

Predmet C-752/18

Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98. stavka 1. Poslovnika

Datum podnošenja:

3. prosinca 2018.

Sud koji je uputio zahtjev:

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Njemačka)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

9. studenoga 2018.

Tužitelj (podnositelj zahtjeva za izvršenje):

Deutsche Umwelthilfe eV

Tuženik (stranka koja se protivi izvršenju):

Freistaat Bayern

Predmet glavnog postupka

Izmjena plana za kvalitetu zraka za Landeshauptstadt München (Grad München, Njemačka); izvršenje protiv države na temelju upravne presude

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje prava Unije s obzirom na učinkovitu provedbu tog prava od strane država članica i s obzirom na obvezu država članica da jamče učinkovitu pravnu zaštitu, konkretno, tumačenje članka 4. stavka 3. drugog podstavka i članka 19. stavka 1. drugog podstavka UFEU-a, članka 47. stavka 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, članka 9. stavka 4. prve rečenice Aarhuške konvencije, članka 197. stavka 1. UFEU-a;

članka 267. UFEU-a.

Prethodna pitanja

Treba li

1. obvezu iz članka 4. stavka 3. drugog podstavka Ugovora o Europskoj uniji (u daljnjem tekstu: UEU), u skladu s kojom države članice trebaju poduzeti sve odgovarajuće mjere kako bi osigurale ispunjavanje obveza koje proizlaze iz Ugovorâ ili akata institucija Unije,
2. načelo učinkovite provedbe prava Unije od strane država članica koje se, među ostalim, predviđa člankom 197. stavkom 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: UFEU),
3. pravo na djelotvoran pravni lijek koje je zajamčeno člankom 47. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima,
4. obvezu država ugovornica da osiguraju djelotvorne pravne lijekove u pitanjima okoliša, koja proizlazi iz članka 9. stavka 4. prve rečenice Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Aarhuška konvencija),
5. obvezu država članica utvrđenu člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a da osiguraju učinkovitu pravnu zaštitu u područjima obuhvaćenima pravom Unije,

tumačiti na način da njemački sud ima pravo, i po potrebi čak dužnost, odrediti kaznu zatvora nositeljima javnih dužnosti njemačke savezne zemlje, kako bi na taj način osigurao da savezna zemlja ispuni svoju obvezu ažuriranja plana za kvalitetu zraka u smislu članka 23. Direktive 2008/50/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. o kvaliteti zraka i čistém zraku za Europu (SL 2008., L 152, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29., str. 169.) određenim minimalnim sadržajem ako je ta savezna zemlja pravomoćno osuđena na provedbu ažuriranja tim minimalnim sadržajem i ako

- nekoliko prijetnji izricanjem novčanih kazni i određivanja novčanih kazni saveznoj zemlji nisu imali učinka,
- prijetnje izricanja novčanih kazni i određivanja novčanih kazni nemaju nikakvog značajnog učinka ni u slučaju iznosa viših od iznosa dotadašnjih prijetnji i određivanja jer podmirenje novčanih kazni pravomoćno osuđene savezne zemlje nije povezano s financijskim gubicima, nego je u tom pogledu samo riječ o prijenosu određenog iznosa iz jednog mjesta knjiženja u državnom proračunu na drugo mjesto knjiženja u državnom proračunu,
- je pravomoćno osuđena savezna zemlja u odnosu na sudove i u odnosu na javnost, među ostalim, preko svojeg najvišeg političkog nositelja javnih dužnosti u odnosu na parlament utvrdila da neće ispuniti obveze koje nalaže sud u pogledu planova za kvalitetu zraka,

- se nacionalnim pravom u načelu predviđa obveza kazne zatvora u svrhu izvršenja sudskih odluka, ali se primjeni relevantne odredbe na situaciju o kojoj je riječ u predmetnom slučaju protivno sudskoj praksi Saveznog ustavnog suda, te se
- nacionalnim pravom za situaciju o kojoj je riječ u predmetnom slučaju ne stavljaju na raspolaganje prisilna sredstva koja su učinkovitija od prijetnji novčanim kaznama i određivanja novčanih kazni, ali i manje invazivna od kazne zatvora, te primjena takvih prisilnih sredstava u načelu ne dolazi u obzir?

Navedene odredbe prava Unije

Članak 4. stavak 3. drugi podstavak i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UFEU-a

Članak 47. stavak 1., članak 52. stavak 3. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja)

Članak 197. stavak 1. UFEU-a

Članak 9. stavak 4. prva rečenica Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (u daljnjem tekstu: Aarhuška konvencija)

Članak 23. Direktive 2008/50/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. o kvaliteti zraka i čistom zraku za Europu

Navedena sudska praksa

Sud Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud): presude od 8. ožujka 2011., C-240/09, t. 30.; od 20. prosinca 2017., C-664/15, t. 56. i 57.; od 19. studenoga 2014., C-404/13, t. 58. i od 15. ožujka 2017., C-528/15, t. 37. i sljedeće točke

Europski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP): presude od 19. ožujka 1997. (br. 18357/91 – Hornsby protiv Grčke, t. 40. i 41.), od 22. ožujka 2001. (br. 34044/96, br. 35532/97 i br. 44801/98, t. 86.), od 8. studenoga 2005. (br. 34056/02, t. 164.) i od 21. listopada 2013. (br. 42750/09 – del Rio Prada protiv Španjolske)

Navedene nacionalne odredbe (osobito)

članak 2. stavak 2., članak 19. stavak 4., članak 20. stavak 3., članak 104. stavak 1. Grundgesetz (Temeljni zakon, u daljnjem tekstu: GG)

članci 167. i 172. Verwaltungsgerichtsordnung (Zakon o upravnim sudovima, u daljnjem tekstu: VwGO)

članak 888. stavci 1. i 2. Zivilprozessordnung (Zakon o građanskom postupku, u daljnjem tekstu: ZPO)

Navedena nacionalna sudska praksa (osobito)

Odluke Bundesverfassungsgerichts (Savezni ustavni sud, Njemačka) od 9. kolovoza 1999. (1 BvR 2245/98) i od 13. listopada 1970. (1 BvR 226/70)

Presude Bundesverwaltungsgerichts (Savezni upravni sud, Njemačka) od 27. veljače 2018. (7 C 26.16 i 7 C 30.17) („zabrane prometovanja za dizelska vozila”)

Kratki prikaz činjenica i postupka

- 1 Na području Grada Münchena na brojnim se mjestima prekoračuje, ponegdje i znatno, granična vrijednost dušikova dioksida (NO₂) od 40 µg/m³ koja se odnosi na kalendarsku godinu kao vrijeme usrednjavanja, utvrđena na temelju članka 13. stavka 1. podstavka 2. u vezi s odjeljkom B iz Priloga XI. Direktivi 2008/50. Prema vlastitim podacima Freistaata Bayern (stranka koja se protivi izvršenju) koji se odnose na 511 kilometara prometnica unutar Münchena, granična vrijednost od 40 µg/m³ za 2015. nije se postigla na 123 kilometra. Od toga je na 16 kilometara koncentracija dušikova dioksida prelazila vrijednost od 60 µg/m³. Među njih se ubraja i Landshuter Allee na kojoj je 2016. izmjeren godišnji prosjek NO₂ od 80 µg/m³, a u 2017. privremeni godišnji prosjek NO₂ od 78 µg/m³. Prema podacima koje je objavila stranka koja se protivi izvršenju, na 27 kilometara godišnji prosjek NO₂ bio je između više od 50 i 60 µg/m³, a na 80 kilometara prometnica godišnji prosjek koncentracije dušikova dioksida dosegao je vrijednosti veće od 40 µg/m³ pa sve do 50 µg/m³.
- 2 Podnositelj zahtjeva za izvršenje nevladina je organizacija koja je na temelju njemačkog prava ovlaštena za podnošenje tužbi u ime ekoloških udruga.
- 3 Povodom tužbe podnositelja zahtjeva za izvršenje Verwaltungsgericht München (Upravni sud u Münchenu, Njemačka) donio je 9. listopada 2012. presudu u odnosu na stranku koja se protivi izvršenju, čija izreka, u dijelu u kojem je to u ovom slučaju još relevantno, glasi kako slijedi: „Tuženika se obvezuje na izmjenu postojećeg plana za kvalitetu zraka u Münchenu, na način da taj plan sadržava mjere potrebne za što brže postizanje granične vrijednosti imisije NO₂ od 40 µg/m³, kao prosjeka jedne kalendarske godine [...] na području Grada Münchena”.
- 4 Stranka koja se protivi izvršenju podnijela je protiv te presude žalbu koju je povukla 8. travnja 2014., te je presuda od 9. listopada 2012. time postala pravomoćna.

- 5 Na zahtjev podnositelja zahtjeva za izvršenje Verwaltungsgericht München (Upravni sud u Münchenu) zaprijetio je stranci koja se protivi izvršenju odlukom od 21. lipnja 2016. da će joj se, ako u roku jedne godine od dostave odluke ne ispuni svoju obvezu iz presude od 9. listopada 2012., odrediti novčana kazna u iznosu od 10 000 eura.
- 6 Sud koji je uputio zahtjev odgovorio je na prigovor stranke koja se protivi izvršenju u točki 2. izreke u rješenju od 27. veljače 2017. kako slijedi:
- 7 „1. [...]
2. Tuženiku se prijeti izricanjem novčane kazne u iznosu od 4000 eura ako do 31. kolovoza 2017. ne uključi javnost u pripremu dodatnog ažuriranja plana za kvalitetu zraka Grada Münchena [...] na način da se u službenom listu [nadležnog tijela] objavi obavijest u skladu sa zahtjevima iz članka 47. stavka 5.a druge rečenice Bundesimmissionsschutzgesetzes (Savezni zakon o kontroli imisije, u daljnjem tekstu: BImSchG), iz koje proizlazi da takvo ažuriranje treba obuhvaćati zabrane prometovanja za vozila koja imaju motor s kompresijskim paljenjem u taksativno nabrojenim ulicama, odnosno dijelovima ulica na području [Grada Münchena], koja se vremenska i predmetna ograničenja po potrebi predviđaju za te zabrane prometovanja, uz navođenje razloga koji su za to relevantni, te na koje ulice, odnosno dijelove ulica na području [Grada Münchena], u kojima se prekoračuje granična vrijednost imisije utvrđena člankom 3. stavkom 2. 39. Verordnungs zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (39. Uredba o provedbi Saveznog zakona o kontroli imisije) u skladu s najnovijim saznanjima koja su dostupna tuženiku, ne treba primijeniti takvu zabranu prometovanja uz navođenje obrazloženja.
3. Tuženiku se najavljuje izricanje dodatne novčane kazne u iznosu od 4000 eura ako do 31. prosinca 2017. javnosti ne pruži nikakav primjenjivi nacrt iz kojeg proizlazi da će buduće ažuriranje plana za kvalitetu zraka Grada Münchena obuhvaćati zabrane prometovanja za vozila koja imaju motor s kompresijskim paljenjem u taksativno nabrojenim ulicama, odnosno dijelovima ulica na području [Grada Münchena], koja vremenska i predmetna ograničenja po potrebi treba primijeniti na te zabrane prometovanja, uz navođenje razloga koji su za to relevantni, te na koje ulice odnosno dijelove ulica na području [Grada Münchena], u kojima se prekoračuje granična vrijednost imisije utvrđena [navedenim] člankom 3. stavkom 2. [...] u skladu s najnovijim saznanjima koja su dostupna tuženiku, ne treba primijeniti takvu zabranu prometovanja uz navođenje obrazloženja”.
- 8 Navedenim člankom 3. stavkom 2. 39. Uredbe o provedbi Saveznog zakona o kontroli imisije u njemačko se pravo prenosi granična vrijednost dušikova dioksida od 40 µg/m³ propisana u odjeljku B Priloga XI. Direktivi 2008/50.
- 9 U obrazloženju svoje odluke, sud koji je uputio zahtjev naveo je, među ostalim, da stranka koja se protivi izvršenju nije ispunila obvezu koja proizlazi iz pravomoćne

presude od 9. listopada 2012. u pogledu što bržeg postizanja godišnje srednje granične vrijednosti dušikova dioksida od 40 µg/m³. I u šestom ažuriranju plana za kvalitetu zraka u Münchenu, stranka koja se protivi izvršenju još je smatrala da se postizanje godišnje srednje granične vrijednosti NO₂ bez dodatnih mjera na mjernoj postaji „Landshuter Allee” može očekivati tek „nakon” 2030., a na mjernoj postaji „Stachus” prema procjenama tek „od” 2025. Stoga je nužno, osobito s obzirom na utvrđen vrlo visok udio emisije dušikova dioksida iz dizelskih vozila koji dovodi do prekoračenjâ srednje granične vrijednosti, uključiti zabrane prometovanja za dizelska vozila u buduće ažuriranje plana za kvalitetu zraka.

- 10 Rješenje od 27. veljače 2017. postalo je pravomoćno od dana objave.
- 11 U međuvremenu je dvjema odlukama Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud) od veljače 2018. u zadnjem stupnju pojašnjeno da se zabrane prometovanja za dizelska vozila mogu propisati na temelju nacionalnog prava koje je na snazi. Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) utvrdio je da plan za kvalitetu zraka, kojim se samo utvrđuju mjere na temelju kojih se granične vrijednosti dušikova dioksida počinju primjenjivati tek nakon 2020., protivan članku 23. stavku 1. drugom podstavku Direktive 2008/50. Osim toga, taj je sud utvrdio da je potrebno primijeniti (ograničene) zabrane prometovanja za (određena) dizelska vozila zbog razloga koji se odnose na pravo Unije ako se pokaže da su to jedine odgovarajuće mjere za što brže postizanje graničnih vrijednosti NO₂ koje su prekoračene. Sud koji je uputio zahtjev ističe da je Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) u tim odlukama također pojasnio da zabrane prometovanja koje se odnose na dionice (odnosno zabrane kojima se obuhvaćaju samo pojedine ulice ili dijelovi ulica), imaju samo umjerenu težinu i da je to sredstvo manje ograničavajuće u usporedbi sa zabranama prometovanja za dizelska vozila koje se odnose na područja (odnosno zabrane kojima se obuhvaća velika, neprekinuta prometna mreža koju čine mnogobrojne glavne i sporedne ulice).
- 12 Stranka koja se protivi izvršenju ispunila je obvezu koja joj se nalaže u točki II.1. izreke rješenja od 27. veljače 2017. Međutim, budući da nije ispunila obvezu koja joj se nalaže u točki II.2. izreke te odluke, Verwaltungsgericht München (Upravni sud u Münchenu) je na zahtjev podnositelja zahtjeva za izvršenje u rješenju od 26. listopada 2017. odredio novčanu kaznu od 4000 eura. Stranka koja se protivi izvršenju nije podnijela žalbu protiv te odluke i platila je određenu novčanu kaznu.
- 13 Podnositelj zahtjeva za izvršenje pokrenuo je 21. studenoga 2017. pred Verwaltungsgerichtom München (Upravni sud u Münchenu) još jedan postupak izvršenja u kojem je ponovno zahtijevao ispunjavanje obveze koja se nalaže stranci koja se protivi izvršenju u točki II.2. izreke u odluci od 27. veljače 2017. U tom je sporu podnositelj zahtjeva za izvršenje u dijelu koji se odnosi na glavni zahtjev u biti zahtijevao da se stranku koja se protivi izvršenju obveže na izvršenje radnji koje se navode u točki II.2., i to kaznom zatvora za bavarskog ministra

okoliša i zaštitu potrošača. Taj je zahtjev odbijen rješenjem Verwaltungsgerichta München (Upravni sud u Münchenu) od 29. siječnja 2018.

- 14 Podnositelj zahtjeva za izvršenje protiv te je odluke podnio žalbu. Povodom te žalbe vodi se postupak pred sudom koji je uputio zahtjev. Pred tim sudom stranka koja se protivi izvršenju u dijelu koji se odnosi na glavni zahtjev u biti, među ostalim, zahtijeva da se kaznom zatvora za bavarskog ministra za okoliš i zaštitu potrošača, stranku koja se protivi izvršenju obveže na izvršenje radnji koje se navode u točki II.2. izreke rješenja od 27. veljače 2017.
- 15 Međutim, stranka koja se protivi izvršenju ni naknadno, sve do danas, nije izvršila obveze koje joj se nalažu u točkama II.2. i II.3. rješenja od 27. veljače 2017.

Stajalište stranke koja se protivi izvršenju

- 16 Stranka koja se protivi izvršenju smatra da je uvođenje zabrana prometovanja u planove za kvalitetu zraka politički nepoželjno i neproporcionalno. Uvjereni su da su (čak i manje ograničavajuće) zabrane prometovanja koje se odnose na dionice neproporcionalne i time pravno nepotrebne jer su neprikladne s obzirom na opterećenja koja nastaju zaobilaznim prometom i nepotrebne s obzirom na alternativne mjere s istim učinkom. Točno je da će stranka koja se protivi izvršenju, kao što zahtijeva sud koji je uputio zahtjev, uvesti procjenu i uključiti javnost, ali će se ta procjena i sudjelovanje javnosti, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, provesti s ciljem dokazivanja neproporcionalnosti zabrana prometovanja za dizelska vozila koje se odnose na dionice. K tomu, stranka koja se protivi izvršenju upućuje na ovlast iscrpljivanja pravnih lijekova i podnošenja žalbi.
- 17 Međutim, sud koji je uputio zahtjev to smatra bespredmetnim, s obzirom na to da se ni protiv presude od 9. listopada 2012. ni protiv rješenja od 27. veljače 2017. više ne mogu podnijeti žalbe jer su obje odluke pravomoćne. Obvezujući učinak tih odluka znači da se sudskim izrekama iz tih odluka obvezuje stranku koja se protivi izvršenju i da ona treba postupati u skladu s njima.

Kratki pregled obrazloženja zahtjeva

- 18 Ako izvršna vlast (u ovom slučaju stranka koja se protivi izvršenju) ne postupi u skladu sa sudskim nalogom iz pravomoćne sudske odluke, u situacijama kao u predmetnom slučaju upravni sudovi na temelju prava Savezne Republike Njemačke toj vlasti mogu samo zaprijetiti izricanjem novčane kazne, uz određivanje roka za naknadno izvršenje radnje koju duguje i, u slučaju da i prijetnje budu neuspješne, odrediti novčanu kaznu.
- 19 Stranka koja se protivi izvršenju i dalje može smatrati neproporcionalnim zabrane prometovanja za dizelska vozila koje se odnose na dionice, čije uključivanje u ažurirani plan za kvalitetu zraka u Münchenu, među ostalim, od njega očekuje sud

koji je uputio zahtjev. Međutim, u svakom je slučaju dužna poštovati pravomoćne odluke.

- 20 Ipak, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, stranka koja se protivi izvršenju nema tu namjeru. Naprotiv, u izjavama koje su priložene spisima, u izvansudskom i sudskom postupku jasno je navela da neće ispuniti obvezu koja joj se pravomoćno nalaže, među ostalim, u navedenoj točki II.2. navedene odluke. U tom smislu sud koji je uputio zahtjev upućuje na priopćenje predsjednika vlade stranke koja se protivi izvršenju i na novinski članak kao i na podnesak stranke koja se protivi izvršenju u ovom postupku.
- 21 Tim nepoštovanjem pravomoćnih odluka ne povređuje se samo nacionalno pravo, nego i pravo Unije.

1. Povreda vladavine prava

U pogledu nacionalnog prava:

- 22 Obvezujući učinak pravomoćnih sudskih odluka dio je načela vladavine prava iz Grundgesetza (Temeljni zakon). Obvezujući učinak pravomoćnih sudskih odluka k tomu je temeljni uvjet djelotvorne sudske zaštite. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, stranka koja se protivi izvršenju svojim postupanjem ne poštuje obveze iz članka 20. stavka 3. GG-a i članka 19. stavka 4. prve rečenice GG-a.

Europsko pravo i osobito pravo Unije u pogledu načela vladavine prava i prava na djelotvoran pravni lijek:

- 23 Budući da je vladavina prava na temelju članka 2. prve rečenice UEU-a jedna od vrijednosti na kojima se temelji Europska unija te se, nadalje, člankom 47. Povelje jamči pravo na „djelotvoran pravni lijek”, a k tomu se člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a države članice obvezuje na to da osiguravaju pravne lijekove dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije, nepoštovanje pravomoćnih presuda i odluka relevantno je i s obzirom na pravo Unije. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, pravo nevladinih udruga na odgovarajuće i djelotvorne pravne lijekove koje je zajamčeno člankom 9. stavkom 4. prvom rečenicom Aarhuške konvencije jest subjektivno pravo zajamčeno pravom Unije. Stoga je primjenjiv članak 47. stavak 1. Povelje. Ako se, unatoč tomu, članak 47. stavak 1. Povelje ne bi smatrao primjenjivim, nepoštovanjem pravomoćnih sudskih odluka, koje je ishodila nevladina udruga u smislu članka 9. stavka 2. drugog podstavka druge i treće rečenice Aarhuške konvencije, u svakom bi se slučaju povrijedilo pravo podnositelja zahtjeva za izvršenje koje neposredno proizlazi iz članka 9. stavka 4. prve rečenice Aarhuške konvencije.
- 24 Sud koji je uputio zahtjev smatra da to potvrđuje odluka ESLJP-a (presuda br. 18357/91 – Hornsby protiv Grčke) i da se razmatranja iznesena u toj odluci ESLJP-a s obzirom na članak 52. stavak 3. Povelje mogu prenijeti na pravo Unije.

Pravo Unije u pogledu povrede Direktive 2008/50 time što se ne poduzimaju sve odgovarajuće mjere za postizanje granične vrijednosti navedene u Direktivi:

- 25 Postupanje stranke koja se protivi izvršenju protivno je obvezi iz članka 23. stavka 1. drugog podstavka prve rečenice Direktive 2008/50 u skladu s kojom razdoblje prekoračenja granične vrijednosti navedene u pravu Unije treba biti što je moguće kraće.
- 26 Plan za kvalitetu zraka stranke koja se protivi izvršenju nije učinkovit: godišnju srednju graničnu vrijednost dušikova dioksida od najviše 40 µg/m³ koja je utvrđena u Direktivi 2008/50 obvezno treba postići od 1. siječnja 2010. U pravu Unije već su se i ranije postavljali takvi zahtjevi u pogledu kvalitete zraka koji su zbog granica tolerancije ipak bili manje strogi. Zbog postupnog smanjivanja granica tolerancije koje je trajalo dulje od desetljeća, stranka koja se protivi izvršenju imala je dovoljno vremena kako bi poduzela potrebne mjere za postizanje te granične vrijednosti.
- 27 Od referentnog datuma, od kojeg je počela primjena aktualne granične vrijednosti, prošlo je gotovo devet godina, od 8. travnja 2014., odnosno dana pravomoćnosti presude od 9. listopada 2012. više od četiri godine, a od dana pravomoćnosti rješenja od 27. veljače 2017. znatno više od jedne i pol godine. Stranka koja se protivi izvršenju u biti je sama priznala da njezin plan za kvalitetu zraka nije prikladan za postizanje radikalnog poboljšanja u pogledu koncentracije dušikova dioksida na iznimno prometnim cestama.
- 28 Razlog neučinkovitosti je neprikladnost poduzetih mjera. Od sedam verzija plana za kvalitetu zraka u Münchenu koje su dosad bile na snazi, jedino su dvije verzije, odnosno prvo i peto ažuriranje, sadržavale samo po jednu mjeru koja se barem djelomično može smatrati korisnim doprinosom smanjenju koncentracije dušikova dioksida. Riječ je o zabrani provoza teretnih vozila kroz gradsko područje, koja je uvrštena u prvu ažuriranu verziju, kao i o snižavanju najveće dopuštene brzine na jednom dijelu Landshuter Allee. Postupno uvođenje ekološke zone u Münchenu koje se prvi put najavljuje u drugoj ažuriranoj verziji plana, u skladu s izričitim navođenjem u toj verziji služilo je prvenstveno smanjenju udjela sitnih čestica u zraku. Ekološka zona nije mogla na odlučujući način pridonijeti smanjenju koncentracije NO₂ zato što su njome pod određenim uvjetima i dalje smjela prometovati čak i dizelska vozila. Sama stranka koja se protivi izvršenju sad priznaje da je zbog njihove visoke emisije NO₂ starija dizelska vozila nužno zamijeniti vozilima s manjom emisijom.
- 29 Datum do kojeg će se postići granična vrijednost nije moguće predvidjeti: u tom pogledu sud koji je uputio zahtjev ispituje sedmu ažuriranu verziju plana za kvalitetu zraka u Münchenu. U njoj se, među ostalim, navodi najava predstavnika njemačke automobilske industrije od 2. kolovoza 2017. da će do kraja 2018. izmjenama na softveru automobila smanjiti emisije NO_x (koje nisu isto što i emisije NO₂) na 5,3 milijuna osobnih automobila opremljenih dizelskim motorima sa standardom onečišćenja Euro 5 i Euro 6, u prosjeku za 25 % do 30 %.

Međutim, provedba te najave otpočetak je, čak i prema tvrdnjama stranke koja se protivi izvršenju, s jedne strane ovisila o tome da nadležno njemačko tijelo omogući pristup relevantnoj rekonstrukcijskoj tehnici i da, s druge strane, vozila budu dostupna proizvođačima. Osim toga, navodi se i suglasnost triju njemačkih automobilskih koncerna da će osigurati poticaje financirane vlastitim sredstvima kako bi se ubrzao prelazak s dizelskih vozila, koja pripadaju standardu onečišćenja nižem od norme Euro 5, na vozila s najmodernijim sustavom za naknadnu obradu ispušnih plinova ili električna vozila.

- 30 Još jedna od mjera obuhvaćenih nacrtom za sedmo ažuriranje plana je fond za „održivu gradsku mobilnost”. Tom se subvencijskom mjerom prema tvrdnjama stranke koja se protivi izvršenju nastoji omogućiti „razvoj pojedinačnih glavnih planova koji se odnose na oblikovanje mjera za održivu mobilnost bez emisija”. Nadalje, planom se obuhvaća i „pilot projekt biciklističkih autocesta” čiji su nositelji brojne općine, odnosno zajednice općina. Pritom treba spomenuti da je u tom nacrtu sedmog ažuriranja plana stranka koja se protivi izvršenju taj koncept obuhvatila proračunskom rezervom, s jedne strane, u dijelu u kojem se njime spominju već dodijeljene državne subvencije i, s druge strane, državne subvencije koje se namjerava dodijeliti u budućnosti. Osim toga, treba ispitati prelazak prometa s dizela na druge vrste vuče na željezničkim linijama koje prolaze područjem Münchena.
- 31 Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu navodi, pri čemu se poziva na odluku Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud) od veljače 2018., da je plan za kvalitetu zraka, u skladu s kojim obvezujući učinak mjera ovisi o uvjetima koje sam donositelj plana (stranka koja se protivi izvršenju) ne može predvidjeti i čije je stupanje na snagu osim toga neizvjesno, protivan obvezi koja proizlazi iz članka 23. stavka 1. drugog podstavka Direktive 2008/50 koja se odnosi na poduzimanje u tom trenutku najprikladnijih mjera za kvalitetu zraka radi što bržeg postizanja graničnih vrijednosti koje su prekoračene.
- 32 Svim navedenim mjerama ili projektima zajedničko je to što stranka koja se protivi izvršenju povredom obveze iz članka 23. stavka 1. trećeg podstavka prve rečenice Direktive 2008/50 u vezi s odjeljkom A točkom 8. podtočkom (b) iz Priloga XV. toj direktivi, u nacrtu nije navela nikakve podatke o tome kad treba provesti dijelove tog nacрта. K tomu, gotovo u potpunosti nedostaju podaci koji su potrebni na temelju odjeljka A točke 8. podtočke (c) iz Priloga XV. Direktivi 2008/50, o tome kada će pojedini dijelovi nacрта proizvesti koristan učinak i koliko okvirno smanjenje koncentracije dušikova dioksida stranka koja se protivi izvršenju na temelju njih očekuje.
- 33 Činjenica da u nacrtu sedmog ažuriranja plana nedostaje informacija o tome kada stranka koja se protivi izvršenju, s obzirom na svoje postupanje, očekuje uspostavljanje odnosa koji su u skladu s pravom Unije, pokazuje da je i sama stranka koja se protivi izvršenju svjesna toga da je prividno ozbiljni plan za kvalitetu zraka koji je izradila neprikladan za postizanje granične vrijednosti od 40 µg/m³ u Münchenu u dogledno vrijeme.

- 34 Stoga ne postoji djelotvorna provedba prava Unije u smislu članka 197. stavka 1. UFEU-a. Isto tako, ne može se tvrditi da je opisano postupanje u skladu s načelom utvrđenim u članku 4. stavku 3. drugom podstavku UEU-a, na temelju kojeg države članice trebaju poduzeti sve odgovarajuće mjere kako bi osigurale ispunjavanje obveza koje proizlaze iz akata institucija Unije (u ovom slučaju Direktive 2008/50).
- 35 Sud koji je uputio zahtjev utvrđuje sljedeće: s obzirom na obrazloženje nacрта zakona o izmjeni Bayerisches Immissionsschutzgesetzes (Bavarski zakon o kontroli imisije), koji je predložila bavarska vlada, čini se da stranka koja se protivi izvršenju više uopće ne teži postizanju granične vrijednosti od 40 µg/m³, nego se zalaže za ublažavanje graničnih vrijednosti i dopuštanje iznimki od tih graničnih vrijednosti koje dosad nisu bile predviđene.
- 36 U tom se obrazloženju navodi sljedeće: „Prekoračenja graničnih vrijednosti imisije dušikova dioksida na izrazito prometnim mjestima s nepovoljnim uvjetima za raspodjelu onečišćujućih tvari u zraku (ulični kanjoni) još će dugo potrajati. Ta prekoračenja trenutačno predstavljaju velik problem, osim ako se primjenjuju neproporcionalne zabrane prometovanja”.
- 37 Stoga stranka koja se protivi izvršenju priznaje da su zabrane prometovanja (za dizelska vozila) jedino sredstvo kojim se može okončati nezakonito stanje prekoračenja godišnje srednje granične vrijednosti dušikova dioksida koje će još „dugo” potrajati. K tomu, o pitanju jesu li takve zabrane prometovanja neproporcionalne, u pravnoj državi s diobom vlasti konačno trebaju odlučiti sudovi.

2. Povreda državnih obveza pružanja zaštite

- 38 Sud koji je uputio zahtjev ističe da se, kao posljedica dugotrajnog prekoračenja graničnih vrijednosti NO₂ u Münchenu, ljudski život i ljudsko zdravlje neprestano narušavaju.
- 39 Zbog neprovođenja zakonski propisanih i sudski naloženih postupaka za smanjenje koncentracije dušikova dioksida u zraku na razinu koja je dozvoljena propisima, nesagledivo velik broj ljudi u Münchenu i dalje mora nepotrebno dugo snositi posljedice po životni vijek, kvalitetu života i zdravlje koje takva izloženost uzrokuje upravo onda kad se najveća dozvoljena koncentracija jednim dijelom daleko prekorači i ta nepravilnost već desetljećima ne prestaje. U epidemiološkim i okolišnim studijama utvrđeno je da se povećanjem koncentracije NO₂ u vanjskom zraku povećava opća smrtnost, smrtnost od kardiovaskularnih bolesti, broj bolničkih prijema i dolazaka radi hitnog savjetovanja zbog bolesti dišnog sustava i astme kao i bolničkih prijema zbog kroničnog bronhitisa. Daljnje studije pokazuju da se u slučaju porasta koncentracije NO₂ za 16 µg/m³ opća smrtnost povećava za 17 %, smrtnost od kardiopulmonalnih bolesti za 50 % te smrtnost od kardiovaskularnih bolesti za 55 %. Te podatke o životnim i zdravstvenim

opasnostima koje nastaju zbog izloženosti nedozvoljeno visokim koncentracijama dušikova dioksida potvrđuje i izvještaj Svjetske zdravstvene organizacije iz 2013.

- 40 S obzirom na štetne utjecaje povišenih koncentracija dušikova dioksida na život i zdravlje ljudi koji su njima pogođeni, nositelji javnih dužnosti koji ne poduzmu sve propisane mjere kako bi zaustavili štetne posljedice koje neprestano nastaju povređuju svoju obvezu zaštite i poticanja pravno zaštićenih dobara „ljudskog života” i „ljudskog zdravlja”. U nacionalnom pravu ta obveza proizlazi iz članka 2. stavka 2. GG-a, a ESLJP utvrđuje obvezu država za poduzimanje potrebnih mjera za zaštitu života osoba koje su obuhvaćene njihovom nadležnošću, na temelju članka 2. stavka 1. prve rečenice EKLJP-a. Sud koji je uputio zahtjev smatra da, na temelju članka 52. stavka 3. Povelje, zaštita koja je zajamčena člankom 2. stavkom 1. i člankom 3. stavkom 1. Povelje ima jednak opseg.

3. Temeljna važnost ovog predmeta

- 41 Sud koji je uputio zahtjev smatra da je važnost ovog predmeta u tome što izvršna vlast svjesno ne poštuje pravomoćne sudske odluke koje je donio, što sud smatra neprihvatljivim.

4. Zaštita pomoću prisilnih mjera: izostanak učinka daljnjih prijetnji izricanja novčanih kazni i određivanja novčanih kazni

- 42 Ako izvršna vlast na jasan i ustrajan način, kao u predmetnom slučaju, izrazi odlučnost u pogledu nepoštovanja određenih sudskih odluka, u odnosu na predstavnike građana i u odnosu na javnost, prijetnje daljnjim i višim novčanim kaznama ili određivanje daljnjih i viših novčanih kazni, prema mišljenju suda, neće promijeniti to ponašanje. Naime, plaćanje novčanih kazni za stranku koja se protivi izvršenju ne znači financijski gubitak. Naprotiv, te se kazne podmiruju na način da se samo određena stavka u državnom proračunu optereti iznosom koji je odredio sud te se isti iznos na mjestu knjiženja stranke koja se protivi izvršenju proknjiži kao prihod.

5. Primjena građanskopravnih izvršnih propisa iz ustavnopravnih razloga nije moguća

- 43 U njemačkom pravu osim novčane kazne kao prisilnog sredstva postoji, među ostalim, i kazna zatvora, kao zamjena za novčanu kaznu ili kao samostalno prisilno sredstvo. Stoga se u njemačkom upravno-izvršnom pravu donekle mogu primijeniti građanskopravni izvršni propisi. U članku 888. stavku 1. prvoj rečenici ZPO-a određuje se: „Ako određenu radnju ne može izvršiti treća osoba i ako ta radnja ovisi isključivo o volji stranke koja se protivi izvršenju, tada na zahtjev prvostupanjskog suda stranku koja se protivi izvršenju treba obvezati na izvršenje radnje novčanom kaznom, a u slučaju da tu kaznu nije moguće naplatiti, i kaznom zatvora ili samo kaznom zatvora.”

- 44 Bundesverfassungsgericht (Savezni ustavni sud) uputio je u odluci od 1999. na načelo „tumačenja i primjene ovršnih odredbi Verwaltungsgerichtsordnunga (Zakon o upravnim sudovima) na način da se osigura učinkovita zaštita prava pojedinca i u odnosu na upravu”.
- 45 To znači sljedeće: „Ako na temelju prethodnih iskustava, na temelju nedvojbenih izjava ili na temelju višestrukih neuspješnih prijetnji izricanjem novčanih kazni jasno proizlazi da tijelo pod pritiskom novčane kazne neće promijeniti stajalište, tada načelo o osiguravanju djelotvornih pravnih lijekova podrazumijeva mogućnost ‚odgovarajuće’ primjene građanskopravnih propisa na temelju članka 167. VwGO-a i poduzimanja strožih prisilnih mjera, kako bi se tijelo obvezalo na zakonito postupanje [...]. O tome koje će se od strožih prisilnih sredstava uređenih člancima 885. do 896 ZPO-a, [...] kojim redosljedom i u kojem obliku po potrebi primijeniti prilikom izvršenja [...] odlučuje [...] upravni sud [...]”.
- 46 U predmetnom slučaju u obzir dolazi samo primjena članka 888. ZPO-a.
- 47 Međutim, utvrđenju upravnih sudova o kazni zatvora za nositelje javnih dužnosti stranke koja se protivi izvršenju kao šire mjere izvršenja u predmetnom se slučaju protivi to što se člankom 888. ZPO-a ne ispunjavaju zahtjevi Bundesverfassungsgerichta (Savezni ustavni sud) (iz načelne odluke iz 1970.) u pogledu normi kojima se dodjeljuje ovlast oduzimanje slobode. Na temelju Bundesverfassungsgerichtova (Savezni ustavni sud) tumačenja Temelnog zakona koje je za sud koji je uputio zahtjev obvezujuće, i u skladu sa suprotnim zahtjevima prava Unije, svrha „Temelnog zakona u području oduzimanja slobode osobito je uređenje koje je formalno i u skladu s vladavinom prava”.
- 48 Ako bi se na temelju članka 888. ZPO-a naložila kazna zatvora nositeljima javnih dužnosti stranke koja se protivi izvršenju, točno je da to ne bi značilo analognu primjenu te odredbe jer ju se ne bi primijenilo na činjeničnu situaciju koja nije obuhvaćena tekстом te odredbe. Međutim, to bi bilo nepoštovanje zahtjeva Bundesverfassungsgerichta (Savezni ustavni sud) (iz odluke od 1970.) da je namjera zakonodavca u trenutku donošenja odredbe, koja se navodi kao pravna osnova za oduzimanje slobode, trebala obuhvaćati i cilj na čije se ostvarenje ona sad primjenjuje. To se na temelju povijesnog razvoja tog propisa ne odnosi na nositelje javnih dužnosti države.
- 49 Budući da stoga kazna zatvora nije moguća za nositelje javnih dužnosti, to znači da pravomoćno rješenje od 27. veljače 2017. nije moguće stvarno provesti.

6. Irelevantnost ustavne prepreke zbog razloga koji se odnose na pravo Unije?

- 50 Ako bi izricanje kazne zatvora, kao što je u ovom slučaju, bilo u skladu s pravom Unije, sudovi ne bi trebali uzimati u obzir činjenicu da se u skladu s njemačkim ustavnim pravom ne može naložiti oduzimanje slobode kad se, unatoč tomu što je takva mjera obuhvaćena tekстом zakonske odredbe, u skladu s voljom kojom se

vodio povijesni zakonodavac prilikom njezina donošenja, tim propisom ne bi trebala dopustiti povreda o kojoj je riječ.

- 51 Naime, iz ustaljene sudske prakse Suda (presuda od 20. prosinca 2017., C-664/15, EU:C:2017:987, t. 56. i sljedeća točka) proizlazi da nacionalni sudovi koji u okviru svoje nadležnosti trebaju primijeniti odredbe prava Unije imaju dužnost osigurati puni učinak tih pravnih pravila izuzimajući po potrebi od primjene svaku suprotnu odredbu nacionalnog prava, čak i ako je ona donesena kasnije, bez potrebe da zatraži ili čeka prethodno stavljanje izvan snage te odredbe kroz zakonodavni ili bilo koji drugi postupak predviđen ustavom.
- 52 Kad država članica ne poštuje zahtjeve iz članka 13. stavka 1. drugog podstavka Direktive 2008/50, neovisno o tome što nije zatražila odgodu roka u skladu s člankom 22. te direktive (Europska komisija je na takav zahtjev Savezne Republike Njemačke odgovorila u članku 1. točki 3. svoje odluke od 20. veljače 2013., C(2013) 900 *final*, koja se odnosi na aglomeraciju München u pogledu, među ostalim, godišnje granične vrijednosti NO₂ od 40 µg/m³), tada je, u skladu s presudom Suda od 19. studenoga 2014. (C-404/13, EU:C:2014:2382, t. 58.), na sudovima države članice da „prema nacionalnom tijelu poduzm[u] sve potrebne mjere, poput naloga, kako bi to tijelo donijelo plan koji zahtijeva navedena direktiva pod uvjetima koje ona predviđa”.
- 53 Međutim, tom presudom nije pojašnjeno je li nalog za zadržavanje nositelja javnih dužnosti izvršne vlasti obuhvaćen propisanim mjerama ako u nacionalnom pravu u skladu s njegovim tekstem za to postoji dostatna pravna osnova (u ovom slučaju: članak 888. ZPO-a), ali taj propis ni u prošlosti nije bio predviđen za to da se sudovima pruži ovlast izricanja kazne zatvora za nositelje javnih dužnosti, niti je za to predviđen u sadašnjosti. Tim više treba smatrati da je to pitanje potrebno pojasniti jer se člankom 6. Povelje, kao i člankom 2. stavkom 2. drugom rečenicom GG-a, pojedincu daje pravo na slobodu, a za ograničavanje tog prava na temelju članka 52. stavka 1. prve rečenice Povelje, kao i na temelju članka 2. stavka 2. treće rečenice i članka 104. stavka 1. prve rečenice GG-a, mora postojati zakonska osnova.
- 54 Sud je u presudi od 15. ožujka 2017. (C-528/15, EU:C:2017:213, t. 37. i sljedeće točke) konkretizirao zahtjeve kojima treba odgovarati zakon kojim se daje ovlast za oduzimanje slobode kako bi se ispunili kriteriji iz članka 52. stavka 1. Povelje, pri čemu je uputio na presudu ESLJP-a od 21. listopada 2013. (br. 42750/09 – del Rio Prada protiv Španjolske).
- 55 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev nije jasno je li određivanje kazne zatvora namijenjene provedbi pravomoćnih sudskih odluka na temelju članka 888. ZPO-a za nositelje javnih dužnosti izvršne vlasti, među ostalim, u skladu sa zahtjevom „predvidljivosti” mjere kojom se oduzima sloboda. S druge strane, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, okolnost da nositelji javnih dužnosti čije se zadržavanje razmatralo dosad nisu trebali očekivati takvu mjeru, može se isključiti time što se kazna zatvora nalaže tek nakon što se nositelju javnih

dužnosti čije se zadržavanje razmatra zaprijeti tim prisilnim sredstvom i on u odgovarajućem roku od te prijetnje i dalje ne ispuni obveze koje proizlaze iz odluka koje treba izvršiti.

7. *Mogući adresati naloga za kaznu zatvora*

- 56 Adresati mogu biti pravne osobe, kao i stranka koja se protivi izvršenju ili njezina tijela. U slučaju da se ovim zahtjevom za prethodnu odluku pokaže da je u predmetnom slučaju izricanje kazne zatvora dopušteno, razmatranja o izboru, koja je potom potrebno provesti, u svakom će slučaju obuhvaćati nositelje javnih dužnosti tijela nadležnog za provedbu Bavarskog zakona o kontroli imisije (u daljnjem tekstu: nadležno tijelo) zaduženog za utvrđivanje spornog plana za kvalitetu zraka.
- 57 Međutim, valja uzeti u obzir da je odbijanje uključivanja zabrana prometovanja za dizelska vozila u plan za kvalitetu zraka u Münchenu izraz političke volje bavarske vlade i da nadležno tijelo podliježe uputama ministarstva koje mu je nadređeno, u ovom slučaju Bavarskom ministarstvu za okoliš i zaštitu potrošača.
- 58 Pravo davanja uputa koja ima ministarstvo i obveza nadležnog tijela da te upute slijedi imaju za posljedicu da se nositelji javnih dužnosti bavarskog ministarstva za okoliš i zaštitu potrošača, među njima najprije ministar za okoliš i zaštitu potrošača, potencijalno također ubrajaju među osobe koje se mogu smatrati odgovornim za povrede u postupku izvršenja koje treba okončati.
- 59 Naposljetku, odgovornim se može smatrati i predsjednika bavarske vlade. To bi bio slučaj kada bi odbijanje stranke koja se protivi izvršenju da uključi zabrane prometovanja za dizelska vozila u ažurirani plan za kvalitetu zraka u Münchenu bilo izraz nadležnosti tog nositelja javnih dužnosti za postavljanje smjernica.

8. *Poštovanje načela proporcionalnosti*

- 60 Nalaganje kazne zatvora s ciljem da se stranku koja se protivi izvršenju primora na poštovanje pravomoćnih sudskih odluka i donošenje plana za kvalitetu zraka u skladu s propisima Unije ne bi bilo protivno načelu proporcionalnosti.
- 61 S obzirom na veliku vrijednost koju imaju pravno zaštićena dobra „ljudski život” i „ljudsko zdravlje”, kao i nastojanje da se zajamči vladavina prava i djelotvornost sudske zaštite od države, vremenski ograničeno zadiranje u osobnu slobodu kretanja nositelja javnih dužnosti bavarske vlade ne može se smatrati neproporcionalnim. To također vrijedi u pogledu nužnosti da se osigura primjenjivost prava Unije i obveza svake države članice da poduzme sve odgovarajuće mjere za provedbu direktiva Europske unije (vidjeti članak 4. stavak 3. drugi podstavak UEU-a), pa tako i u Bavarskoj.

9. Molba za prednost pri odlučivanju

- 62 Suprotno zahtjevu podnositelja zahtjeva za izvršenje, sud koji je uputio zahtjev ne smatra potrebnim da se o predmetu odlučuje u ubrzanom postupku na temelju članka 105. stavka 1. Poslovnika, ali moli za prednost pri odlučivanju u ovom predmetu, u skladu s člankom 53. stavkom 3. Poslovnika. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, takvim bi se postupanjem postigao primjeren kompromis između nesporne nužnosti ubrzanog postupanja, koja je i u općem interesu, i obveze detaljnog razmatranja činjenične i pravne situacije.

RADNI DOKUMENT