Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τμήμα μείζονος συνθέσεως)

της 19ης Δεκεμβρίου 2019*

«Προδικαστική παραπομπή – Περιβάλλον – Άρθρο 6, άρθρο 47, πρώτο εδάφιο, και άρθρο 52, παράγραφος 1, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Οδηγία 2008/50/ΕΚ – Ατμοσφαιρική ρύπανση – Ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα – Σχέδιο σχετικό με την ποιότητα του αέρα – Οριακές τιμές για το διοξείδιο του αζώτου – Υποχρέωση λήψεως των κατάλληλων μέτρων ώστε να εξασφαλίζεται ότι οι σχετικές υπερβάσεις θα περιορίζονται στο ελάχιστο δυνατό χρονικό διάστημα – Υποχρέωση των εθνικών δικαστηρίων να λαμβάνουν κάθε αναγκαίο μέτρο – Άρνηση εκ μέρους περιφερειακής κυβερνήσεως να συμμορφωθεί προς δικαστική διαταγή – Προσωπική κράτηση σε βάρος ανώτερων πολιτικών αξιωματούχων ή ανώτερων δημόσιων λειτουργών της σχετικής περιφέρειας – Αποτελεσματική δικαστική προστασία – Δικαίωμα στην προσωπική ελευθερία – Έννομη βάση – Αναλογικότητα»

Στην υπόθεση C-752/18,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (διοικητικό εφετείο του ομόσπονδου κράτους της Βαυαρίας, Γερμανία) με απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 2018, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 3 Δεκεμβρίου 2018, στο πλαίσιο της δίκης

Deutsche Umwelthilfe eV

κατά

Freistaat Bayern,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τμήμα μείζονος συνθέσεως),

συγκείμενο από τους K. Lenaerts, Πρόεδρο, R. Silva de Lapuerta, Αντιπρόεδρο, A. Prechal, M. Βηλαρά, E. Regan, M. Safjan (εισηγητή), S. Rodin, L. S. Rossi, M. I. Jarukaitis, προέδρους τμήματος, E. Juhász, D. Šváby, C. Vajda, F. Biltgen, K. Jürimäe και A. Kumin, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: H. Saugmandsgaard Øe

γραμματέας: D. Dittert, προϊστάμενος μονάδας,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 3ης Σεπτεμβρίου 2019,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

– η Deutsche Umwelthilfe eV, εκπροσωπούμενη από τον R. Klinger, Rechtsanwalt,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

– το Freistaat Bayern, εκπροσωπούμενο από τους J. Vogel, W. Brechmann και P. Frei,

– η Γερμανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την S. Eisenberg,

– η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους F. Erlbacher, G. Gattinara και E. Manhaeve,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 14ης Νοεμβρίου 2019,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 9, παράγραφος 4, πρώτη περίοδος, της Συμβάσεως για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε θέματα περιβάλλοντος, που υπογράφηκε στο Ώρχους στις 25 Ιουνίου 1998 και εγκρίθηκε εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με την απόφαση 2005/370/ΕΚ του Συμβουλίου, της 17ης Φεβρουαρίου 2005 (ΕΕ 2005, L 124, σ. 1, στο εξής: Σύμβαση του Ώρχους), του άρθρου 4, παράγραφος 3, και του άρθρου 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ, του άρθρου 197, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, καθώς και του άρθρου 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης).

2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ της Deutsche Umwelthilfe eV, μη κυβερνητικής οργανώσεως για την προστασία του περιβάλλοντος, και του Freistaat Bayern (ομόσπονδου κράτους της Βαυαρίας, Γερμανία) σχετικά με την αναγκαστική εκτέλεση δικαστικής αποφάσεως η οποία του επιτάσσει να επιβάλει απαγορεύσεις κυκλοφορίας προκειμένου να συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την οδηγία 2008/50/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 2008, για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα και καθαρότερο αέρα για την Ευρώπη (ΕΕ 2008, L 152, σ. 1).

Το νομικό πλαίσιο

Το διεθνές δίκαιο

3 Το άρθρο 9 της Συμβάσεως του Ώρχους, με τίτλο «Πρόσβαση στη δικαιοσύνη», ορίζει τα ακόλουθα:

«[…]

2. Κάθε μέρος, στο πλαίσιο της εθνικής του νομοθεσίας, εξασφαλίζει ότι το ενδιαφερόμενο κοινό:

α) το οποίο έχει επαρκές συμφέρον ή, εναλλακτικά

β) το οποίο ισχυρίζεται προσβολή δικαιώματος, σε περίπτωση που η διοικητική δικονομία ενός μέρους το απαιτεί ως προϋπόθεση, διαθέτει πρόσβαση σε διαδικασία επανεξέτασης ενώπιον δικαστηρίου ή/και άλλου ανεξάρτητου και αμερόληπτου φορέα που καθορίζεται δια νόμου, προκειμένου να προσβάλει την ουσιαστική και τυπική νομιμότητα οποιασδήποτε απόφασης, πράξης ή παράλειψης που υπόκειται στις διατάξεις του άρθρου 6 και, σε περίπτωση που προβλέπεται από το εθνικό δίκαιο και υπό την επιφύλαξη της παραγράφου 3, άλλων σχετικών διατάξεων της παρούσας σύμβασης.

Τι είναι αυτό που συνιστά επαρκές συμφέρον και προσβολή δικαιώματος προσδιορίζεται σύμφωνα με τις απαιτήσεις του εθνικού δικαίου και σύμφωνα με τον στόχο να παρέχεται στο ενδιαφερόμενο κοινό ευρεία πρόσβαση στη δικαιοσύνη εντός του πεδίου εφαρμογής της παρούσας σύμβασης. Για τον σκοπό αυτόν, κρίνεται επαρκές για τον σκοπό του στοιχείου α), το συμφέρον οποιουδήποτε μη κυβερνητικού οργανισμού ο οποίος πληροί τις απαιτήσεις που αναφέρονται στο άρθρο 2 παράγραφος 5. Οι εν λόγω οργανισμοί θεωρείται επίσης ότι έχουν δικαιώματα που μπορούν να προσβληθούν για τον σκοπό του στοιχείου β).

[…]

3. Επιπλέον, και υπό την επιφύλαξη των διαδικασιών επανεξέτασης που αναφέρονται στις παραγράφους 1 και 2, κάθε μέρος εξασφαλίζει ότι, σε περίπτωση που πληροί τα τυχόν κριτήρια που καθορίζονται στο εθνικό του δίκαιο, το κοινό διαθέτει πρόσβαση σε διοικητικές ή δικαστικές διαδικασίες, προκειμένου να προσβάλει πράξεις και παραλείψεις από ιδιώτες και δημόσιες αρχές, οι οποίες συνιστούν παράβαση διατάξεων του εθνικού του δικαίου σχετικά με το περιβάλλον.

4. Επιπλέον, και υπό την επιφύλαξη της παραγράφου 1, οι διαδικασίες που αναφέρονται στις παραγράφους 1, 2 και 3, προβλέπουν κατάλληλη και αποτελεσματική επανόρθωση, συμπεριλαμβανομένων προσωρινών μέτρων, όπως ενδείκνυται, και είναι αμερόληπτες, δίκαιες, έγκαιρες και μη απαγορευτικά δαπανηρές. Οι αποφάσεις κατά το παρόν άρθρο δίδονται εγγράφως ή καταγράφονται. Στις αποφάσεις των δικαστηρίων, και όποτε είναι δυνατόν των άλλων φορέων, έχει πρόσβαση το κοινό.

[…]»

Το δίκαιο της Ένωσης

4 Η αιτιολογική σκέψη 2 της οδηγίας 2008/50 έχει ως εξής:

«Για να προστατευθεί η ανθρώπινη υγεία και το περιβάλλον γενικότερα, είναι ιδιαίτερα σημαντικό να καταπολεμηθούν οι εκπομπές ρύπων στην πηγή και να εντοπισθούν και εφαρμοσθούν τα αποτελεσματικότερα μέτρα για τη μείωση των εκπομπών σε τοπικό, εθνικό και κοινοτικό επίπεδο. Γι' αυτόν το λόγο θα πρέπει να αποφεύγονται, να προλαμβάνονται ή να μειώνονται οι εκπομπές επικίνδυνων ατμοσφαιρικών ρύπων, θέτοντας παράλληλα κατάλληλους στόχους για τον ατμοσφαιρικό αέρα που να λαμβάνουν υπόψη τα αντίστοιχα πρότυπα, τις κατευθυντήριες γραμμές και τα προγράμματα του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας.»

5 Το άρθρο 4 της οδηγίας αυτής προβλέπει τα ακόλουθα:

«Τα κράτη μέλη καθορίζουν ζώνες και οικισμούς εντός της επικρατείας τους. Η εκτίμηση και η διαχείριση της ποιότητας του αέρα πραγματοποιούνται σε όλες τις ζώνες και σε όλους τους οικισμούς.»

6 Το άρθρο 13 της εν λόγω οδηγίας, με τίτλο «Οριακές τιμές και όρια συναγερμού για την προστασία της υγείας του ανθρώπου», ορίζει στην παράγραφο 1 τα εξής:

«Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε τα επίπεδα διοξειδίου του θείου, $ΑΣ_{10}$, μολύβδου και μονοξειδίου του άνθρακα στον ατμοσφαιρικό αέρα να μην υπερβαίνουν στις ζώνες και τους οικισμούς τους τις οριακές τιμές του παραρτήματος XI.

Ως προς το διοξείδιο του αζώτου και το βενζόλιο, απαγορεύεται κάθε υπέρβαση των οριακών τιμών του παραρτήματος XI μετά από τις αντίστοιχες ημερομηνίες που ορίζονται σε αυτό.

Η συμμόρφωση προς αυτές τις απαιτήσεις εκτιμάται σύμφωνα με το παράρτημα III.

[...]»

7 Το άρθρο 23, παράγραφος 1, της ίδιας οδηγίας ορίζει τα εξής:

«Όταν, σε συγκεκριμένες ζώνες ή οικισμούς, τα επίπεδα των ρύπων υπερβαίνουν κάθε οριακή τιμή ή τιμή στόχο, καθώς και κάθε αντίστοιχο περιθώριο ανοχής, τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε να εκπονούνται σχέδια για την ποιότητα του αέρα για τις εν λόγω ζώνες ή οικισμούς με σκοπό να επιτευχθούν οι αντίστοιχες οριακές τιμές ή οι τιμές στόχοι που αναφέρονται στα παραρτήματα XI και XIV.

Σε περίπτωση υπερβάσεων αυτών των οριακών τιμών, για τις οποίες έχει ήδη παρέλθει η προβλεπόμενη προθεσμία, τα σχέδια για την ποιότητα του αέρα θα θεσπίζουν κατάλληλα μέτρα ώστε η περίοδος υπέρβασης να είναι όσο το δυνατόν συντομότερη. Τα σχέδια για την ποιότητα του αέρα μπορούν επιπροσθέτως να περιέχουν ειδικά μέτρα που αποσκοπούν στην προστασία ευαίσθητων ομάδων του πληθυσμού, περιλαμβανομένων των παιδιών.

Τα εν λόγω σχέδια για την ποιότητα του αέρα περιλαμβάνουν τουλάχιστον τις πληροφορίες που αναφέρονται στο τμήμα Α του παραρτήματος XV και μπορεί να περιέχουν μέτρα σύμφωνα με το άρθρο 24. Τα εν λόγω σχέδια κοινοποιούνται αμελλητί στην Επιτροπή, το αργότερο δε δύο έτη μετά το τέλος του έτους κατά το οποίο παρατηρήθηκε η πρώτη υπέρβαση.

[...]»

8 Το παράρτημα XI της οδηγίας 2008/50 τιτλοφορείται «Οριακές τιμές για την προστασία της υγείας του ανθρώπου». Στο τμήμα Β καθορίζονται οριακές τιμές ανά ρύπο ανάλογα με τη συγκέντρωση του ρύπου στον ατμοσφαιρικό αέρα όπως μετράται σε διαφορετικά χρονικά διαστήματα. Όσον αφορά το διοξείδιο του αζώτου, το εν λόγω παράρτημα προβλέπει τα εξής:

Περίοδος μέσου όρου	Οριακή τιμή	Περιθώριο ανοχής	Ημερομηνία κατά την οποία πρέπει να έχει επιτευχθεί η οριακή τιμή
1 ώρα	200 μg/m3, δεν πρέπει να υπερβαίνεται περισσότερο από 18 φορές σε ένα ημερολογιακό έτος	[...] 0 % την 1η Ιανουαρίου 2010	1η Ιανουαρίου 2010
Ημερολογιακό έτος	40 $\mu g/m^3$	[...] 0 % την 1η Ιανουαρίου 2010	1η Ιανουαρίου 2010

Το γερμανικό δίκαιο

9 Το άρθρο 104, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, του Grundgesetz (θεμελιώδους νόμου) ορίζει τα ακόλουθα:

«Η ελευθερία του ατόμου μπορεί να περιοριστεί μόνο με τυπικό νόμο και με τήρηση των τύπων που προβλέπονται σε αυτόν.»

10 Το άρθρο 167, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, του Verwaltungsgerichtsordnung (κώδικα διοικητικής δικονομίας, στο εξής: VwGO) προβλέπει τα ακόλουθα:

«Με την επιφύλαξη αντίθετης διατάξεως στον παρόντα νόμο, η αναγκαστική εκτέλεση διέπεται, κατ' αναλογία, από το όγδοο βιβλίο του Zivilprozessordnung [κώδικα πολιτικής δικονομίας].»

11 Κατά τις διευκρινίσεις που παρέσχε το αιτούν δικαστήριο, το άρθρο 172 του VwGO συνιστά τέτοια αντίθετη διάταξη, η οποία, κατά την εισαγωγική φράση του άρθρου 167, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, του VwGO, αποκλείει καταρχήν την εφαρμογή των διατάξεων της αναγκαστικής εκτελέσεως που περιλαμβάνονται στο όγδοο βιβλίο του Zivilprozessordnung (κώδικα πολιτικής δικονομίας, στο εξής: ZPO). Το άρθρο αυτό ορίζει τα εξής:

«Στις περιπτώσεις που παρατίθενται στο άρθρο 113, παράγραφος 1, δεύτερη περίοδος, στο άρθρο 113, παράγραφος 5, καθώς και στο άρθρο 123, αν η διοίκηση δεν συμμορφώνεται προς υποχρέωση που της επιβλήθηκε με απόφαση ή διαταγή προσωρινών μέτρων, το δικαστήριο που είναι αρμόδιο σε πρώτο βαθμό δύναται, κατόπιν αιτήματος, να ορίσει με διαταγή του προθεσμία συμμορφώσεως επ' απειλή χρηματικής ποινής ποσού έως 10 000 ευρώ και, σε περίπτωση παρελεύσεως άπρακτης της ως άνω προθεσμίας, να επιβάλει τη χρηματική ποινή και να προβεί αυτεπαγγέλτως στην αναγκαστική της εκτέλεση. Βάσει της ίδιας διαταγής χωρεί η κατ' επανάληψη απειλή επιβολής, η επιβολή και η αναγκαστική εκτέλεση χρηματικής ποινής.»

12 Το άρθρο 888, παράγραφοι 1 και 2, του ZPO έχει ως ακολούθως:

«1. Σε περίπτωση που μια ενέργεια δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί από τρίτο και εφόσον αυτή εξαρτάται αποκλειστικά από τη βούληση του οφειλέτη, το δικαστήριο που είναι αρμόδιο σε πρώτο βαθμό αποφασίζει, κατόπιν σχετικού αιτήματος, να υποχρεωθεί ο οφειλέτης να προβεί στην πράξη είτε επιβάλλοντας χρηματική ποινή και, σε περίπτωση αδυναμίας εισπράξεως του ποσού της χρηματικής ποινής, προσωπική κράτηση είτε επιβάλλοντας προσωρινή κράτηση. Το ύψος κάθε χρηματικής ποινής δεν μπορεί να υπερβεί τα 25 000 ευρώ. Οι διατάξεις του τμήματος 2 που αφορούν την προσωπική κράτηση εφαρμόζονται κατ' αναλογία.

2. Τα μέσα αναγκαστικής εκτελέσεως διατάσσονται χωρίς να προηγηθεί σχετική προειδοποίηση.»

13 Το άρθρο 890, παράγραφοι 1 και 2, του ZPO προβλέπει τα ακόλουθα:

«1. Αν ο οφειλέτης παραβεί την υποχρέωσή του να μην προβεί σε πράξη ή να ανεχθεί μια πράξη, του επιβάλλεται από το αρμόδιο πρωτοβάθμιο δικαστήριο, κατόπιν αιτήματος του δανειστή, είτε χρηματική κύρωση και, σε περίπτωση αδυναμίας εισπράξεώς της, προσωπική κράτηση είτε προσωρινή κράτηση έξι μηνών κατ' ανώτατο όριο. Το ποσό κάθε τέτοιας ποινής δεν μπορεί να υπερβαίνει τα 250 000 ευρώ, η δε συνολική διάρκεια της προσωπική κράτησης, τα δύο έτη.

2. Της καταδίκης πρέπει να προηγηθεί σχετική προειδοποίηση, η οποία διατυπώνεται, κατόπιν αιτήσεως, από το πρωτοβάθμιο δικαστήριο αν δεν περιλαμβάνεται ήδη στην απόφαση που επιβάλλει την σχετική υποχρέωση.»

Η διαφορά της κύριας δίκης και το προδικαστικό ερώτημα

14 Από την απόφαση του αιτούντος δικαστηρίου προκύπτει ότι σημειώθηκαν υπερβάσεις της οριακής τιμής που καθορίζεται από τις διατάξεις του άρθρου 13, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, και του παραρτήματος XI, Β, της οδηγίας 2008/50 για το διοξείδιο του αζώτου (NO_2), ήτοι 40 μg/m^3 κατά μέσο όρο ανά ημερολογιακό έτος, σε πολλά μέρη, ενίοτε σε πολύ μεγάλο βαθμό, σε πολλά χιλιόμετρα δρόμων εντός της πόλεως του Μονάχου (Γερμανία).

15 Κατόπιν προσφυγής που άσκησε η Deutsche Umwelthilfe, το Verwaltungsgericht München (διοικητικό δικαστήριο του Μονάχου, Γερμανία) υποχρέωσε το ομόσπονδο κράτος της Βαυαρίας, με απόφαση της 9ης Οκτωβρίου 2012, να τροποποιήσει το σχέδιο δράσεως για την ποιότητα του αέρα όσον αφορά την πόλη του Μονάχου, το οποίο συνιστά ένα «σχέδιο για την ποιότητα του αέρα» κατά την έννοια του άρθρου 23 της οδηγίας 2008/50, ώστε σε αυτό να συμπεριληφθούν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να τηρηθεί η καθοριζόμενη οριακή τιμή για το διοξείδιο του αζώτου το γρηγορότερο δυνατό στην ως άνω πόλη. Η απόφαση αυτή απέκτησε ισχύ δεδικασμένου.

16 Με διάταξη της 21ης Ιουνίου 2016 το Verwaltungsgericht München (διοικητικό δικαστήριο του Μονάχου) όρισε χρηματική ποινή 10 000 ευρώ την οποία θα κατέβαλλε το ομόσπονδο κράτος της Βαυαρίας σε περίπτωση μη εκτελέσεως της εν λόγω διαταγής εντός προθεσμίας ενός έτους από της επιδόσεως της ως άνω διατάξεως. Στο πλαίσιο της διαδικασίας εφέσεως κατά της εν λόγω διατάξεως, το Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (διοικητικό εφετείο του ομόσπονδου κράτους της Βαυαρίας, Γερμανία), με διάταξη της 27ης Φεβρουαρίου 2017, όρισε ότι το ομόσπονδο κράτος της Βαυαρίας θα καταβάλει χρηματική ποινή ύψους 2 000 έως 4 000 ευρώ, αν δεν λάβει τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να τηρούνται οι οριακές τιμές που καθορίζει η οδηγία 2008/50, μέτρα στα οποία περιλαμβάνεται η επιβολή απαγορεύσεως κυκλοφορίας για ορισμένα οχήματα με πετρελαιοκινητήρα εντός διαφόρων αστικών περιοχών. Η διάταξη αυτή απέκτησε επίσης ισχύ δεδικασμένου.

17 Επειδή το ομόσπονδο κράτος της Βαυαρίας δεν τήρησε πλήρως τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη διάταξη της 27ης Φεβρουαρίου 2017, το Verwaltungsgericht München (διοικητικό δικαστήριο του Μονάχου), κατόπιν αιτήσεως της Deutsche Umwelthilfe, επέβαλε στο ομόσπονδο κράτος της Βαυαρίας, με διάταξη της 26ης Οκτωβρίου 2017, χρηματική ποινή 4 000 ευρώ. Το ομόσπονδο κράτος της Βαυαρίας δεν άσκησε έφεση κατά της διατάξεως αυτής και κατέβαλε το ποσό της χρηματικής ποινής.

18 Στη συνέχεια, το ομόσπονδο κράτος της Βαυαρίας εξακολούθησε να μη συμμορφώνεται σε όλες τις διαταγές που του απευθύνθηκαν με τη διάταξη της 27ης Φεβρουαρίου 2017. Αντιθέτως, εκπρόσωποι του ομόσπονδου κράτους της Βαυαρίας, μεταξύ των οποίων ο πρωθυπουργός του, γνωστοποίησαν δημοσίως την πρόθεσή τους να μην τηρήσουν τις υποχρεώσεις που προαναφέρθηκαν σχετικά με την επιβολή απαγορεύσεων κυκλοφορίας.

19 Με διατάξεις της 28ης Ιανουαρίου 2018, το Verwaltungsgericht München (διοικητικό δικαστήριο του Μονάχου), κατόπιν αιτήσεως της Deutsche Umwelthilfe, επέβαλε στο ομόσπονδο κράτος της Βαυαρίας χρηματική ποινή 4 000 ευρώ, λόγω μη εκτελέσεως ενός σημείου του διατακτικού της διατάξεως της 27ης Φεβρουαρίου 2017, και όρισε ότι το ως άνω κράτος θα καταβάλει χρηματική ποινή ιδίου ύψους αν δεν συμμορφωθεί, εντός νέας προθεσμίας, προς άλλο σημείο του διατακτικού της διατάξεως αυτής. Αντιθέτως, το ως άνω δικαστήριο απέρριψε, μεταξύ άλλων, το αίτημα να διατάξει την προσωπική κράτηση του Υπουργού Περιβάλλοντος και Προστασίας των καταναλωτών του ομόσπονδου κράτους της Βαυαρίας ή, άλλως, του πρωθυπουργού του κράτους αυτού. Το ομόσπονδο κράτος της Βαυαρίας προσέβαλε τις ως άνω διατάξεις της 28ης Ιανουαρίου 2018 ενώπιον του Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (διοικητικού εφετείου του ομόσπονδου κράτους της Βαυαρίας), το οποίο απέρριψε τις σχετικές εφέσεις με διάταξη της 14ης Αυγούστου 2018.

20 Ωστόσο, εξακολουθεί να εκκρεμεί ενώπιον του τελευταίου αυτού δικαστηρίου η έφεση που άσκησε η Deutsche Umwelthilfe κατά της διατάξεως της 28ης Ιανουαρίου 2018 με την οποία απορρίφθηκε το αίτημά της να διαταχθεί προσωπική κράτηση. Κατά το αιτούν δικαστήριο, δεν μπορεί να αναμένεται ότι το ομόσπονδο κράτος της Βαυαρίας θα συμμορφωθεί προς τη διάταξη της 27ης Φεβρουαρίου 2017 επιβάλλοντας τις επίμαχες απαγορεύσεις κυκλοφορίας.

21 Όταν όμως η εκτελεστική εξουσία δηλώνει με τόσο πρόδηλο τρόπο την πρόθεσή της να μη συμμορφωθεί προς ορισμένες δικαστικές αποφάσεις, θα πρέπει να θεωρηθεί ότι η έκδοση νέας σχετικής αποφάσεως και η επιβολή νέων υψηλότερων χρηματικών ποινών δεν θα αναμένεται να οδηγήσουν σε μεταβολή της συμπεριφοράς αυτής. Ειδικότερα, η καταβολή χρηματικής ποινής δεν

συνεπάγεται καμία περιουσιακή ζημία για το ομόσπονδο κράτος της Βαυαρίας. Αντιθέτως, η καταβολή της ως άνω χρηματικής ποινής πραγματοποιείται με μεταφορά του ποσού που καθορίζει το πρωτοδικείο σε συγκεκριμένη θέση του προϋπολογισμού του εμπλεκόμενου ομόσπονδου κράτους, το δε σχετικό ποσό υπολογίζεται ως έσοδο του κράτους αυτού.

22 Μολονότι, προς εξασφάλιση της τηρήσεως των επίμαχων υποχρεώσεων και δικαστικών αποφάσεων, θα μπορούσε, καταρχήν, να χρησιμοποιηθεί ως μέσο η προσωπική κράτηση, διατασσόμενη σε βάρος ορισμένων μελών της Κυβερνήσεως της Άνω Βαυαρίας (Γερμανία), του Υπουργού Περιβάλλοντος και Προστασίας των καταναλωτών του ομόσπονδου κράτους της Βαυαρίας ή ακόμη του Πρωθυπουργού του κράτους αυτού, το αιτούν δικαστήριο κρίνει εντούτοις ότι, για λόγους που άπτονται του συνταγματικού δικαίου, το μέσο αυτό, που προβλέπεται από τον ZPO, δεν μπορεί να έχει εφαρμογή εν προκειμένω.

23 Ειδικότερα, ενώ το άρθρο 167, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, του VwGO παρέχει, με την επιφύλαξη αντιθέτου διατάξεως του νόμου αυτού, δυνατότητα λήψεως των μέτρων που προβλέπει το όγδοο βιβλίο του ZPO, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται η προσωπική κράτηση, το άρθρο 172 του VwGO συνιστά μια τέτοια αντίθετη διάταξη, αποκλείουσα την εφαρμογή των μέτρων αναγκαστικής εκτελέσεως που περιλαμβάνονται στο όγδοο βιβλίο του ZPO.

24 Ασφαλώς, το Bundesverfassungsgericht (Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο, Γερμανία) έχει ήδη αποφανθεί ότι τα διοικητικά δικαστήρια υποχρεούνται καταρχήν να κρίνουν, ενδεχομένως, ότι δεν δεσμεύονται από τους περιορισμούς που απορρέουν από το άρθρο 172 του VwGO.

25 Εντούτοις, κατά το αιτούν δικαστήριο, αν διατασσόταν, δυνάμει του άρθρου 888 του ZPO, προσωπική κράτηση σε βάρος δημοσίων λειτουργών που ασκούν δημόσια εξουσία, τούτο θα ισοδυναμούσε με παράβαση της απαιτήσεως, την οποία διατύπωσε το Bundesverfassungsgericht (Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο) στη διάταξή του της 13ης Οκτωβρίου 1970, κατά την οποία στοιχείο της προθέσεως του νομοθέτη κατά τη θέσπιση διατάξεως βάσει της οποίας μπορεί να επιβληθεί στέρηση της ελευθερίας, πρέπει να συνιστά και ο σκοπός που θα επιδιώκεται με την εφαρμογή αυτής της διατάξεως. Κατά το αιτούν δικαστήριο, όμως, λαμβανομένου υπόψη του ιστορικού της θεσπίσεως του άρθρου 888 του ZPO, η τιθέμενη με τον τρόπο αυτόν απαίτηση δεν ικανοποιείται όσον αφορά τους δημόσιους λειτουργούς που ασκούν δημόσια εξουσία.

26 Το ως άνω δικαστήριο διερωτάται εντούτοις αν το δίκαιο της Ένωσης επιτάσσει μια διαφορετική εκτίμηση της επίμαχης στην κύρια δίκη νομικής καταστάσεως.

27 Συγκεκριμένα, αν η προσωπική κράτηση σε κατάσταση όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη είναι επιβεβλημένη βάσει του δικαίου της Ένωσης, τα γερμανικά δικαστήρια δεν θα μπορούσαν να λάβουν υπόψη το πρόσκομμα που αποτελεί η προαναφερθείσα νομολογία του Συνταγματικού Δικαστηρίου.

28 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (διοικητικό εφετείο του ομόσπονδου κράτους της Βαυαρίας) αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Έχουν

– η προβλεπόμενη στο άρθρο 4, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) απαίτηση ότι τα κράτη μέλη πρέπει να λαμβάνουν κάθε μέτρο ικανό να διασφαλίσει την εκτέλεση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις Συνθήκες ή προκύπτουν από πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης,

– η κατοχυρωμένη, μεταξύ άλλων, στο άρθρο 197, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ αρχή της αποτελεσματικής εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης από τα κράτη μέλη,

– το απονεμόμενο από το άρθρο 47, [πρώτο εδάφιο], του [Χάρτη] δικαίωμα πραγματικής προσφυγής,

– η απορρέουσα από το άρθρο 9, παράγραφος 4, πρώτη περίοδος, της Συμβάσεως του Ώρχους υποχρέωση των συμβαλλόμενων κρατών να παρέχουν αποτελεσματική δικαστική προστασία σε περιβαλλοντικά ζητήματα, [και]

– η προβλεπόμενη στο άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ υποχρέωση των κρατών μελών να διασφαλίζουν πραγματική δικαστική προστασία στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης

την έννοια ότι γερμανικό δικαστήριο δύναται –και ενδεχομένως μάλιστα οφείλει– να διατάξει την προσωπική κράτηση αξιωματούχων που επιτελούν καθήκοντα εμπίπτοντα στην άσκηση δημόσιας εξουσίας [...] γερμανικού ομόσπονδου κράτους, προκειμένου να επιβάλει κατ' αυτόν τον τρόπο την εκπλήρωση της υποχρεώσεως του εν λόγω ομόσπονδου κράτους περί επικαιροποιήσεως σχεδίου για την ποιότητα του αέρα κατά την έννοια του άρθρου 23 της οδηγίας 2008/50 με ορισμένο ελάχιστο υποχρεωτικό περιεχόμενο, εφόσον το εν λόγω ομόσπονδο κράτος έχει υποχρεωθεί με αμετάκλητη δικαστική απόφαση να προβεί σε επικαιροποίηση με το εν λόγω ελάχιστο υποχρεωτικό περιεχόμενο, και

– η κατ' επανάληψη απειλή επιβολής και η επιβολή χρηματικής ποινής κατά του εν λόγω ομόσπονδου κράτους έχουν αποβεί άκαρπες,

– η απειλή επιβολής και η επιβολή χρηματικής ποινής δεν έχουν αξιόλογη αποτρεπτική λειτουργία, ακόμη και αν απειληθούν να επιβληθούν ή επιβληθούν υψηλότερα ποσά χρηματικής ποινής από ό,τι μέχρι τούδε, επειδή η καταβολή των ποσών αυτών δεν συνεπάγεται περιουσιακή ζημία για το αμετακλήτως καταδικασθέν ομόσπονδο κράτος, αλλά το εκάστοτε επιβαλλόμενο ποσό απλώς μεταφέρεται, στο πλαίσιο αυτό, από έναν κωδικό του κρατικού προϋπολογισμού σε άλλον τέτοιο κωδικό του κρατικού προϋπολογισμού,

– το αμετακλήτως καταδικασθέν ομόσπονδο κράτος έχει δηλώσει τόσο ενώπιον των δικαστηρίων όσο και δημοσίως –τούτο δε, μεταξύ άλλων, ενώπιον του Κοινοβουλίου δια στόματος του ανώτατου πολιτικού αξιωματούχου του– ότι δεν πρόκειται να εκπληρώσει τις δικαστικώς επιβληθείσες υποχρεώσεις του σε συνάρτηση με την εκπόνηση σχεδίων για την ποιότητα του αέρα,

– καίτοι ο θεσμός της προσωπικής κρατήσεως με σκοπό την αναγκαστική εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων προβλέπεται κατ' αρχήν από το εθνικό δίκαιο, ωστόσο η εφαρμογή της σχετικής διατάξεως επί περιπτώσεως με τα χαρακτηριστικά της υπό εξέταση υποθέσεως αντίκειται σε εθνική νομολογία του συνταγματικού δικαστηρίου, και

– η εθνική νομοθεσία δεν προβλέπει, σε περίπτωση με τα χαρακτηριστικά της υπό εξέταση υποθέσεως, μέσα αναγκαστικής εκτελέσεως τα οποία είναι προσφορότερα μεν από την απειλή επιβολής και την επιβολή χρηματικής ποινής αλλά λιγότερο παρεμβατικά από την προσωπική κράτηση και η εφαρμογή τέτοιου είδους μέσων αναγκαστικής εκτελέσεως δεν φαίνεται εξάλλου δυνατή ούτε εκ των πραγμάτων;»

Επί του προδικαστικού ερωτήματος

29 Με το προδικαστικό ερώτημα το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινισθεί αν το δίκαιο της Ένωσης, ιδίως το άρθρο 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη, έχει την έννοια ότι, σε περίπτωση συνεχούς αρνήσεως συμμορφώσεως μιας εθνικής αρχής προς δικαστική απόφαση η οποία της

επιβάλλει μια σαφή, συγκεκριμένη και ανεπιφύλακτη υποχρέωση απορρέουσα από το εν λόγω δίκαιο, ιδίως από την οδηγία 2008/50, το εθνικό δικαστήριο έχει δυνατότητα ή ακόμη και την υποχρέωση να διατάξει προσωπική κράτηση σε βάρος δημόσιων λειτουργών που ασκούν δημόσια εξουσία.

30 Κατά το αιτούν δικαστήριο, το ως άνω ερώτημα τίθεται στο πλαίσιο της νομολογίας του Δικαστηρίου κατά την οποία, όταν κράτος μέλος δεν ικανοποιεί τις απαιτήσεις που απορρέουν από το άρθρο 13, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2008/50, χωρίς να ζητεί παράταση της σχετικής προθεσμίας υπό τους όρους που προβλέπει το άρθρο 22 της οδηγίας αυτής, εναπόκειται στο ενδεχομένως επιλαμβανόμενο αρμόδιο εθνικό δικαστήριο να λάβει σε βάρος της εθνικής αρχής κάθε αναγκαίο μέτρο, όπως μια τέτοια διαταγή, προκειμένου να υποχρεωθεί η ως άνω αρχή να εκπονήσει το σχέδιο το οποίο απαιτεί η εν λόγω οδηγία υπό τους όρους που προβλέπει (απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, σκέψη 58).

31 Εν προκειμένω, το αιτούν δικαστήριο έχει ήδη διατάξει, κατ' εφαρμογήν της νομολογίας αυτής, το ομόσπονδο κράτος της Βαυαρίας να επιβάλει απαγορεύσεις κυκλοφορίας για ορισμένα οχήματα με πετρελαιοκινητήρα σε διάφορες αστικές περιοχές της παλαιάς πόλης του Μονάχου, προκειμένου να εξασφαλιστεί το ταχύτερο δυνατό η τήρηση της οριακής τιμής που καθορίζεται στο παράρτημα XI, Β, της οδηγίας 2008/50 για το διοξείδιο του αζώτου.

32 Στο πλαίσιο της άρνησης του ομόσπονδου κράτους της Βαυαρίας να συμμορφωθεί προς την ως άνω διαταγή, που έχει αποκτήσει ισχύ δεδικασμένου, η υπόθεση της κύριας δίκης αφορά ειδικότερα το αίτημα της Deutsche Umwelthilfe να διαταχθεί η αναγκαστική εκτέλεση της εν λόγω διαταγής με προσωπική κράτηση σε βάρος του Υπουργού Περιβάλλοντος και Προστασίας των καταναλωτών του ομόσπονδου κράτους της Βαυαρίας ή, άλλως, σε βάρος του πρωθυπουργού του κράτους αυτού.

33 Συναφώς, επισημαίνεται, πρώτον, ότι, ελλείψει εναρμονίσεως των εθνικών μηχανισμών αναγκαστικής εκτελέσεως, οι προϋποθέσεις για την εφαρμογή τους εμπίπτουν στην εσωτερική έννομη τάξη των κρατών μελών δυνάμει της αρχής της δικονομικής αυτονομίας τους. Ωστόσο, οι προϋποθέσεις αυτές υπόκεινται στον διττό όρο να μην είναι δυσμενέστερες από εκείνες που ισχύουν για παρόμοιες καταστάσεις υπαγόμενες στο εσωτερικό δίκαιο (αρχή της ισοδυναμίας) και να μην καθιστούν αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται στους καταναλωτές από το δίκαιο της Ένωσης (αρχή της αποτελεσματικότητας) (απόφαση της 26ης Ιουνίου 2019, Kuhar, C-407/18, EU:C:2019:537, σκέψη 46 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

34 Δεύτερον, πρέπει να υπομνησθεί ότι τα κράτη μέλη, όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης, είναι υποχρεωμένα να εξασφαλίζουν την τήρηση του δικαιώματος αποτελεσματικής προσφυγής, που προβλέπεται στο άρθρο 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη (απόφαση της 29ης Ιουλίου 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, σκέψη 69), το οποίο επαναδιατυπώνει την αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας. Σε περίπτωση προσφυγής με αίτημα την τήρηση του δικαίου του περιβάλλοντος, η οποία ασκείται ειδικότερα με πρωτοβουλία ενώσεων προστασίας του περιβάλλοντος όπως συμβαίνει στη διαφορά της κύριας δίκης, το ως άνω δικαίωμα αποτελεσματικής προσφυγής κατοχυρώνεται και με το άρθρο 9, παράγραφος 4, της Συμβάσεως του Ώρχους.

35 Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, όμως, εθνική νομοθεσία η οποία οδηγεί σε κατάσταση στην οποία μια δικαστική απόφαση παραμένει ατελέσφορη, επειδή το εν λόγω δικαστήριο δεν διαθέτει κανένα μέσο ώστε να επιβάλει τη συμμόρφωση προς την απόφασή του, αντιβαίνει προς το ουσιώδες περιεχόμενο του δικαιώματος αποτελεσματικής προσφυγής το οποίο προβλέπει το άρθρο 47 του Χάρτη (πρβλ. απόφαση της 29ης Ιουλίου 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, σκέψη 72).

36 Πράγματι, το ως άνω δικαίωμα αποτελεσματικής προσφυγής θα καθίστατο κενό περιεχομένου εάν η έννομη τάξη κράτους μέλους επέτρεπε να παραμείνει, σε βάρος ενός των διαδίκων, ανεκτέλεστη μια αμετάκλητη και δεσμευτική δικαστική απόφαση (αποφάσεις της 30ής Ιουνίου 2016, Toma και Biroul

Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, σκέψη 43 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία, καθώς και της 29ης Ιουλίου 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, σκέψη 57).

37 Όπως προκύπτει, ειδικότερα, από τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου σχετικά με το άρθρο 6, παράγραφος 1, της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, που υπογράφηκε στο Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950, με γνώμονα την οποία πρέπει να ερμηνεύεται το άρθρο 47 του Χάρτη (απόφαση της 30ής Ιουνίου 2016, Toma και Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, σκέψη 41 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), η μη συμμόρφωση των δημοσίων αρχών προς αμετάκλητη και εκτελεστή δικαστική απόφαση στερεί από τη διάταξη αυτή κάθε πρακτική αποτελεσματικότητα (πρβλ. απόφαση του ΕΔΔΑ της 19ης Μαρτίου 1997, Hornsby κατά Ελλάδας, CE:ECHR:1997:0319JUD001835791, §§ 41 και 45).

38 Το δικαίωμα αποτελεσματικής προσφυγής είναι σημαντικό καθόσον μάλιστα, στον τομέα που καλύπτεται από την οδηγία 2008/50, η παράλειψη λήψεως των απαιτούμενων από αυτήν μέτρων θέτει σε κίνδυνο την υγεία των ανθρώπων (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 25ης Ιουλίου 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, σκέψη 38).

39 Εξάλλου, στο εθνικό δικαστήριο εναπόκειται, προκειμένου να εξασφαλίσει αποτελεσματική δικαστική προστασία στους τομείς που καλύπτονται από το δίκαιο της Ένωσης σχετικά με το περιβάλλον, να ερμηνεύσει το εθνικό του δίκαιο με τρόπο ο οποίος, στο μέτρο του δυνατού, να είναι σύμφωνος τόσο προς τους σκοπούς του άρθρου 9, παράγραφοι 3 και 4, της Συμβάσεως του Ώρχους όσο και προς εκείνο της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των δικαιωμάτων τα οποία παρέχει το δίκαιο της Ένωσης (πρβλ. απόφαση της 8ης Μαρτίου 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, σκέψεις 50 και 51).

40 Προς τον σκοπό αυτόν, εναπόκειται στο εν λόγω δικαστήριο να εξακριβώσει, λαμβάνοντας υπόψη το σύνολο του εσωτερικού δικαίου και εφαρμόζοντας ερμηνευτικές μεθόδους που το δίκαιο αυτό αναγνωρίζει, αν μπορεί να καταλήξει σε ερμηνεία του δικαιώματος αυτού που να του παρέχει τη δυνατότητα να λάβει αποτελεσματικά μέτρα καταναγκασμού, για να εξασφαλίσει την εκ μέρους των δημοσίων αρχών εκτέλεση αμετάκλητης δικαστικής αποφάσεως, όπως είναι, ιδίως, χρηματικές ποινές μεγάλου ύψους που επαναλαμβάνονται ανά μικρά χρονικά διαστήματα, η καταβολή των οποίων δεν θα αποβαίνει, σε τελική ανάλυση, προς όφελος του προϋπολογισμού από τον οποίο προέρχονται.

41 Τούτων δοθέντων, εν προκειμένω, το αιτούν δικαστήριο κρίνει ότι μπορεί να εξασφαλίσει την τήρηση της αρχής της αποτελεσματικότητας του δικαίου της Ένωσης και του δικαιώματος αποτελεσματικής προσφυγής, μόνον εάν το δίκαιο της Ένωσης του παρέχει τη δυνατότητα ή ακόμη και το υποχρεώνει να μη λάβει υπόψη τους λόγους συνταγματικού δικαίου που το εμποδίζουν, κατ' αυτό, να διατάξει προσωπική κράτηση σε βάρος δημόσιων λειτουργών που ασκούν δημόσια εξουσία.

42 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι το εθνικό δικαστήριο, επιλαμβανόμενο στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς του, αν δεν μπορεί να ερμηνεύσει εθνική ρύθμιση σε συμφωνία με τις απαιτήσεις του δικαίου της Ένωσης, έχει ως όργανο κράτους μέλους την υποχρέωση να αφήσει ανεφάρμοστη κάθε εθνική διάταξη που είναι αντίθετη προς διάταξη του δικαίου της Ένωσης έχουσα άμεσο αποτέλεσμα στη διαφορά της οποίας έχει επιληφθεί (αποφάσεις της 9ης Μαρτίου 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, σκέψη 21, καθώς και της 24ης Ιουνίου 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, σκέψεις 58 και 61).

43 Εντούτοις, η νομολογία αυτή του Δικαστηρίου δεν μπορεί να νοηθεί υπό την έννοια ότι η αρχή της αποτελεσματικότητας του δικαίου της Ένωσης και ο σεβασμός του δικαιώματος για αποτελεσματική δικαστική προστασία, το οποίο διασφαλίζεται στο άρθρο 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη, υποχρεώνουν το εθνικό δικαστήριο να αφήσει ανεφάρμοστη διάταξη του εθνικού δικαίου ή να μην ακολουθήσει τη

μόνη ερμηνεία της διατάξεως αυτής την οποία θεωρεί σύμφωνη προς το εθνικό του Σύνταγμα αν, ενεργώντας με τον τρόπο αυτό, θα έθιγε ένα άλλο θεμελιώδες δικαίωμα το οποίο διασφαλίζεται με το δίκαιο της Ένωσης.

44 Πράγματι, όπως προκύπτει από το άρθρο 52, παράγραφος 1, του Χάρτη, το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας δεν είναι απόλυτο και μπορεί να περιλαμβάνει περιορισμούς, ιδίως προς προστασία των δικαιωμάτων και των ελευθεριών άλλων ατόμων. Ένα καταναγκαστικό μέτρο όμως, όπως η προσωπική κράτηση, συνεπάγεται περιορισμό του δικαιώματος στην ελευθερία, το οποίο διασφαλίζεται στο άρθρο 6 του Χάρτη.

45 Προκειμένου να δοθεί απάντηση στο προδικαστικό ερώτημα, πρέπει επομένως, τρίτον, να γίνει στάθμιση των εμπλεκόμενων θεμελιωδών δικαιωμάτων υπό το πρίσμα των απαιτήσεων του άρθρου 52, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, του Χάρτη.

46 Όσον αφορά τις απαιτήσεις που πρέπει να ικανοποιεί η έννομη βάση ενός περιορισμού του δικαιώματος στην ελευθερία, το Δικαστήριο έχει ήδη δεχθεί, με γνώμονα την απόφαση του ΕΔΔΑ της 21ης Οκτωβρίου 2013, Del Río Prada κατά Ισπανίας (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009), ότι νόμος παρέχων τη δυνατότητα στο δικαστήριο να στερήσει από ένα άτομο την ελευθερία του, για να ικανοποιεί τις απαιτήσεις του άρθρου 52, παράγραφος 1, του Χάρτη, πρέπει να είναι αρκούντως προσβάσιμος, ακριβής και προβλέψιμος στην εφαρμογή του, ώστε να αποφεύγεται κάθε κίνδυνος αυθαιρεσίας (απόφαση της 15ης Μαρτίου 2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, σκέψεις 38 και 40).

47 Διευκρινίζεται ότι οι προϋποθέσεις αυτές ισχύουν σε σχέση με κάθε είδος στέρησης της ελευθερίας, περιλαμβανομένης της περιπτώσεως στην οποία η στέρηση αυτή προκύπτει από την ανάγκη εκτελέσεως καταδίκης βάσει δικαστικής αποφάσεως, τούτο δε ανεξάρτητα από τη δυνατότητα του ενδιαφερομένου να αποφύγει τη στέρηση της ελευθερίας του συμμορφούμενος προς διαταγή περιλαμβανόμενη στην ίδια απόφαση ή σε προγενέστερη.

48 Καίτοι από τα λεχθέντα στις συζητήσεις κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ενώπιον του Δικαστηρίου προκύπτει ότι εξακολουθούν να υφίστανται αμφιβολίες όσον αφορά το αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις για την επιβολή της προβλεπόμενης από το γερμανικό δίκαιο προσωπικής κράτησης σε βάρος δημόσιων λειτουργών που ασκούν δημόσια εξουσία, εναπόκειται αποκλειστικά στο αιτούν δικαστήριο να εκτιμήσει αν οι κρίσιμες εθνικές διατάξεις, λαμβανομένου υπόψη του γράμματος και της ουσίας τους, είναι αρκούντως προσβάσιμες, ακριβείς και προβλέψιμες στην εφαρμογή τους, ώστε να αποφεύγεται κάθε κίνδυνος αυθαιρεσίας.

49 Αν δεν συμβαίνει κάτι τέτοιο, το εθνικό δικαστήριο δεν μπορεί να διατάξει προσωπική κράτηση με βάση μόνον την αρχή της αποτελεσματικότητας καθώς και το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας. Πράγματι, κάθε περιορισμός του δικαιώματος στην ελευθερία πρέπει να προβλέπεται από νόμο που να ικανοποιεί τις απαιτήσεις οι οποίες υπενθυμίζονται στη σκέψη 46 της παρούσας αποφάσεως.

50 Όσον αφορά τις απαιτήσεις που απορρέουν από την αρχή της αναλογικότητας, πρέπει να υπομνησθεί ότι, όταν διακυβεύονται πλείονα θεμελιώδη δικαιώματα, η εκτίμηση της τηρήσεως της αρχής της αναλογικότητας πρέπει να πραγματοποιείται με τον αναγκαίο συμβιβασμό των επιταγών που συνδέονται με την προστασία των διαφόρων αυτών δικαιωμάτων και με δίκαιη εξισορρόπηση μεταξύ τους (πρβλ. απόφαση της 22ας Ιανουαρίου 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, σκέψη 60 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

51 Όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 86 των προτάσεών του, πρέπει να γίνει δεκτό ότι, επειδή η έκδοση αποφάσεως που διατάσσει προσωπική κράτηση συνεπάγεται στέρηση της ελευθερίας, μια τέτοια απόφαση δεν μπορεί να εκδίδεται παρά μόνον αν δεν υπάρχει κανένα άλλο λιγότερο επαχθές μέτρο που να παρέχει τη δυνατότητα επιτεύξεως του επιδιωκόμενου σκοπού. Εναπόκειται,

επομένως, στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει αν το εθνικό δίκαιο που διέπει την αναγκαστική εκτέλεση επιδέχεται ερμηνεία σύμφωνη προς το δικαίωμα για αποτελεσματική δικαστική προστασία, υπό την έννοια ότι παρέχει τη δυνατότητα στο δικαστήριο αυτό να διατάξει μέτρα μη θίγοντα το δικαίωμα στην ελευθερία, όπως εκείνα περί των οποίων γίνεται λόγος στη σκέψη 40 της παρούσας αποφάσεως.

52 Μόνο σε περίπτωση που το αιτούν δικαστήριο συναγάγει ότι, στο πλαίσιο της σταθμίσεως των δικαιωμάτων περί της οποίας γίνεται λόγος στη σκέψη 45 της παρούσας αποφάσεως, ο περιορισμός του δικαιώματος στην ελευθερία λόγω της προσωπικής κράτησης είναι σύμφωνος προς τους όρους που τίθενται συναφώς στο άρθρο 52, παράγραφος 1, του Χάρτη, το δίκαιο της Ένωσης όχι μόνον επιτρέπει, αλλά και απαιτεί την προσφυγή σε ένα τέτοιο μέτρο.

53 Υπογραμμίζεται ακόμη ότι οι ανωτέρω σκέψεις διατυπώνονται υπό την επιφύλαξη, ιδίως, της δυνατότητας να διαπιστωθεί από το Δικαστήριο, στο πλαίσιο προσφυγής λόγω παραβάσεως κράτους μέλους, παράβαση της οδηγίας 2008/50 όπως αυτή την οποία το αιτούν δικαστήριο κρίνει ότι αποτελεί την αιτία της διαφοράς της κύριας δίκης.

54 Υπενθυμίζεται, εξάλλου, ότι η πλήρης αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης και η ουσιαστική προστασία των δικαιωμάτων τα οποία οι ιδιώτες αντλούν από αυτό μπορούν να εξασφαλίζονται, ενδεχομένως, βάσει της αρχής της ευθύνης του κράτους για ζημίες που προκαλούνται σε βάρος ιδιωτών λόγω παραβάσεων του δικαίου της Ένωσης για τις οποίες ευθύνεται το οικείο κράτος, καθόσον η αρχή αυτή είναι σύμφυτη προς το σύστημα των Συνθηκών στις οποίες στηρίζεται η Ένωση (πρβλ. αποφάσεις της 5ης Μαρτίου 1996, Brasserie du pêcheur και Factortame, C-46/93 και C-48/93, EU:C:1996:79, σκέψεις 20, 39 και 52, καθώς και της 28ης Ιουλίου 2016, Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, σκέψη 18 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

55 Η αρχή αυτή ισχύει σε όλες τις περιπτώσεις παραβάσεως του δικαίου της Ένωσης από κράτος μέλος, τούτο δε ανεξαρτήτως του ποια δημόσια αρχή διέπραξε την παράβαση αυτή (απόφαση της 28ης Ιουλίου 2016, Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, σκέψη 19 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

56 Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των ανωτέρω σκέψεων, στο υποβαλλόμενο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το δίκαιο της Ένωσης, ιδίως το άρθρο 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη, έχει την έννοια ότι, σε περιπτώσεις που χαρακτηρίζονται από διαρκή άρνηση εθνικής αρχής να συμμορφωθεί προς δικαστική απόφαση που της επιβάλλει μια σαφή, συγκεκριμένη και ανεπιφύλακτη υποχρέωση απορρέουσα από το δίκαιο αυτό, ιδίως από την οδηγία 2008/50, εναπόκειται στο αρμόδιο εθνικό δικαστήριο να διατάξει προσωπική κράτηση σε βάρος δημόσιων λειτουργών που ασκούν δημόσια εξουσία όταν, στις διατάξεις του εσωτερικού δικαίου, υφίσταται νομική βάση για την επιβολή ενός τέτοιου καταναγκαστικού μέτρου, η οποία είναι αρκούντως προσβάσιμη, ακριβής και προβλέψιμη στην εφαρμογή της, και εφόσον ο επιβαλλόμενος λόγω μιας τέτοιας αποφάσεως περιορισμός του δικαιώματος στην ελευθερία, το οποίο διασφαλίζεται με το άρθρο 6 του Χάρτη, ικανοποιεί τις λοιπές προϋποθέσεις που τίθενται συναφώς στο άρθρο 52, παράγραφος 1, αυτού. Αντιθέτως, αν δεν υφίσταται τέτοια έννομη βάση στο εσωτερικό δίκαιο, το δίκαιο της Ένωσης δεν επιτρέπει στο δικαστήριο αυτό να προσφύγει σε ένα τέτοιο μέτρο.

Επί των δικαστικών εξόδων

57 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τμήμα μείζονος συνθέσεως) αποφαίνεται:

Το δίκαιο της Ένωσης, ιδίως το άρθρο 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχει την έννοια ότι, σε περιπτώσεις που χαρακτηρίζονται από διαρκή άρνηση εθνικής αρχής να συμμορφωθεί προς δικαστική απόφαση που της επιβάλλει μια σαφή, συγκεκριμένη και ανεπιφύλακτη υποχρέωση απορρέουσα από το δίκαιο αυτό, ιδίως από την οδηγία 2008/50/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 2008, για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα και [για] καθαρότερο αέρα για την Ευρώπη, εναπόκειται στο αρμόδιο εθνικό δικαστήριο να διατάξει προσωπική κράτηση σε βάρος δημόσιων λειτουργών που ασκούν δημόσια εξουσία όταν, στις διατάξεις του εσωτερικού δικαίου, υφίσταται νομική βάση για την επιβολή ενός τέτοιου καταναγκαστικού μέτρου, η οποία είναι αρκούντως προσβάσιμη, ακριβής και προβλέψιμη στην εφαρμογή της, και εφόσον ο επιβαλλόμενος λόγω μιας τέτοιας αποφάσεως περιορισμός του δικαιώματος στην ελευθερία, το οποίο διασφαλίζεται με το άρθρο 6 του Χάρτη, ικανοποιεί τις λοιπές προϋποθέσεις που τίθενται συναφώς στο άρθρο 52, παράγραφος 1, αυτού. Αντιθέτως, αν δεν υφίσταται τέτοια έννομη βάση στο εσωτερικό δίκαιο, το δίκαιο της Ένωσης δεν επιτρέπει στο δικαστήριο αυτό να προσφύγει σε ένα τέτοιο μέτρο.

(υπογραφές)