

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 8 marca 2011 r.*

W sprawie C-240/09

mającej za przedmiot wnioszek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Najvyšší súd Slovenskej republiky (Słowacja) postanowieniem z dnia 22 czerwca 2009 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 3 lipca 2009 r., w postępowaniu:

Lesoochranárske zoskupenie VLK

przeciwko

Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.C. Bonichot (sprawozdawca), K. Schiemann i D. Šváby, prezesi izb, A. Rosas, R. Silva de Lapuerta, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh, M. Safjan i M. Berger, sędziowie,

* Język postępowania: słowacki.

rzecznik generalny: E. Sharpston,
sekretarz: R. Šereš, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 4 maja 2010 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Lesoochránárske zoskupenie VLK przez I. Rajtákovú, advokátka,
- w imieniu rządu słowackiego przez B. Ricziovą, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu niemieckiego przez M. Lumme oraz B. Kleina, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu greckiego przez G. Karipsiadisa oraz T. Papadopoulou, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu francuskiego przez G. de Bergues’a oraz S. Meneza, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu polskiego przez M. Dowgielewicza, D. Krawczyka oraz M. Nowackiego, działających w charakterze pełnomocników,

- w imieniu rządu fińskiego przez J. Heliskoskiego oraz M. Pere, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu szwedzkiego przez A. Falk, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez L. Seeborutha oraz J. Stratford, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez P. Olivera oraz A. Tokára, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 15 lipca 2010 r.,

wyduje następujący

Wyrok

- ¹ Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 9 ust. 3 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. L 124, s. 1, zwanej dalej „konwencją z Aarhus”).

- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Lesoochranárske zoskupenie VLK (zwanym dalej „zoskupenie”), stowarzyszeniem utworzonym zgodnie z prawem słowackim w celu ochrony środowiska, a Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky (ministerstwem ochrony środowiska Republiki Słowackiej, zwanym dalej „Ministerstvo životného prostredia”) w przedmiocie wniosku stowarzyszenia o uznanie jego statusu „strony” postępowania administracyjnego dotyczącego przyznania odstępstw od systemu ochrony takich gatunków jak niedźwiedź brunatny, dostępu do chronionych obszarów naturalnych czy też stosowania produktów chemicznych na tych obszarach.

Ramy prawne

Prawo międzynarodowe

- 3 Artykuł 9 konwencji z Aarhus stanowi:

„1. Każda ze stron zapewni, w ramach krajowego porządku prawnego, że każda osoba, która stwierdzi, że jej żądanie udostępnienia informacji zgodnie z postanowieniami artykułu 4 pozostało nierozpatrzone, niesłusznie odrzucone w całości lub w części, załatwione nieodpowiednio lub w inny sposób potraktowane niezgodnie z postanowieniami tego artykułu, będzie miała dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy.

W sytuacji gdy strona zapewni takie odwołanie do sądu, umożliwi też takiej osobie dostęp do szybkiej procedury prawnej, bezpłatnej lub niedrożej, umożliwiającej ponowne rozpatrzenie sprawy przez władzę publiczną lub rewizję przez niezależny i bezstronny organ inny niż sąd.

Ostateczne rozstrzygnięcia regulowane niniejszym ustępem 1 są wiążące dla władzy publicznej posiadającej informacje. Uzasadnienie podaje się pisemnie, przynajmniej wtedy, gdy odmawia się dostępu do informacji na mocy tego ustępu.

2. Każda ze stron zapewni, w ramach krajowego porządku prawnego, że członkowie zainteresowanej społeczności:

- a) mający wystarczający interes lub, alternatywnie,
- b) powołujący się na naruszenie uprawnień, jeśli przepisy postępowania administracyjnego strony wymagają tego jako przesłanki,

mają dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy dla kwestionowania legalności z przyczyn merytorycznych lub formalnych każdej decyzji, działania lub zaniechania w sprawach regulowanych postanowieniami artykułu 6 oraz, jeśli przewiduje tak prawo krajowe i z zastrzeżeniem ustępu 3 poniżej, innych postanowień [innymi postanowieniami] niniejszej konwencji.

Określenie tego, co stanowi wystarczający interes oraz naruszenie uprawnień, następuje zgodnie z wymaganiami prawa krajowego i stosownie do celu, jakim jest przyznanie zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w zakresie określonym niniejszą konwencją. Dla osiągnięcia tego interes organizacji pozarządowej spełniającej wymagania, o których mowa w artykule 2 ustęp 5, uważa się za wystarczający w rozumieniu litery a). Taką organizację uważa się również za posiadającą uprawnienia mogące być przedmiotem naruszeń w rozumieniu litery b).

Postanowienia niniejszego ustępu 2 nie wykluczają możliwości istnienia procedury odwoławczej przed organem administracyjnym i nie mają wpływu na obowiązek wyczerpania administracyjnych procedur odwoławczych przed skorzystaniem z sądowej procedury odwoławczej, jeżeli taki obowiązek jest przewidziany w prawie krajowym.

3. Dodatkowo i bez naruszania postanowień odnoszących się do procedur odwoławczych, o których mowa w ustępach 1 i 2, każda ze stron zapewni, że członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym, będą mieli dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających postanowienia jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska.

[...]”

4 Artykuł 19 ust. 4 i 5 konwencji z Aarhus stanowi:

„4. Każda z organizacji, o których mowa w artykule 17, stająca się stroną niniejszej konwencji, a której żadne z państw członkowskich nie jest stroną, przyjmuje na siebie wszystkie zobowiązania wynikające z niniejszej konwencji. W przypadku organizacji, której jedno lub więcej państw członkowskich jest stroną niniejszej konwencji, organizacja i jej państwa członkowskie zdecydują o podziale odpowiedzialności za wypełnienie zobowiązań wynikających z niniejszej konwencji. W takich przypadkach organizacja i jej państwa członkowskie nie mogą równocześnie korzystać z uprawnień wynikających z niniejszej konwencji.

5. Regionalne organizacje integracji gospodarczej, o których mowa w artykule 17, w swoich dokumentach dotyczących ratyfikacji, przyjęcia, zatwierdzenia lub przystąpienia określają zakres swoich kompetencji odnośnie do spraw regulowanych niniejszą konwencją. Organizacje te informują depozytariusza o każdej istotnej zmianie w zakresie ich kompetencji”

Prawo Unii

- 5 Artykuł 12 ust. 1 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. L 206, s. 7, zwanej dalej „dyrektywą siedliskową”) stanowi:

„Państwa członkowskie podejmą wymagane środki w celu ustanowienia systemu ścisłej ochrony gatunków zwierząt wymienionych w załączniku IV lit. a) w ich naturalnym zasięgu, zakazujące:

- a) jakichkolwiek form celowego chwytania lub zabijania okazów tych gatunków dziko występujących;
- b) celowego niepokojenia tych gatunków, w szczególności podczas okresu rozrodu, wychowu młodych, snu zimowego i migracji;
- c) celowego niszczenia lub wybierania jaj;
- d) pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku”.

6 Ponadto art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej stanowi:

„Pod warunkiem że nie ma zadowalającej alternatywy i że odstępstwo nie jest szkodliwe dla zachowania populacji danych gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu, państwa członkowskie mogą wprowadzić odstępstwa od przepisów art. 12, 13, 14 i 15 lit. a) i b):

- a) w interesie ochrony dzikiej fauny i flory oraz ochrony siedlisk przyrodniczych;
- b) aby zapobiec poważnym szkodom, w szczególności w odniesieniu do upraw, zwierząt gospodarskich, lasów, połowów ryb, wód oraz innych rodzajów własności;
- c) w interesie zdrowia i bezpieczeństwa publicznego lub z innych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym z powodów o charakterze społecznym lub gospodarczym oraz powodów związanych z korzystnymi skutkami o podstawowym znaczeniu dla środowiska;
- d) do celów związanych z badaniami i edukacją, z odbudową populacji i ponownym wprowadzeniem określonych gatunków oraz dla koniecznych do tych celów działań reprodukcyjnych, włączając w to sztuczne rozmnażanie roślin;

- e) aby umożliwić, w ściśle nadzorowanych warunkach, w sposób wybiórczy i w ograniczonym stopniu, pozyskiwanie lub przetrzymywanie niektórych okazów gatunków wymienionych w załączniku IV, w ograniczonej liczbie określonej przez właściwe władze krajowe”.
- 7 Załącznik IV do dyrektywy siedliskowej dotyczący gatunków roślin i zwierząt ważnych dla Wspólnoty, które wymagają ścisłej ochrony, wymienia w szczególności gatunek *Ursus arctos*.
- 8 Motyw piąty dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz.U. L 41, s. 26) ma następujące brzmienie:

„Dnia 25 czerwca 1998 r. Wspólnota Europejska podpisała Konwencję EKG ONZ o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska («konwencja z Aarhus»). Ze względu na zawarcie powyższej konwencji przez Wspólnotę Europejską przepisy prawa wspólnotowego muszą być z nią zgodne”.
- 9 Artykuł 6 dyrektywy 2003/4 wykonuje art. 9 ust. 1 konwencji z Aarhus i stanowi prawie identyczne powtórzenie jego postanowień.

- ¹⁰ Motywy piąty, dziewiąty i jedenasty dyrektywy 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającej w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz.U. L 156, s. 17) mają następujące brzmienie:

„(5) 25 czerwca 1998 r. Wspólnota podpisała Konwencję ONZ/EKG o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska («konwencja z Aarhus»). Prawo wspólnotowe powinno być właściwie dopasowane do tej konwencji w związku z jej ratyfikacją przez Wspólnotę.

[...]

(9) Artykuł 9 ust. 2 i 4 konwencji z Aarhus przewiduje dostęp do procedury sądowej i innych procedur w celu zakwestionowania materialnej lub proceduralnej legalności decyzji, aktów lub zaniechań z zastrzeżeniem przepisów art. 6 tej konwencji [objętych postanowieniami art. 6 konwencji dotyczącymi udziału społeczeństwa].

[...]

(11) Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. [w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne] [Dz.U. L 175, s. 40] oraz dyrektywa Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli [Dz.U. L 257, s. 26] powinny zostać zmienione, aby zapewnić, że

są w pełni zgodne z postanowieniami konwencji z Aarhus, w szczególności jej art. 6 oraz art. 9 ust. 2 i 4”.

¹¹ Artykuł 3 pkt 7 i art. 4 pkt 4 dyrektywy 2003/35 wprowadzają odpowiednio art. 10a do dyrektywy 85/337 oraz art. 15a do dyrektywy 96/61 w celu wykonania art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus i stanowią prawie identyczne powtórzenie jego postanowień.

¹² Motywy czwarty, piąty, szósty i siódmy decyzji 2005/370 mają następujące brzmienie:

„(4) Zgodnie z postanowieniami konwencji z Aarhus regionalna organizacja integracji gospodarczej jest zobowiązana określić w swoich dokumentach dotyczących ratyfikacji, przyjęcia, zatwierdzenia lub przystąpienia zakres swoich kompetencji w odniesieniu do spraw regulowanych konwencją.

(5) Zgodnie z traktatem, w szczególności z jego art. 175 ust. 1, Wspólnota wraz z jej państwami członkowskimi posiada kompetencje do zawierania umów międzynarodowych oraz do realizacji obowiązków z nich wynikających, które [to umowy] przyczyniają się do osiągnięcia celów określonych w art. 174 [ust. 1] traktatu.

(6) Wspólnota i większość jej państw członkowskich podpisały konwencję z Aarhus w 1998 r. i od tego czasu podejmują wysiłki mające na celu zatwierdzenie przez nich konwencji. Tymczasem właściwe prawodawstwo wspólnotowe jest dostosowywane do konwencji.

- (7) Cel konwencji z Aarhus określony w jej art. 1 jest zgodny z celami polityki Wspólnoty w dziedzinie środowiska określonymi w art. 174 traktatu, zgodnie z którymi Wspólnota, która dzieli kompetencje z jej państwami członkowskimi, przyjęła już wszechstronne prawodawstwo, które podlega rozwojowi i przyczynia się do osiągnięcia celu konwencji, nie tylko przez jej własne instytucje, lecz również przez władze publiczne w jej państwach członkowskich”.

¹³ Artykuł 1 decyzji 2005/370 stanowi:

„Konwencja NZ/EKG o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (»konwencja z Aarhus«) zostaje niniejszym zatwierdzona w imieniu Wspólnoty”.

- ¹⁴ W deklaracji w sprawie kompetencji złożonej na podstawie art. 19 ust. 5 konwencji z Aarhus i załączonej do decyzji 2005/370 Wspólnota stwierdziła w szczególności, „że obowiązujące instrumenty prawne nie obejmują w pełni realizacji obowiązków wynikających z art. 9 ust. 3 konwencji, jako że odnoszą się one do procedur administracyjnych i sądowych mających na celu kwestionowanie działań i zaniechań osób prywatnych i władz publicznych innych niż instytucje Wspólnoty Europejskiej objęte art. 2 ust. 2 lit. d) konwencji oraz że w wyniku tego jej państwa członkowskie są odpowiedzialne za wykonanie tych obowiązków w momencie zatwierdzenia konwencji przez Wspólnotę Europejską i nie zmieni się to, o ile i do czasu, gdy Wspólnota, wykonując swoje uprawnienia na mocy traktatu WE, przyjmie przepisy prawa wspólnotowego obejmujące wykonanie tych obowiązków”.

- 15 Artykuły 10–12 rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty (Dz.U. L 264, s. 13) mają na celu zapewnienie organizacjom pozarządowym dostępu do wymiaru sprawiedliwości w zakresie aktów administracyjnych wydanych przez instytucje i organy Unii lub w zakresie ich zaniechań zgodnie z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus.

Prawo słowackie

- 16 Zgodnie § 82 ust. 3 zákon č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny (ustawy 543/2002 o ochrone środowiska i przyrody) ze zmianami mającej zastosowanie w postępowaniu przed sądem krajowym stowarzyszenie posiadające osobowość prawną jest uznawane za „uczestnika” postępowania administracyjnego lub postępowań administracyjnych w rozumieniu tego postanowienia, wówczas gdy jego celem od przynajmniej jednego roku jest ochrona środowiska i przyrody oraz gdy zapowiedział na piśmie swój udział w rzeczonym postępowaniu w terminie przewidzianym w owym artykule. Status „uczestnika” zapewnia mu prawo do bycia informowanym o wszystkich toczących się postępowaniach administracyjnych w sprawie ochrony środowiska i przyrody.
- 17 Stosownie do § 15a ust. 2 Správny poriadok (kodeksu postępowania administracyjnego) „uczestnik” ma prawo do bycia poinformowanym o wszczęciu postępowania administracyjnego, prawo dostępu do dokumentów przedłożonych przez strony postępowania administracyjnego, prawo do uczestniczenia w rozprawie i wizjach lokalnych, jak również do przedstawienia środków dowodowych oraz innych informacji, na podstawie których decyzja zostanie wydana.

- ¹⁸ Zgodnie z § 250 ust. 2 Občiansky súdny poriadok (kodeksu postępowania cywilnego) stroną skarżącą jest każda osoba fizyczna lub prawna, która twierdzi, że naruszone zostały jej prawa jako strony postępowania administracyjnego w wyniku decyzji lub działania organu administracyjnego. Stroną skarżącą może być również każda osoba fizyczna lub prawna, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, a której udział w charakterze strony postępowania był jednak wymagany.
- ¹⁹ Stosownie do § 250m ust. 3 kodeksu postępowania cywilnego stronami postępowania są strony postępowania przed organem administracyjnym i organ administracyjny, który wydał zaskarżoną decyzję.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

- ²⁰ Zoskupenie zostało poinformowane o wszczęciu – na wniosek stowarzyszeń łowieckich lub innych podmiotów – kilku postępowań administracyjnych w sprawie przyznania odstępstw od systemu ochrony takich gatunków jak niedźwiedź brunatny, dostępu do chronionych obszarów naturalnych czy też stosowania produktów chemicznych na tych obszarach.
- ²¹ Zoskupenie wniosło wówczas do Ministerstvo životného prostredia o uznanie jego statusu „strony” postępowania administracyjnego dotyczącego przyznania tych odstępstw lub tych zezwoleń i powołało się w tym celu na konwencję z Aarhus. Ministerstvo životného prostredia nie uwzględniło owego wniosku i oddaliło odwołanie od tej decyzji odmownej wniesione później przez skupenie.

22 Zoskupenie wniosło wtedy skargę na te dwie decyzje, twierdząc w szczególności, że postanowienia art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus wywołują skutek bezpośredni.

23 W tych okolicznościach Najvyšší súd Slovenskej republiky postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy jest możliwe przypisanie bezpośredniego skutku (»self executing effect«), który posiadają konwencje międzynarodowe, art. 9 konwencji z Aarhus z dnia 25 czerwca 1998 r., a w szczególności ustępowi 3 tego artykułu, uwzględniając podstawowy cel tej konwencji międzynarodowej, jakim jest odejście od klasycznej koncepcji legitymacji procesowej poprzez przyznanie statusu strony również społeczeństwu lub zainteresowanemu społeczeństwu, w sytuacji gdy w obecnej chwili Unia Europejska, mimo że przystąpiła do rzeczony konwencji w dniu 17 lutego 2005 r., nie przyjęła przepisów wspólnotowych w celu jej wykonania?
- 2) Czy jest możliwe przypisanie art. 9 konwencji z Aarhus, a w szczególności ustępowi 3 tego artykułu, który stanowi obecnie część prawa wspólnotowego, bezpośredniego skutku lub bezpośredniego stosowania w rozumieniu utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości?
- 3) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie 1 lub 2, czy możliwe jest dokonanie wykładni art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, uwzględniając jej podstawowy cel, w ten sposób, że wyrażenie »działania władz publicznych« obejmuje również działanie w postaci wydania decyzji, co oznaczałoby, że przyznanie społeczeństwu

możliwości wszczęcia postępowania przed sądem obejmuje również prawo do zaskarżenia decyzji organu publicznego, której niezgodność z prawem przejawia się w oddziaływaniu na środowisko?”.

- ²⁴ Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 23 października 2009 r. wniosek sądu krajowego o zastosowanie w odniesieniu do niniejszego odesłania prejudycjalnego trybu przyspieszonego przewidzianego w art. 104a akapit pierwszy regulaminu Trybunału został oddalony.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie dopuszczalności

- ²⁵ Rządy polski i Zjednoczonego Królestwa twierdzą, że pytania są dopuszczalne tylko w zakresie, w jakim dotyczą postanowień zawartych w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, a w pozostałym zakresie są niedopuszczalne, ponieważ wykładnia prawa Unii, o której dokonanie wnosi sąd krajowy, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu w postępowaniu przed sądem krajowym.
- ²⁶ Aby ustosunkować się do tej argumentacji, wystarczy stwierdzić, że zadane pytania dotyczą w istocie jedynie art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus i nie odnoszą się do innych ustępów tego artykułu.

- 27 W tej sytuacji Trybunał nie ma podstaw, by orzec, że zadane pytania są częściowo niedopuszczalne, ponieważ dotyczą one innych postanowień niż postanowienia zawarte w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus.

W przedmiocie pytań pierwszego i drugiego

- 28 W swych dwóch pierwszych pytaniach, które należy zbadać łącznie, sąd krajowy dąży w istocie do ustalenia, czy jednostki, a zwłaszcza stowarzyszenia ochrony środowiska, które chcą zaskarżyć decyzję wprowadzającą odstępstwo od systemu ochrony środowiska takiego jak system wprowadzony przez dyrektywę siedliskową na rzecz gatunku wymienionego w załączniku IV do tej dyrektywy, mogą wywieść legitymację procesową z prawa Unii, zważywszy w szczególności na postanowienia art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, co do którego bezpośredniej skuteczności sąd krajowy stawia pytania.
- 29 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że zgodnie z art. 300 ust. 7 WE „[u]mowy zawarte zgodnie z warunkami określonymi w niniejszym artykule wiążą instytucje Wspólnoty oraz państwa członkowskie”.
- 30 Konwencja z Aarhus została podpisana przez Wspólnotę i następnie zatwierdzona decyzją 2005/370. Dlatego też zgodnie z utrwalonym orzecznictwem postanowienia tej konwencji stanowią od tej pory integralną część porządku prawnego Unii (zob. analogicznie w szczególności wyroki: z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-344/04 IATA i ELFAA, Zb.Orz. s. I-403, pkt 36; z dnia 30 maja 2006 r. w sprawie C-459/03 Komisja przeciwko Irlandii, Zb.Orz. s. I-4635, pkt 82). W ramach tego porządku prawnego Trybunał jest zatem właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni owej konwencji (zob. w szczególności wyroki: z dnia 30 kwietnia 1974 r.

w sprawie 181/73 Haegeman, Rec. s. 449, pkt 4–6; z dnia 30 września 1987 r. w sprawie 12/86 Demirel, Rec. s. 3719, pkt 7).

- 31 Ponieważ konwencja z Aarhus została zawarta przez Wspólnotę i wszystkie państwa członkowskie w ramach kompetencji dzielonej, Trybunał, do którego wniesiono sprawę zgodnie z przepisami traktatu WE, a w szczególności z art. 234 WE, jest właściwy do rozgraniczenia obowiązków spoczywających na Unii i obowiązków ciążących wyłącznie na państwach członkowskich oraz do dokonania wykładni postanowień konwencji z Aarhus (zob. analogicznie wyroki: z dnia 14 grudnia 2000 r. w sprawach połączonych C-300/98 i C-392/98 Dior i in., Rec. s. I-11307, pkt 33; z dnia 11 września 2007 r. w sprawie C-431/05 Merck Genéricos - Produtos Farmacêuticos, Zb.Orz. s. I-7001, pkt 33).
- 32 Następnie należy ustalić, czy w dziedzinie objętej art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus Unia skorzystała ze swych uprawnień i wydała przepisy dotyczące wykonania obowiązków, które z niego wynikają. Gdyby nie miało to miejsca, obowiązki wynikające z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus podlegałyby nadal prawu krajowemu państw członkowskich. W takim przypadku do sądów tychże państw należałoby ustalenie na podstawie prawa krajowego, czy jednostki mogą oprzeć się bezpośrednio na normach tej umowy międzynarodowej, które dotyczą owej dziedziny, lub czy wspomniane sądy winny stosować je z urzędu. W tym przypadku prawo Unii nie wymaga bowiem ani nie zabrania tego, by porządek prawny państwa członkowskiego przyznał jednostkom prawo do powołania się bezpośrednio na tę normę lub nałożył na sądy obowiązek stosowania jej z urzędu (zob. analogicznie ww. wyroki: w sprawach połączonych Dior i in., pkt 48; w sprawie Merck Genéricos – Produtos Farmacêuticos, pkt 34).
- 33 Gdyby natomiast stwierdzono, że Unia skorzystała ze swych uprawnień i wydała przepisy w dziedzinie objętej art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, prawo Unii miałoby zastosowanie, a do Trybunału należałoby ustalenie, czy przepis omawianej umowy międzynarodowej wywołuje skutek bezpośredni.

- 34 Należy zatem zbadać, czy w szczególnej dziedzinie, która objęta jest zakresem art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, Unia skorzystała ze swego uprawnienia i wydała przepisy dotyczące wykonania obowiązków, które z niego wynikają (zob. analogicznie ww. wyrok w sprawie Merck Genéricos – Productos Farmacéuticos, pkt 39).
- 35 Przede wszystkim należy zaznaczyć w tym względzie, że Unia posiada wyraźną kompetencję zewnętrzną w dziedzinie środowiska na podstawie art. 175 WE w związku z art. 174 ust. 2 WE (zob. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, pkt 94, 95).
- 36 Ponadto Trybunał uznał, że konkretna kwestia, która nie była jeszcze przedmiotem przepisów Unii, podlega prawu Unii, jeżeli owa kwestia została uregulowana w umowach zawartych przez Unię i przez państwa członkowskie oraz dotyczy dziedziny objętej w szerokim zakresie prawem Unii (zob. analogicznie wyrok z dnia 7 października 2004 r. w sprawie C-239/03 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. s. I-9325, pkt 29–31).
- 37 W rozpatrywanym przypadku spór przed sądem krajowym dotyczy kwestii, czy stowarzyszenie ochrony środowiska może być „stroną” postępowania administracyjnego dotyczącego w szczególności przyznania odstępstw od systemu ochrony takich gatunków jak niedźwiedź brunatny. Otóż wspomniany gatunek został wymieniony w pkt a) załącznika IV do dyrektywy siedliskowej, tak że zgodnie z art. 12 tejże dyrektywy ów gatunek podlega systemowi ścisłej ochrony, od którego odstępstwo może zostać przyznane tylko na zasadach przewidzianych w art. 16 omawianej dyrektywy.
- 38 Wynika stąd, że spór przed sądem krajowym podlega prawu Unii.

39 Prawdą jest, że w deklaracji w sprawie kompetencji złożonej na podstawie art. 19 ust. 5 konwencji z Aarhus i załączonej do decyzji 2005/370 Wspólnota stwierdziła w szczególności, „że obowiązujące instrumenty prawne nie obejmują w pełni realizacji obowiązków wynikających z art. 9 ust. 3 konwencji, jako że odnoszą się one do procedur administracyjnych i sądowych mających na celu kwestionowanie działań i zaniechań osób prywatnych i władz publicznych innych niż instytucje Wspólnoty Europejskiej objęte art. 2 ust. 2 lit. d) konwencji oraz że w wyniku tego jej państwa członkowskie są odpowiedzialne za wykonanie tych obowiązków w momencie zatwierdzenia konwencji przez Wspólnotę Europejską i nie zmieni się to, o ile i do czasu, gdy Wspólnota, wykonując swoje uprawnienia na mocy traktatu WE, przyjmie przepisy prawa wspólnotowego obejmujące wykonanie tych obowiązków”.

40 Nie można jednak wysnuć stąd wniosku, że spór przed sądem krajowym nie podlega prawu Unii, ponieważ – jak przypomniano w pkt 36 niniejszego wyroku – konkretna kwestia, która nie była jeszcze przedmiotem przepisów Unii, może podlegać prawu Unii, jeżeli dotyczy dziedziny objętej w szerokim zakresie prawem Unii.

41 W tym względzie nie ma znaczenia okoliczność, że rozporządzenie nr 1367/2006, które ma na celu wykonanie przepisów art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, dotyczy wyłącznie instytucji Unii i nie może być postrzegane jako wydanie przez Unię przepisów dotyczących wykonania obowiązków wynikających z art. 9 ust. 3 rzeczony konwencji w odniesieniu do krajowych procedur administracyjnych lub sądowych.

42 Jeśli bowiem dany przepis może znaleźć zastosowanie zarówno do sytuacji objętych prawem krajowym, jak i do sytuacji objętych prawem Unii, niewątpliwie znaczenie ma to, by w celu uniknięcia przyszłych rozbieżności interpretacyjnych ów przepis był interpretowany w jednolity sposób, niezależnie od warunków, w jakich ma być stosowany (zob. w szczególności wyroki: z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawie C-130/95

Giloy, Rec. s. I-4291, pkt 28; z dnia 16 czerwca 1998 r. w sprawie C-53/96 Hermès, Rec. s. I-3603, pkt 32).

- ⁴³ Wynika stąd, że Trybunał jest właściwy do dokonania wykładni postanowień art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, a w szczególności do zajęcia stanowiska w kwestii, czy wywołują one lub nie skutek bezpośredni.
- ⁴⁴ W tym względzie postanowienie umowy zawartej przez Unię i jej państwa członkowskie z państwami trzecimi należy uznać za postanowienie bezpośrednio skuteczne, jeżeli – zważywszy na jego brzmienie oraz cel i charakter tej umowy – zawiera ono jasny i precyzyjny obowiązek, który nie jest uzależniony – w zakresie jego wypełnienia lub skutków – od wydania kolejnego aktu (zob. w szczególności wyroki: z dnia 12 kwietnia 2005 r. w sprawie C-265/03 Simutenkov, Zb.Orz. s. I-2579, pkt 21; z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie C-372/06 Asda Stores, Zb.Orz. s. I-11223, pkt 82).
- ⁴⁵ Należy stwierdzić, że postanowienia art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus nie zawierają żadnego jasnego i precyzyjnego obowiązku regulującego bezpośrednio sytuację prawną jednostek. Skoro bowiem tylko „członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym” mają prawa przewidziane w rzeczonym art. 9 ust. 3, przepis ten jest uzależniony – w zakresie jego wykonania lub skutków – od wydania kolejnego aktu.
- ⁴⁶ Należy jednak zaznaczyć, że chociaż owe postanowienia zostały sformułowane w sposób ogólny, mają one na celu umożliwić zapewnienie skutecznej ochrony środowiska.

- 47 W braku uregulowań Unii w danej dziedzinie zadaniem wewnętrznego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego jest określenie zasad proceduralnych dotyczących środków prawnych, które mają zapewnić ochronę uprawnień, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, w niniejszym przypadku z dyrektywy siedliskowej, przy czym państwa członkowskie są odpowiedzialne za zapewnienie w każdym przypadku skutecznej ochrony tych uprawnień (zob. w szczególności wyrok z dnia 15 kwietnia 2008 r. w sprawie C-268/06 *Impact*, Zb.Orz. s. I-2483, pkt 44, 45).
- 48 Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, zasady proceduralne dotyczące środków prawnych mających zapewnić ochronę uprawnień, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku podobnych środków prawnych o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności) i nie mogą powodować w praktyce, że korzystanie z uprawnień wynikających z porządku prawnego Unii stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zasada skuteczności) (zob. ww. wyrok w sprawie *Impact*, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 49 Nie można więc, bez narażenia na szwank skutecznej ochrony zapewnionej przez prawo Unii w zakresie ochrony środowiska, dokonać wykładni postanowień art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, która powodowałaby w praktyce, że korzystanie z uprawnień wynikających z prawa Unii byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione.
- 50 Wynika stąd, że jeśli sprawa dotyczy gatunku chronionego przez prawo Unii, a zwłaszcza przez dyrektywę siedliskową, sąd krajowy powinien – w celu zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych unijnym prawem ochrony środowiska – dokonać wykładni swojego prawa krajowego, która w możliwie najszerszym zakresie będzie zgodna z celami określonymi w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus.

51 Zadaniem sądu krajowego jest więc dokonanie – w zakresie, w jakim jest to tylko możliwe – wykładni przepisów proceduralnych dotyczących przesłanek, które winny zostać spełnione, aby móc wszcząć postępowanie administracyjne lub sądowe zgodnie z celami art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, jak i z celem skutecznej ochrony sądowej uprawnień wynikających z prawa Unii, ażeby umożliwić organizacji zajmującej się ochroną środowiska takiej jak zoskupenie zaskarżenie do sądu decyzji wydanej po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, które mogło być sprzeczne z unijnym prawem ochrony środowiska (zob. podobnie wyrok z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie C-432/05 Unibet, Zb.Orz. s. I-2271, pkt 44; ww. wyrok w sprawie Impact, pkt 54).

52 W tych okolicznościach na zadane pytania pierwsze i drugie należy odpowiedzieć, że art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus jest pozbawiony bezpośredniej skuteczności na gruncie prawa Unii. Zadaniem sądu krajowego jest jednak dokonanie – w zakresie, w jakim jest to tylko możliwe – wykładni przepisów proceduralnych dotyczących przesłanek, które winny zostać spełnione, aby móc wszcząć postępowanie administracyjne lub sądowe zgodnie z celami art. 9 ust. 3 tejże konwencji, jak i z celem skutecznej ochrony sądowej uprawnień wynikających z prawa Unii, ażeby umożliwić organizacji zajmującej się ochroną środowiska takiej jak zoskupenie zaskarżenie do sądu decyzji wydanej po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, które mogło być sprzeczne z unijnym prawem ochrony środowiska.

W przedmiocie pytania trzeciego

53 Zważywszy na odpowiedź udzieloną na pytania pierwsze i drugie, nie zachodzi potrzeba udzielenia odpowiedzi na pytanie trzecie.

W przedmiocie kosztów

- ⁵⁴ Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 9 ust. 3 konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r., jest pozbawiony bezpośredniej skuteczności na gruncie prawa Unii. Zadaniem sądu krajowego jest jednak dokonanie – w zakresie, w jakim jest to tylko możliwe – wykładni przepisów proceduralnych dotyczących przesłanek, które winny zostać spełnione, aby móc wszcząć postępowanie administracyjne lub sądowe zgodnie z celami art. 9 ust. 3 tejże konwencji, jak i z celem skutecznej ochrony sądowej uprawnień wynikających z prawa Unii, ażeby umożliwić organizacji zajmującej się ochroną środowiska takiej jak Lesoochronárske zoskupenie VLK zaskarżenie do sądu decyzji wydanej po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, które mogło być sprzeczne z unijnym prawem ochrony środowiska.

Podpisy