i detta avseende uppställs i artikel 52.1 i stadgan. I avsaknad av en sådan rättslig grund i nationell rätt medför unionsrätten däremot inte någon rätt för denna domstol att tillgripa en sådan åtgärd.

Underskrifter