

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

8. března 2011 *

Ve věci C-240/09,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím Nejvyššího soudu Slovenskej republiky (Slovensko) ze dne 22. června 2009, došlým Soudnímu dvoru dne 3. července 2009, v řízení

Lesochranárske zoskupenie VLK

proti

Ministerstvu životného prostredia Slovenskej republiky,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot (zpravodaj), K. Schiemann a D. Šváby, předsedové senátu, A. Rosas, R. Silva de Lapuerta, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh, M. Safjan a M. Berger, soudci,

* Jednací jazyk: slovenština

generální advokátka: E. Sharpston,
vedoucí soudní kanceláře: R. Šereš, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 4. května 2010,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Lesoochranárske zoskupenie VLK I. Rajtákovou, advokátkou,
- za slovenskou vládu B. Ricziovou, jako zmocněnkyní,
- za německou vládu M. Lummou a B. Kleinem, jako zmocněnci,
- za řeckou vládu G. Karipsiadisem a T. Papadopoulou, jako zmocněnci,
- za francouzskou vládu G. de Berguesem a S. Menezem, jako zmocněnci,
- za polskou vládu M. Dowgielewiczem, D. Krawczykem a M. Nowackim, jako zmocněnci,

- za finskou vládu J. Heliskoskim a M. Pere, jako zmocněnci,

- za švédskou vládu A. Falk, jako zmocněnkyní,

- za vládu Spojeného království L. Seeboruthem a J. Stratford, jako zmocněnci,

- za Evropskou komisi P. Oliverem a A. Tokárem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 15. července 2010,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 9 odst. 3 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, která byla jménem Evropského společenství schválena rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. L 124, s. 1, dále jen „Aarhuská úmluva“).

- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Lesoochranárskym zoskupením VLK (dále jen „zoskupenie VLK“), sdružením založeným podle slovenského práva, jehož cílem je ochrana životního prostředí a Ministerstvom životného prostredia Slovenskej republiky (dále jen „Ministerstvo životného prostredia“), týkajícího se žádosti zoskupenia, aby se mohlo stát „účastníkem řízení“ ve správním řízení o přiznání výjimek z ochrany takových druhů, jako je medvěd hnědý, o vstup na chráněná území nebo o použití chemických přípravků v těchto lokalitách.

Právní rámec

Mezinárodní právo

- 3 Článek 9 Aarhuské úmluvy stanoví:

„1. Každá strana v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistí, aby každý, kdo se domnívá, že jeho žádost o informace podle článku 4 byla ignorována, neprávem zamítnuta, ať již částečně nebo plně, nesprávně zodpovězena nebo nebyla jinak vyřízena podle ustanovení článku 4, měl možnost dosáhnout přezkoumání postupu před soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona.

V případě, že strana zajišťuje toto přezkoumání soudem, zajistí rovněž, aby dotyčná osoba měla také možnost urychleného postupu stanoveného zákonem, a to zdarma či za nízký poplatek, vedoucího k novému projednání orgánem veřejné správy nebo k přezkumu nezávislým a nestranným orgánem jiným než soudem.

Konečná rozhodnutí podle tohoto odstavce 1 budou závazná pro orgány veřejné správy, které mají požadovanou informaci k dispozici. Důvody budou uvedeny písemně přinejmenším v těch případech, kdy přístup k informacím byl zamítnut podle tohoto odstavce.

2. Každá strana v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistí, aby osoby z řad dotčené veřejnosti

a) mající dostatečný zájem nebo

b) u nichž trvá porušování práva v případech, kdy to procesní správní předpis strany požaduje jako předběžnou podmínku,

mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení článku 6 a v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem a aniž by tím byl dotčen odstavec 3 článku 9, i dalších relevantních ustanovení této úmluvy.

Co představuje dostatečný zájem a porušování práva, bude určeno v souladu s požadavky vnitrostátního práva a v souladu s cílem poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně v rozsahu působnosti této úmluvy. K tomuto účelu je zájem jakékoli nestátní neziskové organizace splňující požadavky čl. 2 odst. 5 pokládán za dostatečný pro účely písmene a). U těchto organizací se bude pro účely písmene b) předpokládat, že mají práva, která mohou být porušována.

Ustanovení tohoto odstavce 2 nevylučují možnost předběžného přezkoumání správním orgánem a neovlivní požadavek, aby byly vyčerpány postupy správního přezkoumání před předáním věci k soudnímu přezkoumání tam, kde to vnitrostátní právo vyžaduje.

3. Navíc – aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2 – každá strana zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo nečinnosti ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.

[...]

4 Článek 19 odst. 4 a 5 Aarhuské úmluvy stanoví:

„4. Kterákoli organizace uvedená v článku 17, která se stane stranou této úmluvy, aniž by její členské státy byly stranou úmluvy, bude vázána všemi povinnostmi stanovenými touto úmluvou. V případě, kdy je stranou této úmluvy jeden nebo více členských států takové organizace, tato organizace a její členské státy rozhodnou o výkonu příslušných odpovědností při plnění jejich povinností vyplývajících z úmluvy. V těchto případech organizace a členské státy nebudou oprávněny využívat svých práv v rámci úmluvy souběžně.“

5. Ve svých ratifikačních listinách, listinách o přijetí, schválení nebo přístupu organizace regionální hospodářské spolupráce uvedené v článku 17 učiní prohlášení o rozsahu svých pravomocí týkajících se záležitostí, jež se řídí touto úmluvou. Tyto organizace také budou informovat deponitáře o jakékoli podstatné změně v rozsahu jejich pravomocí.“

Právo Unie

- 5 Článek 12 směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. L206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102, dále jen „směrnice o stanovištích“) ve svém odstavci 1 stanoví:

„Členské státy přijmou nezbytná opatření pro vytvoření systému přísné ochrany živočišných druhů uvedených v příloze IV a) v jejich přirozeném areálu rozšíření, který zakazuje:

- a) veškeré formy úmyslného odchytu nebo usmrcování jedinců těchto druhů v přírodě;
- b) úmyslné vyrušování těchto druhů, zejména v období rozmnožování, výchovy mláďat, přezimování a migrace;
- c) úmyslné ničení nebo sběr jejich vajec z volné přírody;
- d) poškozování nebo ničení míst rozmnožování nebo míst odpočinku.“

6 Článek 16 odst. 1 směrnice o stanovištích kromě toho stanoví:

„Neexistuje-li žádné jiné uspokojivé řešení a za podmínky, že populace příslušného druhu přetrvávají navzdory udělené odchylce ve svém přirozeném areálu rozšíření bez negativního ovlivnění v dobrém stavu z hlediska jejich ochrany, mohou se členské státy odchýlit od ustanovení článků 12, 13, 14 a čl. 15 písm. a) a b):

- a) v zájmu ochrany volně žijících živočichů, planě rostoucích rostlin a ochrany přírodních stanovišť;
- b) v zájmu prevence závažných škod, zejména na úrodě, dobytku, lesích, rybolovu, vodách a ostatních typech majetku;
- c) v zájmu zdraví lidí a veřejné bezpečnosti nebo z jiných naléhavých důvodů převážujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru a s nesporně příznivými důsledky pro životní prostředí;
- d) pro účely výzkumu a vzdělání, opětovného osídlení určitého území populací druhu nebo vysazení v původním areálu druhu a chovu a pěstování nezbytných pro tyto účely, včetně umělého rozmnožování rostlin;

- e) aby za přísně kontrolovaných podmínek v omezeném rozsahu a na základě výběru povolily odebírání nebo držení omezeného a příslušnými státními orgány stanoveného počtu jedinců určitých druhů uvedených v příloze IV.“
- 7 Příloha IV směrnice o stanovištích týkající se druhů živočichů a rostlin v zájmu Společenství, které vyžadují přísnou ochranu uvádí zejména druh „*Ursus arctos*“.
- 8 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS (Úř. věst. L41, s. 26; Zvl. vyd. 15/07, s. 375) ve svém pátém bodě odůvodnění uvádí:

„Dne 25. června 1998 podepsalo Evropské společenství Úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí („Aarhouskou úmluvu“). Ustanovení právních předpisů Společenství musí být v souladu s uvedenou úmluvou vzhledem k jejímu závěru přijatému Evropským společenstvím.“

- 9 Článek 6 směrnice 2003/4 provádí čl. 9 odst. 1 Aarhouské úmluvy a téměř doslovně přebírá jeho znění.

- 10 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně (Úř. věst. 2003 L 156, s. 17; Zvl. vyd. 15/07, s. 466) ve svém bodě odůvodnění pět, devět a jedenáct uvádí:

„(5) Dne 25. června 1998 Společenství podepsalo Úmluvu OSN/EHK o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně ve věcech životního prostředí (dále jen ‚Aarhuská úmluva‘). Aby mohla být tato úmluva Společenstvím ratifikována, právní předpisy Společenství s ní musí být náležitě uvedeny v soulad.

[...]

(9) Ustanovení čl. 9 odst. 2 a 4 Aarhuské úmluvy stanovují přístup k soudním nebo jiným řízením za účelem napadení hmotné nebo procesní zákonitosti rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti článku 6 úmluvy.

[...]

(11) Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí [Úř. věst. 1985 L 175, s. 40; Zvl. vyd. 15/01, s. 248] a směrnice Rady 96/61/ES ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění [Úř. věst. 1996 L 257, s. 26; Zvl. vyd.

15/03, s. 80] by měly být pozměněny, aby byly plně v souladu s ustanoveními Aarhuské úmluvy, zejména s jejím článkem 6 a čl. 9 odst. 2 a 4.“

11 Článek 3 bod 7 a čl. 4 bod 4 směrnice 2003/35 vkládají do směrnice 85/337 článek 10a a do směrnice 96/61 článek 15a, aby tím provedly čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvu, jehož znění téměř doslovně přebírají.

12 Rozhodnutí 2005/370 ve svém čtvrtém až sedmém bodě odůvodnění uvádí:

„(4) Podle podmínek Aarhuské úmluvy musí organizace regionální hospodářské integrace ve své listině o ratifikaci, přijetí, schválení nebo přistoupení uvést rozsah svých pravomocí u záležitostí, na něž se úmluva vztahuje.

(5) V souladu se Smlouvou, a zejména s čl. 175 odst. 1 této smlouvy, je Společenství spolu se svými členskými státy oprávněno uzavírat mezinárodní smlouvy a plnit závazky z nich vyplývající, které přispívají ke sledování cílů uvedených v čl. 174 odst. 1 Smlouvy.

(6) Společenství a většina jeho členských států podepsaly Aarhuskou úmluvu v roce 1998 a od té doby vyvíjejí veškeré úsilí o schválení úmluvy. Mezitím se příslušné právní předpisy Společenství uvádějí v soulad s úmluvou.

(7) Cíl Aarhuské úmluvy, který je uveden v jejím článku 1, je shodný s cíli politiky Společenství v oblasti životního prostředí uvedenými v článku 174 Smlouvy, na základě nichž již Společenství, které sdílí pravomoci s členskými státy, přijalo ucelený soubor právních předpisů, který se dále vyvíjí a přispívá k dosažení cíle úmluvy, a to nejen prostřednictvím svých vlastních orgánů, ale rovněž orgánů veřejné správy členských států.“

13 Článek 1 rozhodnutí 2005/370 stanoví:

„Úmluva OSN/EHK o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně ve věcech životního prostředí („Aarhuská úmluva“) se schvaluje jménem Společenství.“

14 V prohlášení o rozsahu svých pravomocí provedeném v souladu s čl. 19 odst. 5 Aarhuské úmluvy, které je přílohou rozhodnutí 2005/370, Společenství především uvádí, „že platné právní nástroje plně neupravují plnění povinností vyplývajících z čl. 9 odst. 3 úmluvy, neboť se týkají správních a soudních řízení pro napadení jednání a opomenutí soukromých osob a orgánů veřejné správy jiných, než jsou orgány Evropského společenství, na něž se vztahuje čl. 2 odst. 2 písm. d) úmluvy, a že tudíž v okamžiku schválení úmluvy Evropským společenstvím jsou za plnění těchto povinností odpovědné členské státy a budou odpovědné i nadále, pokud a dokud Společenství při výkonu svých pravomocí podle Smlouvy o ES nepřijme právní předpisy Společenství, kterými plnění těchto povinností upraví“.

- 15 Články 10 až 12 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství (Úř. věst. L 264, s. 13), mají v souladu s čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy zajistit přístup k právní ochraně pro nevládní organizace, pokud jde o správní akty přijaté orgány a subjekty Unie, nebo o jejich nečinnost.

Slovenské právo

- 16 Podle § 82 odst. 3 zákona č. 543/2002 o ochraně přírody a krajiny (zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny), ve znění pozdějších právních předpisů, použitelného ve sporu v původním řízení, se sdružení s právní subjektivitou považuje za „zúčastněnou osobu“ ve správním řízení ve smyslu tohoto ustanovení, pokud je předmětem jeho činnosti po dobu nejméně jednoho roku ochrana přírody a krajiny a pokud písemně oznámí svou účast v daném jednání ve lhůtě stanovené tímto ustanovením. Z postavení „zúčastněné osoby“ vyplývá právo být uvědomen o zahájení každého správního řízení, které se týká ochrany přírody a krajiny.
- 17 Podle § 15a odst. 2 správního řádu (správny poriadok) má „zúčastněná osoba“ právo být uvědomena o zahájení správního řízení a o jiných podáních účastníků řízení, účastnit se ústních jednání a místního šetření, navrhopvat důkazy a doplnění podkladů rozhodnutí.

- 18 Podle § 250 odst. 2 občanského soudního řádu (občiansky súdny poriadok) je žalobcem fyzická nebo právnická osoba, která o sobě tvrdí, že jako účastník správního řízení byla rozhodnutím nebo postupem správního orgánu zkrácena na svých právech. Žalobu může podat i fyzická nebo právnická osoba, se kterou nebylo ve správním řízení zacházeno jako s účastníkem, přestože se s ní jako s účastníkem zacházet mělo.
- 19 Podle § 250m odst. 3 občanského soudního řádu jsou účastníky řízení ti, kdo jimi byli v řízení před správním orgánem, a správní orgán, jehož rozhodnutí se přezkoumává.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 20 Zoskupenie VLK bylo informováno o několika správních řízeních zahájených na návrh mysliveckých sdružení nebo jiných subjektů, která se týkala udělení výjimek z ochrany chráněných živočichů, jako je medvěd hnědý, vstupu do chráněných území nebo použití chemických přípravků v těchto lokalitách.
- 21 Zoskupenie VLK požádalo Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, aby mohlo být „účastníkem řízení“ ve správním řízení, které se týká udělování těchto výjimek nebo povolení a odvolalo se v této souvislosti na Aarhuskou úmluvu. Ministerstvo zamítlo tuto žádost, jakož i rozklad, který zoskupenie VLK proti tomuto zamítavému rozhodnutí podalo.

- 22 Zoskupenie VLK tedy proti těmto dvěma rozhodnutím podalo žalobu, ve které tvrdilo, že zejména ustanovení čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy má přímý účinek.
- 23 Za těchto okolností se Nejvyšší soud Slovenskej republiky rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Lze článku 9 Aarhuské úmluvy ze dne 25. června 1998, zejména jeho odstavci 3, s přihlédnutím k hlavnímu cíli sledovanému touto mezinárodní smlouvou, tzn. že narušuje klasickou koncepci aktivní legitimace tím, že přiznává postavení účastníka řízení i veřejnosti, resp. dotčené veřejnosti, přiznat přímý účinek („self-executing effect“) mezinárodní smlouvy za okolností, kdy Evropská unie ode dne 17. února 2005, kdy přistoupila k této mezinárodní smlouvě, nevydala do dnešního dne předpis Společenství, který by prováděl uvedenou smlouvu do práva Společenství?
- 2) Lze článku 9 Aarhuské úmluvy, a zejména jeho odstavci 3, poté co se stal součástí práva Společenství, přiznat přímou použitelnost nebo přímý účinek práva Společenství ve smyslu ustálené judikatury Soudního dvora?
- 3) Bude-li odpověď na otázku 1 nebo 2 kladná, je možné vykládat čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy – s přihlédnutím k hlavnímu cíli sledovanému touto mezinárodní smlouvou – tak, že pod pojem „[úkony] orgánu veřejné správy“ je nutné zahrnout

i úkon spočívající ve vydání rozhodnutí, tzn. že možnost přístupu veřejnosti k soudnímu řízení v sobě zahrnuje i právo napadnout samotné rozhodnutí správního orgánu, jehož nezákonnost spočívá v dopadu na životní prostředí?“

- 24 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 23. října 2009 byla zamítnuta žádost předkládajícího soudu, aby projednávaná věc byla projednána ve zrychleném řízení upraveném čl. 104a prvním pododstavcem jednacího řádu.

K předběžným otázkám

K přípustnosti

- 25 Polská vláda a vláda Spojeného království tvrdí, že otázky jsou přípustné pouze v části, ve které se týkají ustanovení uvedených v čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, a ve zbývajících částech jsou nepřípustné, neboť požadovaný výklad práva Unie nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení.
- 26 Jako odpověď na tuto argumentaci stačí konstatovat, že položené otázky se v podstatě týkají jen čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy a jiných odstavců tohoto článku se netýkají.

- 27 Za těchto podmínek neexistuje žádný důvod pro to, aby Soudní dvůr rozhodl o částečné nepřijatelnosti položených otázek z důvodu, že se týkají jiných ustanovení než těch, která jsou uvedena v čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

K první a druhé otázce

- 28 Podstatou prvních dvou otázek předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je zda jednotlivci a zejména sdružení na ochranu životního prostředí, pokud chtějí napadnout rozhodnutí udělující výjimku z takového režimu ochrany životního prostředí, který zavedla směrnice o stanovištích ve prospěch druhu uvedeného v příloze IV této směrnice, mohou vyvodit svoji aktivní legitimaci z práva Unie, a to zejména s ohledem na ustanovení čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, na jehož přímý účinek se předkládající soud dotazuje.
- 29 Úvodem je třeba připomenout, že podle čl. 300 odst. 7 ES platí, že „[d]ohody uzavřené za podmínek stanovených tímto článkem jsou závazné pro orgány Společenství i pro členské státy“.
- 30 Aarhuská úmluva byla podepsána Společenstvím a poté schválena rozhodnutím 2005/370. Podle ustálené judikatury jsou tedy ustanovení této úmluvy nyní nedílnou součástí právního řádu Unie (viz obdobně zejména rozsudky ze dne 10. ledna 2006, IATA a ELFAA, C-344/04, Sb. rozh. s. I-403, bod 36, jakož i ze dne 30. května 2006, Komise v. Irsko, C-459/03, Sb. rozh. s. I-4635, bod 82). V rámci tohoto právního řádu má tedy Soudní dvůr pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se

jejího výkladu (viz zejména rozsudky ze dne 30. dubna 1974, Haegeman, 181/73, Recueil, s. 449, body 4 až 6, a ze dne 30. září 1987, Demirel, 12/86, Recueil, s. 3719, bod 7).

- 31 Aarhuská úmluva byla uzavřena Společenstvím a všemi jeho členskými státy na základě sdílené pravomoci, z čehož vyplývá, že Soudní dvůr, kterému byla věc předložena na základě ustanovení Smlouvy o ES, zejména článku 234 ES, má pravomoc vymezit povinnosti, které na sebe vzala Unie, a povinnosti, za které jsou odpovědní jen členské státy, a pravomoc vykládat ustanovení Aarhuské úmluvy (viz obdobně rozsudky ze dne 14. prosince 2000, Dior a další, C-300/98 a C-392/98, Recueil, s. I-11307, bod 33, jakož i ze dne 11. září 2007, Merck Genéricos – Produtos Farmacêuticos, C-431/05, Sb. rozh. s. I-7001, bod 33).
- 32 Následně je třeba určit, zda v oblasti, na kterou se vztahuje čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, Unie využila svoji pravomoc a přijala ustanovení týkající se plnění povinností vyplývajících z této úmluvy. V případě, že by tomu tak nebylo, vztahovalo by se na povinnosti, které vyplývají z čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, i nadále vnitrostátní právo členských států. V tomto případě by příslušelo soudům těchto členských států, aby na základě vnitrostátního práva určily, zda se jednotlivci mohou přímo dovolávat norem této mezinárodní smlouvy, které se týkají této oblasti, nebo zda je případně tyto soudu musí použít i bez návrhu. Právo Unie totiž v takovémto případě ani neukládá, ani nevylučuje, aby právní řád členského státu přiznal jednotlivcům právo odvolávat se přímo na tuto normu, nebo uložil soudci povinnost uplatnit tuto normu i bez návrhu (viz obdobně výše uvedené rozsudky Dior a další, bod 48 a Merck Genéricos – Produtos Farmacêuticos, bod 34).
- 33 Naopak, pokud by byl učiněn závěr, že Unie využila svoji pravomoc a přijala ustanovení v oblasti, které se týká čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, uplatnilo by se právo Unie a příslušelo by Soudnímu dvoru, aby určil, zda ustanovení dotčené mezinárodní smlouvy má přímý účinek.

- 34 Je proto třeba zkoumat, zda v konkrétní oblasti, na kterou se vztahuje čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, Unie využila svoji pravomoc a přijala ustanovení týkající se plnění povinností vyplývajících z této úmluvy (viz obdobně výše uvedený rozsudek *Merck Genéricos – Produtos Farmacêuticos*, bod 39).
- 35 V této souvislosti je nejprve třeba uvést, že Unie má v oblasti životního prostředí podle článku 175 ES ve spojení s čl. 174 odst. 2 ES explicitní vnější pravomoci (viz výše uvedený rozsudek *Komise v. Irsko*, body 94 a 95).
- 36 Kromě toho Soudní dvůr dospěl k závěru, že na konkrétní otázku, která ještě nebyla předmětem právní úpravy Unie, se vztahuje právo Unie, pokud je tato otázka upravena ve smlouvách uzavřených Unií a jejími členskými státy a týká se oblasti, která je již v široké míře upravena právem Unie (viz obdobně rozsudek ze dne 7. října 2004, *Komise v. Francie*, C-239/03, Sb. rozh. s. I-9325, body 29 až 31).
- 37 V projednávaném případě se spor ve věci v původním řízení týká otázky, zda sdružení na ochranu životního prostředí může být „účastníkem řízení“ ve správním řízení týkajícím se zejména poskytnutí výjimky z režimu ochrany takových druhů, jako je medvěd hnědý. Tento druh je totiž uveden v příloze IV bodě a) směrnice o stanovištích, takže podle článku 12 této směrnice podléhá systému přísné ochrany, v rámci kterého je možné udělit výjimku jen za podmínek stanovených v článku 16 této směrnice.
- 38 Z toho vyplývá, že na spor v původním řízení se vztahuje právo Unie.

- 39 Je pravdou, že v prohlášení o rozsahu svých pravomocí provedeném v souladu s čl. 19 odst. 5 Aarhuské úmluvy, které je přílohou rozhodnutí 2005/370, Společenství zejména uvádí, „že platné právní nástroje plně neupravují plnění povinností vyplývajících z čl. 9 odst. 3 úmluvy, neboť se týkají správních a soudních řízení pro napadení jednání a opomenutí soukromých osob a orgánů veřejné správy jiných, než jsou orgány Evropského společenství, na něž se vztahuje čl. 2 odst. 2 písm. d) úmluvy, a tudíž že v okamžiku schválení úmluvy Evropským společenstvím jsou za plnění těchto povinností odpovědné členské státy a budou odpovědné i nadále, pokud a dokud Společenství při výkonu svých pravomocí podle Smlouvy o ES nepřijme právní předpisy Společenství, kterými plnění těchto povinností upraví“.
- 40 Z tohoto však nelze vyvodit, že se na spor v původním řízení nevztahuje právo Unie, protože jak bylo připomenuto v bodě 36 tohoto rozsudku, na konkrétní otázku, která ještě nebyla předmětem právní úpravy Unie, se může vztahovat právo Unie, pokud se týká oblasti, která je již v široké míře upravena právem Unie.
- 41 V této souvislosti není relevantní okolnost, že nařízení č. 1367/2006, které provádí ustanovení čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, se týká jen orgánů Unie a nemůže být chápáno tak, že by Unie – pokud jde o vnitrostátní správní nebo soudní řízení – přijala ustanovení týkající se plnění povinností vyplývajících z čl. 9 odst. 3 uvedené úmluvy.
- 42 Pokud se totiž ustanovení může použít jak na situace, na které se vztahuje vnitrostátní právo, tak i na situace, na které se vztahuje právo Unie, existuje jasný zájem na tom, aby toto ustanovení bylo vykládáno jednotně bez ohledu na to, za jakých podmínek se má uplatnit, aby se tak předešlo budoucím rozdlům ve výkladu (viz zejména

rozsudky ze dne 17. července 1997, Giloy, C-130/95, Recueil, s. I-4291, bod 28 a ze dne 16. června 1998, Hermes, C-53/96, Recueil, s. I-3603, bod 32).

- 43 Z toho vyplývá, že Soudní dvůr má pravomoc vykládat ustanovení čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, a zejména vyjádřit se k tomu, zda tato ustanovení mají, či nemají přímý účinek.
- 44 V této souvislosti se ustanovení smlouvy uzavřené Unií a jejími členskými státy se třetími státy musí považovat za ustanovení s přímým účinkem, pokud s ohledem na své znění a předmět a povahu této smlouvy obsahuje jasnou a přesnou povinnost, jejíž provedení nebo účinky nejsou podmíněny vydáním žádného pozdějšího aktu (viz zejména rozsudky ze dne 12. dubna 2005, Simutenkov, C-265/03, Sb. rozh. s. I-2579, bod 21 a ze dne 13. prosince 2007, Asda Stores, C-372/06, Sb. rozh. s. I-11223, bod 82).
- 45 Je nutno konstatovat, že ustanovení čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy neobsahují žádnou jasnou a přesnou povinnost, která by mohla přímo upravovat právní situaci jednotlivců. Vzhledem k tomu, že pouze „osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu“, mají práva stanovená v uvedeném čl. 9 odst. 3, závisí provedení a účinky tohoto ustanovení na vydání pozdějšího aktu.
- 46 Je však nutno uvést, že cílem těchto ustanovení, i když jsou formulována obecně, je zabezpečit účinnou ochranu životního prostředí.

- 47 V případě neexistence právní úpravy Unie v této oblasti přísluší vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby upravil procesní podmínky žalob určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z práva Unie, v projednávaném případě ze směrnice o stanovištích, členské státy jsou přitom v každém případě zodpovědné za zajištění účinné ochrany těchto práv (viz zejména rozsudek ze dne 15. dubna 2008, *Impact*, C-268/06, Sb. rozh. s. I-2483, body 44 a 45).
- 48 Jak vyplývá z ustálené judikatury, procesní podmínky žalob určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z práva Unie, nesmějí být méně příznivé než ty, které se týkají obdobných řízení na základě vnitrostátního práva (zásada rovnocennosti), a nesmějí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných právním řádem Unie (zásada efektivity) (výše uvedený rozsudek *Impact*, bod 46 a citovaná judikatura).
- 49 Nepřipadá proto v úvahu, aby byl možný výklad ustanovení čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, který by v praxi znemožňoval nebo nadměrně ztěžoval výkon práv přiznaných právem Unie, a nebyla narušena účinná ochrana práva Unie v oblasti životního prostředí.
- 50 Z toho vyplývá, že pokud jde o druh chráněný právem Unie a zejména směrnicí o stanovištích, přísluší vnitrostátnímu soudu, aby s cílem zajistit účinnou soudní ochranu v oblastech, na které se vztahuje právo Unie týkající se životního prostředí, vyložil vnitrostátní právo takovým způsobem, který bude v co největším možném rozsahu v souladu s cíli, které jsou stanoveny v čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

51 Je tedy na předkládajícím soudu, aby vyložil procesní právo upravující podmínky, které je nutno splnit pro účely podání správního opravného prostředku nebo žaloby, způsobem, který v co největším možném rozsahu zohlední cíle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, jakož i cíl účinné soudní ochrany práv poskytnutých právem Unie, aby taková organizace na ochranu životního prostředí, jako je zoskupenie VLK, mohla soudně napadnout rozhodnutí vydané v rámci správního řízení, které by mohlo být v rozporu s právem Unie v oblasti životního prostředí (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 13. března 2007, Unibet, C-432/05, Sb. rozh. s. I-2271, bod 44 a výše uvedený rozsudek Impact, bod 54).

52 Za těchto okolností je třeba na první a druhou položenou otázku odpovědět tak, že čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy nemá v právu Unie přímý účinek. Je nicméně na předkládajícím soudu, aby vyložil procesní právo upravující podmínky, které je nutno splnit pro účely podání správního opravného prostředku nebo žaloby, způsobem, který v co největším možném rozsahu zohlední cíle čl. 9 odst. 3 této úmluvy, jakož i cíl účinné soudní ochrany práv poskytnutých právem Unie, aby taková organizace na ochranu životního prostředí, jako je zoskupenie VLK, mohla soudně napadnout rozhodnutí vydané v rámci správního řízení, které by mohlo být v rozporu s právem Unie v oblasti životního prostředí.

Ke třetí otázce

53 S ohledem na odpověď danou na první a druhou otázku, není namístě odpovídat na třetí otázku.

K nákladům řízení

- ⁵⁴ Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

Článek 9 odst. 3 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, která byla jménem Evropského společenství schválena rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 nemá v právu Unie přímý účinek. Je nicméně na předkládajícím soudu, aby vyložil procesní právo upravující podmínky, které je nutno splnit pro účely podání správního opravného prostředku nebo žaloby, způsobem, který v co největším možném rozsahu zohlední cíle čl. 9 odst. 3 této úmluvy, jakož i cíl účinné soudní ochrany práv poskytnutých právem Unie, aby taková organizace na ochranu životního prostředí, jako je zoskupenie VLK, mohla soudně napadnout rozhodnutí vydané v rámci správního řízení, které by mohlo být v rozporu s právem Unie v oblasti životního prostředí.

Podpisy.