

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

8. marts 2011 *

I sag C-240/09,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Najvyšší súd Slovenskej republiky (Slovakiet) ved afgørelse af 22. juni 2009, indgået til Domstolen den 3. juli 2009, i sagen:

Lesoochranárske zoskupenie VLK

mod

Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot (refererende dommer), K. Schiemann og D. Šváby samt dommerne A. Rosas, R. Silva de Lapuerta, U. Löhmus, A. Ó Caoimh, M. Safjan og M. Berger,

* Processprog: slovakisk.

generaladvokat: E. Sharpston
justitssekretær: fuldmægtig R. Şereş,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 4. maj 2010,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Lesoochranárske zoskupenie VLK ved advokátka I. Rajtáková
- den slovakiske regering ved B. Ricziová, som befuldmægtiget
- den tyske regering ved M. Lumma og B. Klein, som befuldmægtigede
- den græske regering ved G. Karipsiadis og T. Papadopoulou, som befuldmægtigede
- den franske regering ved G. de Bergues og S. Menez, som befuldmægtigede
- den polske regering ved M. Dowgielewicz, D. Krawczyk og M. Nowacki, som befuldmægtigede

- den finske regering ved J. Heliskoski og M. Pere, som befuldmægtigede

- den svenske regering ved A. Falk, som befuldmægtiget

- Det Forenede Kongeriges regering ved L. Seeboruth og J. Stratford, som befuldmægtigede

- Europa-Kommissionen ved P. Oliver og A. Tokár, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 15. juli 2010,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 9, stk. 3, i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, som blev godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005 (EUT L 124, s. 1, herefter »Århuskonventionen«).

- 2 Anmodningen er blevet indgivet under en tvist mellem Lesoochranárske zoskupenie VLK (herefter »zoskupenie«), der er en sammenslutning stiftet i henhold til slovakisk ret, som er beskæftiget med miljøbeskyttelse, og Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks miljøministerium, herefter »Ministerstvo životného prostredia«), angående sammenslutningens anmodning om at være »part« i den administrative procedure vedrørende indrømmelse af undtagelser fra ordningen om beskyttelsen af arter, såsom den brune bjørn, adgang til beskyttede naturområder og anvendelse af kemiske produkter i sådanne områder.

Retsforskrifter

International ret

- 3 Århuskonventionens artikel 9 har følgende ordlyd:

»1. Hver part sikrer, inden for rammerne af dens nationale lovgivning, at enhver, som mener, at hans eller hendes anmodning om adgang til oplysninger efter artikel 4 ikke er besvaret, urigtigt afslået, enten helt eller delvist, utilstrækkeligt besvaret eller på anden måde ikke behandlet i overensstemmelse med bestemmelserne i denne artikel, har adgang til at få sagen prøvet enten ved en domstol eller ved et andet uafhængigt og upartisk organ, etableret ved lov.

I tilfælde hvor en part giver adgang til sådan prøvelse ved en domstol, sikrer denne, at en sådan person også, uden eller mod beskedent vederlag, har adgang til en hurtig og ved lov etableret procedure, hvorved en offentlig myndighed revurderer sagen eller et uafhængigt og upartisk organ, der ikke er en domstol, prøver sagen.

Endelige afgørelser efter stk. 1 er bindende for den offentlige myndighed, der er i besiddelse af oplysningerne. Der skal gives skriftlig begrundelse, i hvert fald i de tilfælde, hvor adgang til oplysninger er blevet afslået i henhold til denne artikel.

2. Hver part sikrer, inden for rammerne af dens nationale lovgivning, at medlemmer af den berørte offentlighed,

a) som har tilstrækkelig interesse, eller, alternativt

b) hvis en parts administrative regler stiller krav herom, som hævder, at en rettighed er krænket,

har adgang til ved en domstol og/eller et andet ved lov etableret uafhængigt og upartisk organ at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af bestemmelserne i artikel 6 og, hvor der er hjemmel i national ret og, med forbehold for stk. 3 nedenfor, af andre relevante bestemmelser i denne konvention.

Hvad der udgør tilstrækkelig interesse eller en krænkelse af en rettighed fastsættes i overensstemmelse med kravene i national ret og i overensstemmelse med det mål at give den berørte offentlighed vid adgang til klage og domstolsprøvelse inden for rammerne af denne konvention. Med henblik herpå skal den interesse, som en hvilken som helst ikke-statslig organisation, der opfylder de krav, der er fastsat i artikel 2, stk. 5, måtte have, anses for at være tilstrækkelig i relation til formålet med litra a) ovenfor. Sådanne organisationer skal også anses for at have rettigheder, der kan krænkkes med henblik på formålet med litra b) ovenfor.

Bestemmelserne i dette stk. 2 udelukker ikke muligheden for foreløbig prøvelse ved en administrativ myndighed og påvirker ikke krav om udtømmning af administrative klagemuligheder, forinden sagen påklages eller indbringes for domstolen, hvor et sådant krav måtte eksistere efter national ret.

3. I tillæg til og med forbehold for procedurerne om prøvelse efter stk. 1 og 2 ovenfor, sikrer hver part, at medlemmer af offentligheden, der opfylder eventuelle kriterier i national ret, har adgang til administrative eller retslige procedurer for at anfægte private personers og offentlige myndigheders handlinger og undladelser, der er i strid med de bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet.

[...]«

4. Århuskonventionens artikel 19, stk. 4 og 5, lyder således:

»4. Enhver organisation omtalt i artikel 17, der bliver part i denne konvention, uden at nogen af dens medlemsstater er part i den, er bundet af alle de i konventionen fastsatte forpligtelser. Hvis en eller flere af en sådan organisations medlemsstater er part i konventionen, afgør organisationen og dens medlemsstater fordelingen af deres respektive ansvarsområder for så vidt angår opfyldelsen af deres forpligtelser i medfør af konventionen. I sådanne tilfælde kan organisationen og dens medlemsstater ikke udøve deres rettigheder i medfør af konventionen samtidigt.

5. De i artikel 17 omtalte regionale organisationer for økonomisk integration angiver i deres ratifikations-, accept-, godkendelses- eller tiltrædelsesinstrument omfanget af deres kompetence på de områder, der omfattes af konventionen. Disse organisationer meddeler ligeledes depositaren om enhver væsentlig ændring i omfanget af deres kompetence.«

EU-retten

- 5 Artikel 12, stk. 1, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7, herefter »habitatdirektivet«) bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at indføre en streng beskyttelsesordning i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er nævnt i bilag IV, litra a), med forbud mod:

- a) alle former for forsætlig indfangning eller drab af enheder af disse arter i naturen

- b) forsætlig forstyrrelse af disse arter, i særdeleshed i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer

- c) forsætlig ødelæggelse eller indsamling af æg i naturen

- d) beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder.«

6 I habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, bestemmes i øvrigt:

»Hvis der ikke findes nogen anden brugbar løsning, og fravigelsen ikke hindrer opretholdelse af den pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde, kan medlemsstaterne fravige bestemmelserne i artikel 12, 13, 14 og artikel 15, litra a) og b):

- a) for at beskytte vilde dyr og planter og bevare naturtyperne

- b) for at forhindre alvorlig skade navnlig på afgrøder, besætning, skove, fiskeri, vand og andre former for ejendom

- c) af hensyn til den offentlige sundhed og sikkerhed eller af andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social og økonomisk art, og hensyn til væsentlige gavnlige virkninger på miljøet

- d) med henblik på forskning og undervisning, genopretning af en bestand, genudsætning af disse arter og opdræt med henblik herpå, herunder kunstig opformering af planter

- e) for under omhyggeligt kontrollerede betingelser selektivt og i begrænset omfang at tillade indsamling eller opbevaring af enheder af de arter, der er nævnt i bilag IV, i et antal, der er begrænset og specificeret af de kompetente nationale myndigheder.«
- 7 Bilag IV til habitatdirektivet, der vedrører dyre- og planteater af fællesskabsbetydning, der kræver streng beskyttelse, nævner bl.a. arten »Ursus arctos«.
- 8 Femte betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF (EUT L 41, s. 26) er udformet således:
- »Den 25. juni 1998 undertegnede Det Europæiske Fællesskab FN/ECE-konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (»Århuskonventionen«). Bestemmelserne i Fællesskabets lovgivning skal være i overensstemmelse med denne konvention med henblik på Det Europæiske Fællesskabs indgåelse af den.«
- 9 Artikel 6 i direktiv 2003/4 gennemfører Århuskonventionens artikel 9, stk. 1, og gengiver næsten ordret bestemmelserne heri.

- ¹⁰ Femte, niende og ellefte betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26. maj 2003 om mulighed for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og programmer på miljøområdet og om ændring af Rådets direktiv 85/337/EØF og 96/61/EF for så vidt angår offentlig deltagelse og adgang til klage og domstolsprøvelse (EUT L 156, s. 17) har følgende ordlyd:

»(5) Den 25. juni 1998 undertegnede Det Europæiske Fællesskab FN/ECE-konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (Århuskonventionen). Fællesskabets lovgivning bør derfor behørigt tilpasses til konventionen, så Fællesskabet kan ratificere denne.

[...]

(9) Artikel 9, stk. 2 og 4, i Århuskonventionen indeholder bestemmelser om adgang til ved en domstol eller ved andre procedurer at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af bestemmelserne om offentlig deltagelse i konventionens artikel 6.

[...]

(11) Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet [EFT L 175, s. 40] og Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af

forurening [EFT L 257, s. 26] bør ændres, så de fuldt ud opfylder bestemmelserne i Århuskonventionen, særlig dennes artikel 6 og artikel 9, stk. 2 og 4.«

- 11 Ved artikel 3, nr. 7), og artikel 4, nr. 4), i direktiv 2003/35 indsættes henholdsvis en artikel 10a i direktiv 85/337 og en artikel 15a i direktiv 96/61 med henblik på gennemførelse af Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, hvis bestemmelser gengives næsten ordret heri.
- 12 Fjerde til syvende betragtning til afgørelse 2005/370 lyder således:
- »(4) Ifølge Århuskonventionen skal regionale organisationer for økonomisk integration i deres ratifikations-, accept-, godkendelses- eller tiltrædelsesinstrument angive omfanget af deres kompetence på de områder, der er omfattet af konventionen.
- (5) Fællesskabet har i henhold til traktaten, særlig artikel 175, stk. 1, kompetence til sammen med medlemsstaterne at indgå internationale aftaler og opfylde de forpligtelser, de medfører, når de bidrager til forfølgelsen af de mål, der er anført i traktatens artikel 174.
- (6) Fællesskabet og de fleste af medlemsstaterne undertegnede Århuskonventionen i 1998 og har siden arbejdet på at sikre godkendelsen heraf. I mellemtiden bringes den relevante fællesskabslovgivning i overensstemmelse med konventionen.

- (7) Århus-konventionens mål som angivet i konventionens artikel 1 stemmer overens med målene for Fællesskabets politik på miljøområdet, som er fastsat i traktatens artikel 174. I medfør af nævnte bestemmelse har Fællesskabet, der deler kompetence med medlemsstaterne, allerede vedtaget en omfattende lovgivning, der er i stadig udvikling og bidrager til at nå konventionens mål, ikke blot for så vidt angår Fællesskabets egne institutioner, men også for så vidt angår de offentlige myndigheder i medlemsstaterne.«

13 Artikel 1 i afgørelse 2005/370 bestemmer:

»ECE-konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, i det følgende benævnt »Århuskonventionen«, godkendes herved på Fællesskabets vegne.«

- 14 I Fællesskabets kompetenceerklæring, som er udfærdiget i medfør af Århuskonventionens artikel 19, stk. 5, og bilagt afgørelse 2005/370, har Fællesskabet bl.a. anført, at »de gældende retsakter ikke fuldt ud dækker opfyldelsen af forpligtelserne i medfør af konventionens artikel 9, stk. 3, eftersom de vedrører administrative og retslige procedurer for at anfægte handlinger og undladelser, der kan tilregnes private personer og andre offentlige myndigheder end Det Europæiske Fællesskabs institutioner som omfattet af konventionens artikel 2, nr. 2), litra d), og at dets medlemsstater følgelig er ansvarlige for at opfylde disse forpligtelser på det tidspunkt, hvor konventionen godkendes af Det Europæiske Fællesskab, og fortsat vil være ansvarlige herfor, medmindre og indtil Fællesskabet i medfør af sine beføjelser i henhold til EF-traktaten vedtager fællesskabsretlige bestemmelser, der omhandler opfyldelsen af disse forpligtelser«.

- 15 Artikel 10-12 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1367/2006 af 6. september 2006 om anvendelse af Århuskonventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Fællesskabets institutioner og organer (EUT L 264, s. 13) har til formål at sikre ikke-statslige organisationers adgang til domstolsprøvelse med hensyn til forvaltningsakter vedtaget af Unionens institutioner eller organer eller sidstnævntes undladelser, jf. Århuskonventionens artikel 9, stk. 3.

Slovakisk ret

- 16 I henhold til artikel 82, stk. 3, i lov 543/2002 om beskyttelse af natur og landskab, med senere ændringer, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (zákon č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny), anses en sammenslutning med status som juridisk person for »deltagende part« i en eller flere administrative procedurer, som omhandles i denne bestemmelse, når den i mindst et år har haft til formål at beskytte natur og landskab, og når den skriftligt har meddelt sin deltagelse i nævnte procedure inden for den i artiklen fastsatte frist. Sammenslutningens status som »deltagende part« giver den ret til at blive underrettet om alle verserende administrative procedurer vedrørende beskyttelse af natur og landskab.
- 17 I henhold til artikel 15a, stk. 2, i lov om forvaltningsprocedurer (Správny poriadok) har en »deltagende part« ret til at blive underrettet om iværksættelsen af en administrativ procedure, at få adgang til sagsakter, som er indgivet af parterne i den administrative procedure, at deltage i høringer og i inspektioner på stedet samt at fremlægge beviser og andre elementer, på grundlag af hvilke afgørelsen træffes.

- 18 I henhold til artikel 250, stk. 2, i civilprocesloven (Občiansky súdny poriadok) har enhver fysisk eller juridisk person, der gør gældende, at vedkommendes rettigheder som part i den administrative procedure er blevet krænket ved den afgørelse, der er truffet, eller ved den procedure, der er anvendt af den administrative myndighed, status som sagsøger. Enhver fysisk eller juridisk person, der ikke har deltaget i den administrative procedure, og hvis deltagelse som part i proceduren imidlertid har været påkrævet, kan ligeledes være sagsøger.
- 19 Ifølge artikel 250 (m), stk. 3, i civilprocesloven har de, som har deltaget i den administrative procedure som parter, samt den administrative myndighed, hvis afgørelse er genstand for en undersøgelse, status som part.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 20 Zoskupenie fik meddelelse om, at der verserede en række administrative procedurer, som var indledt af sammenslutninger af jægere eller andre personer, vedrørende indrømmelse af undtagelser fra ordningen om beskyttelsen af arter, såsom den brune bjørn, adgang til beskyttede naturområder og anvendelse af kemiske produkter i sådanne områder.
- 21 Zoskupenie anmodede herefter Ministerstvo životného prostredia om at blive »part« i den administrative procedure vedrørende indrømmelse af disse undtagelser og tilladelser og påberåbte sig i denne forbindelse Århuskonventionen. Ministerstvo životného prostredia afslog anmodningen samt den administrative klage, som Zoskupenie efterfølgende indgav over dette afslag.

22 Zoskupenie anlagde herefter sag til prøvelse af disse to afgørelser og gjorde bl.a. gældende, at bestemmelserne i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, havde direkte virkning.

23 Najvyšší súd Slovenskej republiky har under disse omstændigheder besluttet at ud-sætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Kan den direkte virkning (self executing effect), der gælder for internationale konventioner, tillægges artikel 9 i Århuskonventionen af 25. juni 1998, og navnlig bestemmelsens stk. 3, henset til hovedformålet med denne internationale konvention, der består i at fravige den klassiske opfattelse af begrebet søgsmålskompetence og udstrække partsbegrebet til også at omfatte offentligheden, eller den berørte offentlighed, selv om Den Europæiske Union til dato ikke har vedtaget fællesskabslovgivning til konventionens gennemførelse i fællesskabsretten, skønt Unionen tiltrådte konventionen den 17. februar 2005?

- 2) Kan artikel 9 i Århuskonventionen af 25. juni 1998, og navnlig bestemmelsens stk. 3, der aktuelt er integreret i Fællesskabets retsorden, tillægges umiddelbar anvendelighed eller direkte virkning efter fællesskabsretten, således som disse begreber skal forstås efter Domstolens faste praksis?

- 3) Såfremt spørgsmål 1 eller 2 besvares bekræftende, kan Århuskonventionens artikel 9, stk. 3 — henset til det hovedformål, der forfølges med denne internationale konvention — da fortolkes således, at udtrykket »forvaltningsakter« li-geledes omfatter den akt, der består i at træffe en afgørelse, med den virkning at

offentlighedens adgang til domstolsprøvelse ligeledes omfatter retten til at anfægte selve den afgørelse truffet af forvaltningsorganet, hvis ugyldighed kan have en indvirkning på miljøet?«

- ²⁴ Den forelæggende rets anmodning om, at sagen undergives den fremskyndede procedure i procesreglementets artikel 104a, stk. 1, blev afslået ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 23. oktober 2009.

Om de præjudicielle spørgsmål

Formaliteten

- ²⁵ Den polske regering og Det Forenede Kongeriges regering har gjort gældende, at spørgsmålene kun skal antages til realitetsbehandling, for så vidt som de vedrører bestemmelserne i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, og i øvrigt skal afvises fra realitetsbehandling med den begrundelse, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand.
- ²⁶ Som svar på denne argumentation konstateres blot, at de stillede spørgsmål i det væsentlige kun omhandler Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, og ikke vedrører de øvrige stykker i denne artikel.

- 27 Under disse omstændigheder er det uforholdent for Domstolen delvis at afvise de stillede spørgsmål med den begrundelse, at de vedrører andre bestemmelser end dem, der fremgår af Århuskonventionens artikel 9, stk. 3.

Om det første og det andet spørgsmål

- 28 Med de to første spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om borgere, og navnlig miljøorganisationer, når de ønsker at anfægte en afgørelse om undtagelse fra en ordning om beskyttelse af miljøet som den, der er indført ved habitatdirektivet til fordel for en art, der er anført i bilag IV til dette direktiv, kan udlede en søgsmålskompetence af EU-retten, særligt henset til bestemmelserne i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, hvis direkte virkning den har rejst spørgsmål om.
- 29 Indledningsvis bemærkes, at det følger af artikel 300, stk. 7, EF, at »[a]ftaler, der indgås på betingelserne i denne artikel, er bindende for Fællesskabets institutioner og for medlemsstaterne«.
- 30 Århuskonventionen blev undertegnet af Fællesskabet og efterfølgende godkendt ved afgørelse 2005/370. Efter fast retspraksis udgør bestemmelserne i denne konvention følgelig fremover en integreret del af Unionens retsorden (jf. analogt bl.a. dom af 10.1.2006, sag C-344/04, IATA og ELFAA, Sml. I, s. 403, præmis 36, og af 30.5.2006, sag C-459/03, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 4635, præmis 82). Domstolen har følgelig efter EU-retten kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål vedrørende

fortolkningen heraf (jf. bl.a. dom af 30.4.1974, sag 181/73, Haegeman, Sml. s. 449, præmis 4-6, og af 30.9.1987, sag 12/86, Demirel, Sml. s. 3719, præmis 7).

- 31 Århuskonventionen blev indgået af Fællesskabet og dets medlemsstater i medfør af en delt kompetence, og det følger heraf, at Domstolen, når der rejses sag ved den i overensstemmelse med EF-traktatens bestemmelser, særligt artikel 234 EF, har kompetence til at fastlægge skellet mellem de forpligtelser, som Unionen har påtaget sig, og de forpligtelser, som fortsat alene påhviler medlemsstaterne, og til at fortolke bestemmelserne i Århuskonventionen (jf. analogt dom af 14.12.2000, forenede sager C-300/98 og C-392/98, Dior m.fl., Sml. I, s. 11307, præmis 33, og af 11.9.2007, sag C-431/05, Merck Genéricos - Produtos Farmacêuticos, Sml. I, s. 7001, præmis 33).
- 32 Det må herefter afgøres, om Unionen på det område, der er omfattet af Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, har udøvet sine beføjelser og vedtaget bestemmelser vedrørende gennemførelsen af de forpligtelser, som følger heraf. I tilfælde af at det ikke forholder sig således, vil de forpligtelser, som følger af Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, fortsat henhøre under medlemsstaternes nationale ret. I dette tilfælde tilkommer det medlemsstaternes retsinstanser på grundlag af national ret at afgøre, om borgerne kan støtte direkte ret på bestemmelserne i denne internationale aftale vedrørende dette område, eller om disse retsinstanser af egen drift skal anvende disse. I dette tilfælde hverken påbyder eller udelukker EU-retten nemlig, at en medlemsstats retsorden anerkender, at borgerne støtter direkte ret på denne bestemmelse, eller at den pålægger domstolene en forpligtelse til at anvende denne bestemmelse af egen drift (jf. analogt førnævnte dom i sagen Dior m.fl., præmis 48, samt dommen i sagen Merck Genéricos — Produtos Farmacêuticos, præmis 34).
- 33 Hvis det derimod fastslås, at Unionen har udøvet sine beføjelser og vedtaget bestemmelser på det område, der er omfattet af Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, finder EU-retten anvendelse, og det tilkommer Domstolen at afgøre, om bestemmelsen i den pågældende internationale aftale har direkte virkning.

- 34 Det må herefter undersøges, om Unionen på det særlige område, som Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, henhører under, har udøvet sine beføjelser og vedtaget bestemmelser vedrørende gennemførelsen af de forpligtelser, som følger heraf (jf. analogt dommen i sagen Merck Genéricos — Produtos Farmacêuticos, præmis 39).
- 35 I denne forbindelse bemærkes for det første, at Unionen på miljøområdet har en udtrykkelig ekstern kompetence i henhold til artikel 175 EF, sammenholdt med artikel 174, stk. 2, EF (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Irland, præmis 94 og 95).
- 36 Desuden har Domstolen fundet, at et specifikt spørgsmål, som endnu ikke er genstand for EU-retsforskrifter, henhører under EU-retten, når dette spørgsmål er reguleret i aftaler indgået af Unionen og af dets medlemsstater, og når spørgsmålet vedrører et område, som i vidt omfang er omfattet af EU-retten (jf. analogt dom af 7.10.2004, sag C-239/03, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 9325, præmis 29-31).
- 37 I det foreliggende tilfælde vedrører tvisten i hovedsagen spørgsmålet om, hvorvidt en miljøorganisation kan være »part« i en administrativ procedure vedrørende bl.a. indrømmelse af undtagelser til ordningen om beskyttelse af arter, såsom den brune bjørn. Denne art er imidlertid nævnt i bilag IV, punkt a), i habitatdirektivet, således at arten i henhold til dette direktivs artikel 12 er underlagt en streng beskyttelsesordning, som kun kan fraviges på de betingelser, der er fastsat i samme direktivs artikel 16.
- 38 Det følger heraf, at tvisten i hovedsagen henhører under EU-retten.

- 39 Det er korrekt, at Fællesskabet i sin kompetenceerklæring, som er udfærdiget i medfør af Århuskonventionens artikel 19, stk. 5, og bilagt afgørelse 2005/370, bl.a. har anført, at »de gældende retsakter ikke fuldt ud dækker opfyldelsen af forpligtelserne i medfør af konventionens artikel 9, stk. 3, eftersom de vedrører administrative og retslige procedurer for at anfægte handlinger og undladelser, der kan tilregnes private personer og andre offentlige myndigheder end Det Europæiske Fællesskabs institutioner som omfattet af konventionens artikel 2, nr. 2), litra d), og at dets medlemsstater følgelig er ansvarlige for at opfylde disse forpligtelser på det tidspunkt, hvor konventionen godkendes af Det Europæiske Fællesskab, og fortsat vil være ansvarlige herfor, medmindre og indtil Fællesskabet i medfør af sine beføjelser i henhold til EF-traktaten vedtager fællesskabsretlige bestemmelser, der omhandler opfyldelsen af disse forpligtelser«.
- 40 Det kan imidlertid ikke heraf udledes, at tvisten i hovedsagen ikke henhører under EU-retten, eftersom et specifikt spørgsmål, som endnu ikke er omfattet af EU-retsfor skrifter, kan henhøre under EU-retten, hvis det vedrører et område, som i vidt omfang er omfattet af EU-retten, som bemærket i denne doms præmis 36.
- 41 Den omstændighed, at forordning nr. 1367/2006, som har til formål at gennemføre bestemmelserne i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, kun vedrører EU-institutionerne og ikke kan anses for at være Unionens vedtagelse af bestemmelser til gennemførelse af de forpligtelser, der følger af nævnte konventions artikel 9, stk. 3, med hensyn til nationale administrative eller retslige procedurer, er uden betydning i denne forbindelse.
- 42 Når en bestemmelse kan finde anvendelse både på situationer henhørende under national ret og på situationer henhørende under EU-retten, er der nemlig afgjort en interesse i, at denne bestemmelse fortolkes ensartet, uanset de vilkår, hvorunder bestemmelsen skal anvendes, således at senere fortolkningsuoverensstemmelser undgås (jf.

bl.a. dom af 17.7.1997, sag C-130/95, Giloy, Sml. I, s. 4291, præmis 28, og af 16.6.1998, sag C-53/96, Hermès, Sml. I, s. 3603, præmis 32).

- 43 Heraf følger, at Domstolen har kompetence til at fortolke bestemmelserne i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, og navnlig til at træffe afgørelse om, hvorvidt disse har direkte virkning eller ej.
- 44 I denne forbindelse skal en bestemmelse i en aftale indgået af Unionen og dens medlemsstater med tredjelande anses for at have direkte virkning, når der af dens ordlyd samt aftalens formål og karakter kan udledes en klar og præcis forpligtelse, hvis opfyldelse og retsvirkninger ikke er betinget af, at der udstedes yderligere retsakter (jf. bl.a. dom af 12.4.2005, sag C-265/03, Simutenkov, Sml. I, s. 2579, præmis 21, og af 13.12.2007, sag C-372/06, Asda Stores, Sml. I, s. 11223, præmis 82).
- 45 Det må konstateres, at bestemmelserne i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, ikke indeholder nogen klar og præcis forpligtelse, som regulerer borgernes retsstilling direkte. Når alene »medlemmer af offentligheden, der opfylder eventuelle kriterier i national ret« er indehavere af de rettigheder, der er fastsat i artikel 9, stk. 3, er denne bestemmelses opfyldelse eller virkninger betinget af, at der udstedes yderligere retsakter.
- 46 Det bemærkes imidlertid, at disse bestemmelser, selv om de er affattet i generelle vendinger, har til formål at gøre det muligt at sikre en effektiv beskyttelse af miljøet.

- 47 Da der ikke findes EU-retlige bestemmelser på området, tilkommer det imidlertid hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at fastsætte de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som EU-retten, i dette tilfælde habitatdirektivet, medfører for borgerne, idet medlemsstaterne er forpligtet til konkret at sikre, at disse rettigheder effektivt beskyttes (jf. bl.a. dom af 15.4.2008, sag C-268/06, *Impact*, Sml. I, s. 2483, præmis 44 og 45).
- 48 I denne henseende fremgår det af fast retspraksis, at processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som EU-retten medfører for borgerne, ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og de må heller ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Unionens retsorden (effektivitetsprincippet) (jf. *Impact*-dommen, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).
- 49 Det vil herefter ikke være muligt i praksis, uden at anfægte den effektive beskyttelse af Unionens miljøret, at fortolke bestemmelserne i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, således, at det i praksis gøres umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten.
- 50 Heraf følger, at det, når der er tale om en art, der er beskyttet af EU-retten og bl.a. af habitatdirektivet, tilkommer den nationale domstol med henblik på at sikre en effektiv domstolsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af Unionens miljøret, at fortolke den nationale ret på en sådan måde, at den i videst muligt omfang er i overensstemmelse med de formål, der er fastsat i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3.

- 51 Det tilkommer herefter den forelæggende ret i videst muligt omfang at fortolke de processuelle regler vedrørende de betingelser, der skal være opfyldt for at iværksætte en administrativ eller retslig procedure, i overensstemmelse med såvel formålene med Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, som formålet om effektiv domstolsbeskyttelse af de rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten, med henblik på at gøre det muligt for en miljøbeskyttelsesorganisation, såsom zoskupenie, ved en retsinstans at anfægte en afgørelse truffet efter en administrativ procedure, som kan være i strid med Unionens miljøret (jf. i denne retning dom af 13.3.2007, sag C-432/05, Unibet, Sml. I, s. 2271, præmis 44, og Impact-dommen, præmis 54).
- 52 Under disse omstændigheder skal det første og det andet spørgsmål besvares med, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, ikke har direkte virkning i medfør af EU-retten. Det tilkommer imidlertid den forelæggende ret i videst muligt omfang at fortolke de processuelle regler vedrørende de betingelser, der skal være opfyldt for at iværksætte en administrativ eller retslig procedure, i overensstemmelse med såvel formålene med denne konventions artikel 9, stk. 3, som formålet om effektiv domstolsbeskyttelse af de rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten, med henblik på at gøre det muligt for en miljøbeskyttelsesorganisation, såsom zoskupenie, ved en retsinstans at anfægte en afgørelse truffet efter en administrativ procedure, som kan være i strid med Unionens miljøret.

Det tredje spørgsmål

- 53 Henset til besvarelsen af det første og det andet spørgsmål, er det uforholdsmæssigt at besvare det tredje spørgsmål.

Sagens omkostninger

- 54 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

Artikel 9, stk. 3, i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, som blev godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005, har ikke direkte virkning i medfør af EU-retten. Det tilkommer imidlertid den forelæggende ret i videst muligt omfang at fortolke de processuelle regler vedrørende de betingelser, der skal være opfyldt for at iværksætte en administrativ eller retslig procedure, i overensstemmelse med såvel formålene med denne konventions artikel 9, stk. 3, som formålet om effektiv retsbeskyttelse af de rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten, med henblik på at gøre det muligt for en miljøbeskyttelsesorganisation, såsom Lesoochranárske zoskupenie, ved en retsinstans at anfægte en afgørelse truffet efter en administrativ procedure, som kan være i strid med Unionens miljøret.

Underskrifter