

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 15 lipca 2010 r.¹

1. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Najvyšší súd Slovenskej republiky (sąd najwyższy Republiki Słowackiej) dotyczy skuteczności art. 9 ust. 3 Konwencji EKG ONZ o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (zwaney dalej „konwencją z Aarhus”)², a w szczególności tego, czy artykuł ten wywołuje skutek bezpośredni w porządku prawnym państwa członkowskiego, czy też winien być w ten sposób interpretowany.

2. Sprawa ta porusza ważne kwestie dotyczące podziału uprawnień w zakresie wykładni przepisów umów mieszanych między sądy krajowe poszczególnych państw członkowskich a Trybunał Sprawiedliwości.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Konwencja z Aarhus została zawarta w dniu 25 czerwca 1998 r. i weszła w życie w dniu 30 października 2001 r. Według stanu na dzień 22 listopada 2009 r. konwencję z Aarhus podpisały 44 strony, w tym Republika Słowacka (która przystąpiła do konwencji w dniu 5 grudnia 2005 r.) oraz Unia Europejska (która przystąpiła w dniu 17 lutego 2005 r.).

Konwencja z Aarhus

3. Preambuła do konwencji z Aarhus stanowi, że każda osoba ma prawo do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomysłności oraz obowiązek – tak osobiście, jak i we współdziałaniu z innymi – ochrony i ulepszania środowiska dla dobra obecnego i przyszłych pokoleń. Aby być zdolnymi do dochodzenia tego prawa i spełniania tego obowiązku, obywatele muszą mieć dostęp do informacji, muszą być uprawnieni do uczestnictwa w podejmowaniu decyzji i muszą mieć dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.

4. Artykuł 3 konwencji z Aarhus zawiera jej postanowienia ogólne. W szczególności art. 3 ust. 1 stanowi, że „[k]ażda ze stron podejmie niezbędne ustawodawcze, administracyjne i inne środki, włączając w to środki zapewniające zgodność pomiędzy postanowieniami realizującymi postanowienia niniejszej konwencji odnoszące się do informacji, udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości, jak również właściwe środki

egzekucyjne dla ustanowienia i utrzymania jasnych, przejrzystych i spójnych ram dla realizacji postanowień niniejszej konwencji”.

(a) mający wystarczający interes lub, alternatywnie,

5. Artykuł 6 zawiera szereg przepisów dotyczących udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji. Jego odnośne przepisy mają następujące brzmienie:

(b) powołujący się na naruszenie uprawnień, jeśli przepisy postępowania administracyjnego strony wymagają tego jako przesłanki,

„1. Każda ze Stron:

(a) będzie stosować postanowienia niniejszego artykułu w odniesieniu do decyzji o wydaniu pozwolenia na podjęcie planowanych przedsięwzięć wymienionych w załączniku I;

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, innymi postanowieniami niniejszej konwencji.

(b) będzie, zgodnie z jej prawem krajowym, stosować postanowienia niniejszego artykułu również do decyzji co do planowanych przedsięwzięć nieobjętych zakresem załącznika I, które mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko. W tym celu strony określą, czy takie proponowane przedsięwzięcie podlega tym postanowieniom [...]”.

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 interesu 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).

6. Artykuł 9 nosi tytuł „Dostęp do wymiaru sprawiedliwości”. Jego odnośne przepisy mają następujące brzmienie:

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

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.

Prawo Unii⁴

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.

[...]"

7. Artykuł 19 zawiera przepisy dotyczące ratyfikacji. Artykuł 19 ust. 5 stanowi, że: „Regionalne organizacje integracji gospodarczej, o których mowa w artykule 17^[3], 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”.

3 — Artykuł 17 definiuje „regionalne organizacje integracji gospodarczej” jako organizacje „utworzone przez państwa członkowskie Europejskiej Komisji Gospodarczej, którym państwa członkowskie przekazały kompetencje w sprawach regulowanych niniejszą konwencją, włączając w to kompetencje do zawierania umów w tych sprawach”. Oznacza to konieczność, że Unia Europejska jest objęta zakresem tego pojęcia.

Traktat WE

8. W okresie zaistnienia okoliczności faktycznych art. 174 WE⁵ regulował politykę Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego. Stanowi on, że przyjęta polityka przyczynia się do osiągnięcia określonych celów, mianowicie do zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego, ochrony zdrowia ludzkiego, ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych oraz promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego. Zgodnie z art. 175 ust. 1 WE⁶ „Rada, stanowiąc zgodnie z procedurą określoną w artykule 251 [WE] i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów, decyduje o działaniu służącym osiągnięciu celów określonych w artykule 174 [WE], które ma być podjęte przez Wspólnotę”.

9. Artykuł 300 ust. 2 akapit pierwszy zdanie pierwsze WE, a także art. 300 ust. 3 akapit pierwszy WE określają wymogi proceduralne zawierania umów między Wspólnotą

4 — Ponieważ wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony, a wszystkie okoliczności faktyczne zaistniały przed wejściem w życie traktatu z Lizbony, odnosi się do prawa i struktury Unii istniejących przed tym momentem. Zważywszy jednak, że kwestie poruszone w niniejszej sprawie zachowują swą doniosłość, w razie potrzeby odnosi się także do prawa Unii Europejskiej według stanu obecnego jako do „prawa Unii”.

5 — Aktualnie art. 191 TFUE.

6 — Aktualnie art. 192 TFUE.

a jednym lub większą liczbą państw albo organizacji międzynarodowych, które na podstawie art. 300 ust. 7 WE wiążą instytucje Wspólnoty oraz państwa członkowskie⁷. [...]

Włączenie konwencji z Aarhus do prawa wspólnotowego

10. Zanim konwencja z Aarhus została zatwierdzona, środki niezbędne do włączenia art. 9 ust. 2 tejże konwencji do prawa wspólnotowego zostały faktycznie przyjęte dyrektywą 2003/35⁸.

Dyrektywa 2003/35

11. Istotne są następujące motywy:

„(5) 25 czerwca 1998 r. Wspólnota podpisała [konwencję z Aarhus]. Prawo wspólnotowe powinno być właściwie dopasowane do tej konwencji w związku z jej ratyfikacją przez Wspólnotę.

⁷ — Przepisy art. 300 zostały zastąpione przez art. 218 TFUE.

⁸ — Dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz.U. L 156, s. 17).

(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.

(10) W związku z niektórymi dyrektywami należy wprowadzić przepisy w dziedzinie środowiska, które wymagałyby od państw członkowskich opracowywania planów i programów odnoszących się do środowiska, ale które nie zawierałyby wystarczających przepisów w sprawie udziału społeczeństwa, aby zapewnić ten udział zgodnie z postanowieniami konwencji z Aarhus, w szczególności jej art. 7 [W przypadku niektórych dyrektyw w dziedzinie środowiska, które zobowiązują państwa członkowskie do opracowywania planów i programów odnoszących się do środowiska, ale które nie zawierają wystarczających przepisów w sprawie udziału społeczeństwa, należy wprowadzić przepisy, aby zapewnić udział społeczeństwa zgodnie z postanowieniami konwencji z Aarhus, w szczególności jej art. 7]. Inne odnośne prawodawstwo wspólnotowe przewiduje już udział społeczeństwa w przygotowywaniu planów i programów [...], [a] w przyszłości wymogi udziału społeczeństwa zgodne z konwencją z Aarhus zostaną włączone od samego początku do odnośnej legislacji.

- (11) Dyrektywa Rady 85/337/EWG^[9] oraz Decyzja Rady 2005/370/WE dyrektywa Rady 96/61/WE^[10] 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.

- (12) Ponieważ cel proponowanego działania, mianowicie przyczynienie się do wprowadzenia w życie zobowiązań wynikających z konwencji z Aarhus, nie może zostać w stopniu wystarczającym osiągnięty przez państwa członkowskie, i w związku z tym może, z uwagi na rozmiar i efekty proponowanego działania, zostać lepiej osiągnięty na poziomie wspólnotowym, Wspólnota może przyjąć środki, zgodnie z zasadą pomocniczości, jak określono w art. 5 traktatu [...].”

12. W celu włączenia wymogów określonych w art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus do prawa Unii dyrektywa 2003/35 dodała następnie art. 10a do dyrektywy 85/337 oraz art. 15a do dyrektywy 96/61.

13. W dniu 17 lutego 2005 r. konwencja z Aarhus została zatwierdzona w imieniu Wspólnoty Europejskiej na mocy decyzji Rady 2005/370/WE¹¹. Zatwierdzenie to zostało w sposób prawidłowy oparte na art. 175 WE, art. 300 ust. 2 akapit pierwszy zdanie pierwsze WE oraz art. 300 ust. 3 akapit pierwszy WE.

14. Załącznik do decyzji 2005/370 zawiera deklarację Wspólnoty Europejskiej złożoną zgodnie z art. 19 konwencji z Aarhus¹². Akapit drugi deklaracji stanowi, 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 [...] [W] wyniku tego [...] 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

9 — Dyrektywa 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, zwana dalej „dyrektywą 85/337” lub „dyrektywą EIA”).

10 — Dyrektywa z dnia 24 września 1996 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz.U. L 257, s. 26, zwana dalej „dyrektywą 96/61” lub „dyrektywą IPPC”).

11 — Decyzja z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. L 124, s. 1, zwana dalej „decyzją 2005/370”). Tekst konwencji z Aarhus jest opublikowany na s. 4 i następnych tego wydania Dziennika Urzędowego.

12 — Zwaną dalej „deklaracją”.

przepisy prawa wspólnotowego obejmujące wykonanie tych obowiązków”.

Prawo krajowe

15. Artykuł 9 ust. 3 konwencji z Aarhus został włączony do prawa Unii jedynie częściowo przez rozporządzenie (WE) nr 1367/2006¹³, które stosuje się jednak wyłącznie do instytucji Unii Europejskiej. Nie został on włączony w bardziej ogólny sposób. Jakkolwiek w dniu 24 października 2003 r. Komisja przedstawiła projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska¹⁴, projekt ten nie został przyjęty i nie stał się prawem.

16. Wreszcie, zważywszy na okoliczności faktyczne leżące u podstaw postępowania przed sądem krajowym, warto jest wspomnieć, że niedźwiedź brunatny (*ursus arctos*) został wskazany w załączniku II do dyrektywy siedliskowej¹⁵ jako gatunek ważny dla Wspólnoty, którego ochrona wymaga wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony, oraz w załączniku IV jako gatunek ważny dla Wspólnoty, który wymaga ścisłej ochrony.

17. Dekretem nr 1840 z dnia 23 września 2005 r. rada narodowa Republiki Słowackiej wyraziła zgodę na przystąpienie do konwencji z Aarhus. Konwencja weszła w życie w Republice Słowackiej w dniu 5 marca 2006 r.

18. Postępowanie administracyjne w Republice Słowackiej jest regulowane między innymi przez ustawę nr 71/1967 o postępowaniu administracyjnym (zwaną dalej „kodeksem postępowania administracyjnego”). Paragraf 14 tego kodeksu pozwala osobom żądać uznania ich statusu strony postępowania administracyjnego, które bezpośrednio dotyczy ich praw i prawnie chronionych interesów.

19. Przed dniem 30 listopada 2007 r. § 83 ust. 3 zdanie drugie ustawy nr 543/2002 przyznawał status „strony postępowania” stowarzyszeniom, których celem była ochrona środowiska. Status ten przysługiwał stowarzyszeniom, które sporządziły pisemny wniosek o dopuszczenie ich do udziału w postępowaniu i które złożyły go w wyznaczonym terminie. Zgodnie z ust. 6 takie stowarzyszenia mogły wnieść o zawiadomienie ich o każdym postępowaniu, które mogło mieć wpływ na środowisko. Stosownie do ust. 7 władze publiczne były zobowiązane do zawiadamiania tych stowarzyszeń. Owe stowarzyszenia miały również możliwość zaskarżenia przed sądami, zgodnie z § 250 ust. 2 kodeksu postępowania cywilnego, wszelkich wydanych decyzji.

13 — Rozporządzenie 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 [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty (Dz.U. L 264, s. 13).

14 — COM(2003) 624 wersja ostateczna.

15 — Dyrektywa 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, zwana dalej „dyrektywą siedliskową”).

20. Jednakże z dniem 1 grudnia 2007 r. ustawa nr 543/2002 została zmieniona ustawą nr 554/2007. W wyniku tej zmiany – w zakresie, w jakim ma to znaczenie w niniejszej sprawie – stowarzyszenia na rzecz ochrony środowiska (takie jak niniejsza skarżąca występująca przed sądem krajowym) są obecnie uznawane za „strony zainteresowane”, a nie za „strony postępowania”. Jak wskazał na rozprawie rząd słowacki, zasadniczo zmiana statusu uniemożliwia tym stowarzyszeniom samodzielne bezpośrednie wszczynanie postępowań w zakresie kontroli legalności decyzji. Zamiast tego muszą one złożyć wniosek, aby w ich imieniu występował oskarżyciel publiczny.

22. Na początku 2008 r. LZ została poinformowana o szeregu toczących się postępowań administracyjnych wszczętych między innymi na wniosek różnych stowarzyszeń łowieckich. W dniu 21 kwietnia 2008 r. ministerstwo wydało decyzję uwzględniającą wniosek stowarzyszenia łowieckiego o przyznanie odstępstwa od systemu ochrony obejmującego niedźwiedzia brunatnego. W trakcie tego postępowania oraz w kolejnych postępowaniach LZ poinformowała ministerstwo o zamiarze wzięcia w nich udziału, żądając uznania jej statusu strony postępowania administracyjnego na podstawie § 14 kodeksu postępowania administracyjnego. W szczególności LZ twierdziła, że wspomniane postępowanie dotyczyło bezpośrednio jej praw i prawnie chronionych interesów wynikających z konwencji z Aarhus. Wskazała także, iż rzeczona konwencja wywołuje skutek bezpośredni.

Okoliczności faktyczne i pytania prejudycjalne

21. Skarżąca w postępowaniu przed sądem krajowym, Lesoochranárske zoskupenie VLK (zwana dalej „LZ”), jest stowarzyszeniem działającym na rzecz ochrony środowiska. LZ zwróciła się do pozwanego, Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky (ministerstwa ochrony środowiska Republiki Słowackiej, zwanego dalej „ministerstwem”), o przekazywanie jej informacji o każdym postępowaniu administracyjnym zmierzającym do wydania decyzji, które potencjalnie mogło wpływać na ochronę przyrody i środowisko lub które dotyczyło przyznania odstępstwa od ochrony określonych gatunków lub obszarów.

23. Decyzją z dnia 26 czerwca 2008 r. (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”) ministerstwo potwierdziło swoją decyzję z dnia 21 kwietnia 2008 r. Stwierdziło dodatkowo, że LZ nie miała statusu strony postępowania. LZ nie mogła w związku z tym odwołać się od decyzji z dnia 21 kwietnia 2008 r. Ponadto ministerstwo uznało, że konwencja z Aarhus jest traktatem międzynarodowym, który wymaga implementacji do prawa krajowego, zanim uzyska skuteczność. Jego zdaniem Republika Słowacka jest adresatem art. 9 ust. 2 i 3 konwencji z Aarhus, lecz przepisy te same w sobie nie zawierają jakichkolwiek wyraźnych nkreślonych podstawowych praw lub swobód, które mogłyby być bezpośrednio stosowane do władz publicznych w rozumieniu teorii

„self-executing” obowiązującej w międzynarodowym prawie publicznym.

24. LZ wniosła skargę na zaskarżoną decyzję do Krajský súd v Bratislave (zwanego dalej „sądem okręgowym w Bratysławie”). Sąd ten zbadał zaskarżoną decyzję oraz postępowanie administracyjne poprzedzające jej wydanie i oddalił skargę LZ.

25. Wydając takie orzeczenie, sąd okręgowy w Bratysławie uznał, że wykładnia logiczna i językowa art. 9 ust. 2 i 3 nie pozwalała na przyznanie skarżącej prawa do uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym i sądowym w charakterze strony postępowania. Wręcz przeciwnie, konwencja z Aarhus wymaga od umawiających się państw wydania – w nieoznaczonym terminie – przepisów prawa krajowego, na podstawie których członkowie zainteresowanej społeczności będą mogli uczestniczyć w kontroli decyzji dotyczących działań, o których mowa w art. 6 konwencji, przed sądem lub innym organem administracyjnym.

26. LZ odwołała się do sądu najwyższego, który zawiesił toczące się przed nim postępowanie i zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości z następującymi pytaniami:

„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?”

27. Uwagi na piśmie zostały złożone przez LZ oraz przez rządy: Niemiec, Grecji, Francji, Polski, Finlandii, Szwecji, Republiki Słowackiej oraz Zjednoczonego Królestwa, jak również przez Komisję. Z wyjątkiem rządów greckiego i szwedzkiego wszystkie te strony były obecne na rozprawie w dniu 4 maja 2009 r. i przedstawiły stanowisko ustne.

Uwagi wstępne

Dopuszczalność

28. Dwa pierwsze pytania przedstawione Trybunałowi dotyczą wykładni „art. 9 konwencji z Aarhus, a w szczególności ustępu 3 tego artykułu”. Trzecie pytanie odnosi się wyłącznie do art. 9 ust. 3. Artykuł 9 nosi tytuł „Dostęp do wymiaru sprawiedliwości”. Jego kolejne ustępy dotyczą różnych aspektów tej kwestii.

29. Tak więc art. 9 ust. 1 przewiduje dostęp do postępowania odwoławczego, jeżeli żądanie udostępnienia informacji zostało odrzucone.

Artykuł 9 ust. 2 zobowiązuje umawiające się strony do zapewnienia, w ramach ich krajowego porządku prawnego, że członkowie zainteresowanej społeczności, którzy spełniają określone kryteria, będą mieli dostęp do postępowania odwoławczego pozwalającego na zakwestionowanie legalności – z przyczyn merytorycznych lub formalnych – każdej decyzji, działania lub zaniechania w sprawach regulowanych postanowieniami art. 6 konwencji¹⁶. Artykuł 9 ust. 3 nakłada na każdą z umawiających się stron dodatkowy obowiązek w postaci zapewnienia, że członkowie społeczeństwa spełniający wymagania określone w prawie krajowym będą mieli dostęp do administracyjnego lub sądowego postępowania umożliwiającego kwestionowanie działań lub zaniechań władz publicznych naruszających przepisy prawa krajowego w dziedzinie środowiska. Artykuł 9 ust. 4 stanowi, że procedury określone w pierwszych trzech ustępach powinny przewidywać odpowiednie i prawnie skuteczne środki zaradcze, oraz wyznacza pewne standardy, z którymi takie procedury powinny być zgodne. Na koniec, art. 9 ust. 5 zobowiązuje umawiające się strony do informowania społeczeństwa o jego prawie dostępu do administracyjnych lub sądowych środków odwoławczych oraz obliгуje je do rozważenia kwestii stworzenia odpowiedniego mechanizmu udzielania pomocy służącego zapewnieniu szerszego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

30. Rządy polski i Zjednoczonego Królestwa podnoszą w swoich uwagach kwestię dopuszczalności. Uważają, że treść pytań

16 — Kategoria „decyzji, działania lub zaniechania”, które mogą być w ten sposób zakwestionowane, może zostać rozszerzona przez prawo krajowe.

prejudycjalnych dotyczy jedynie art. 9 ust. 3 i sugerują, że Trybunał powinien zatem stwierdzić niedopuszczalność wniosku w zakresie, w jakim dotyczy on innych ustępów art. 9 konwencji z Aarhus.

31. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w przypadku wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wyłącznie do sądu krajowego należy ocena, czy orzeczenie prejudycjalne jest niezbędne i czy pytania skierowane do Trybunału są istotne. Jeśli zadane pytania dotyczą wykładni prawa wspólnotowego, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia. Jednakże w szczególnych okolicznościach Trybunał, w celu zweryfikowania swych własnych uprawnień, może zbadać okoliczności, w jakich sąd krajowy kieruje do niego wnioski. W szczególności Trybunał może odmówić udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne zadane przez sąd krajowy w przypadku, gdy (między innymi) problem ma charakter hipotetyczny¹⁷.

32. W postępowaniu przed sądem krajowym LZ powołała się wyłącznie na art. 9 ust. 2 i 3 konwencji z Aarhus. Wszelka odpowiedź, której Trybunał mógłby udzielić w odniesieniu do art. 9 ust. 1, 4 i 5, nie miałaby związku ze sprawą zawisłą przed sądem krajowym. Wnioski sądu krajowego dotyczące owych innych ustępów art. 9 mają zatem

charakter hipotetyczny i w konsekwencji są niedopuszczalne.

33. Artykuł 9 ust. 2 konwencji z Aarhus przewiduje dostęp do wymiaru sprawiedliwości na rzecz osób chcących zakwestionować każdą decyzję, działanie lub zaniechanie w sprawach regulowanych postanowieniami art. 6. Artykuł 6 stosuje się do rodzajów działalności określonych w załączniku I do konwencji (lista obejmująca między innymi projekty przemysłowe, obróbkę metali oraz gospodarkę odpadami) oraz rodzajów działalności, które w świetle prawa krajowego mogą mieć znaczący wpływ na środowisko.

34. Zakres stosowania art. 9 ust. 2 jest taki sam jak zakres stosowania dyrektywy EIA oraz dyrektywy IPPC (która obowiązuje niezależnie od dyrektywy EIA i nie wyłącza jej stosowania).

35. Owa przedmiotowa zbieżność pozwala sądzić, że art. 9 ust. 2 został w pełni włączony do prawa Unii. Co więcej, motywy 10 i 11 dyrektywy 2003/35 wskazują, że ustawodawca uznał zmiany wprowadzone przez tę dyrektywę za wystarczające do pełnego włączenia tego przepisu.

¹⁷ — Zobacz jako aktualny przykład wyrok z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie C-314/08 Filipiak, Zb.Orz. s. I-11049, pkt 40–42 i przytoczone tam orzecznictwo.

36. W tych okolicznościach, kwestia, czy art. 9 ust. 2 ma skutek bezpośredni, nie pojawia się¹⁸.

37. Proponuję zatem, aby Trybunał odpowiedział na pytania prejudycjalne tylko w takim zakresie, w jakim odnoszą się one do art. 9 ust. 3.

38. Wreszcie, jak słusznie zauważyło Zjednoczone Królestwo, chociaż sąd krajowy używa w swoim pytaniu zarówno sformułowania „bezpośredni skutek”, jak i sformułowania „bezpośrednie stosowanie”, pierwsze dwa pytania przedstawione Trybunałowi dotyczą skutku bezpośredniego art. 9 ust. 3¹⁹. Z tego względu sugeruję, aby pierwsze dwa pytania zostały potraktowane jako odnoszące się wyłącznie do skutku bezpośredniego.

18 — Można się zastanawiać, czy postępowanie wszczęte przez LZ wchodzi w zakres art. 6 (a zatem art. 9 ust. 2) konwencji z Aarhus. Dotyczy ono decyzji wprowadzającej odstępstwo od warunków ochronnych udzielonych niedźwiedziowi brunatnemu jako gatunkowi. Nawet gdyby postępowanie dotyczyło decyzji wywierającej potencjalny wpływ na siedlisko niedźwiedzia brunatnego, taka decyzja nie wydaje mi się wchodzić w zakres załącznika I do dyrektywy EIA. Także dyrektywa siedliskowa nie wydaje się zawierać żadnych przepisów odnoszących się do istotnych skutków, które mogłyby wywierać na środowisko określone projekty. Jednakże są to zagadnienia, które winny zostać rozstrzygnięte przez sąd krajowy.

19 — Termin „skutek bezpośredni” oznacza, że jednostka może powołać się na dany przepis przed sądem krajowym, natomiast „bezpośrednie stosowanie” oznacza, że porozumienie jest samowystarczalne, to jest dla jego wdrożenia nie są potrzebne uregulowania Unii lub uregulowania krajowe.

39. Dla jasności zwracam uwagę, że test „skutku bezpośredniego” mający znaczenie w niniejszej sprawie jest testem stosowanym do przepisów prawa międzynarodowego; jest to test, który różni się nieznacznie od testu stosowanego do „wewnętrznych” przepisów prawa Unii. Krótko odniosę się do tego rozróżnienia na późniejszym etapie²⁰.

Pytanie pierwsze

40. W ramach dwóch pierwszych pytań sąd krajowy próbuje ustalić, czy można uznać, że art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus ma skutek bezpośredni.

41. Jak podniosło kilka stron, które przekazały uwagi Trybunałowi, pytanie pierwsze porusza pośrednio zagadnienie kompetencji i właściwości w zakresie wykładni umów mieszanych. Istotnie, Komisja oraz rządy fiński i szwedzki poruszyły konkretnie kwestię, czy Trybunał jest uprawniony, aby odpowiedzieć na pytanie prejudycjalne zadane mu w niniejszej sprawie.

42. Owe kwestie kompetencji i właściwości były rozważane przez Trybunał w ramach długiej i niekiedy zawilej linii orzeczniczej, której punktem kulminacyjnym było

20 — Zobacz pkt 85 poniżej.

niedawne orzeczenie w sprawie Merck Genéricos²¹. Proponuję, aby rozpocząć od analizy tego orzecznictwa.

ogólnym punktem wyjścia dla wszelkich analiz dotyczących umów mieszanych²⁴.

Orzecznictwo Trybunału w przedmiocie umów mieszanych

43. Jak wskazuje wielu przedstawicieli doktryny, umowy mieszane są wyjątkowo kontrowersyjnym rodzajem instrumentu normatywnego w prawie europejskim²². Początkowo Trybunał skupiał się na podziale kompetencji między Wspólnotę i państwa członkowskie. W wyroku w sprawie AETR Trybunał przyjął zasadę, że państwa członkowskie tracą swe kompetencje zewnętrzne wówczas, gdy Wspólnota nabywa wyłączną kompetencję zewnętrzną. Wspólnota może nabyć taką wyłączną kompetencję poprzez wewnętrzne uregulowanie²³. Zasada przyjęta w wyroku w sprawie AETR pozostaje

44. Czy zatem uprawnienie Trybunału do dokonywania wykładni umów mieszanych jest ograniczone do tych przepisów umowy mieszanej, które wchodzą w zakres kompetencji Wspólnoty?

45. Na podobnie wczesnym etapie orzecznictwa Trybunału zaczęto podnosić kwestię jego właściwości do wydawania orzeczeń w trybie prejudycjalnym w przedmiocie ważności i wykładni umów mieszanych. W wyroku w sprawie Haegeman Trybunał prędko doszedł do wniosku, że posiada taką właściwość. Uczynił tak w oparciu o okoliczność, że jest właściwy do orzekania w przedmiocie aktów instytucji Wspólnoty, i że umowy międzynarodowe zawierane na podstawie unormowań aktualnie stanowiących art. 300 WE wchodzą w ten zakres²⁵.

46. Początkowo kwestia ograniczeń właściwości nie była bezpośrednio poruszana²⁶.

21 — Wyrok z dnia 11 września 2007 r. w sprawie C-431/05 Merck Genéricos Produtos Farmacéuticos, Zb.Orz. 2007, s. I-7001. Rzecznik generalny D. Ruiz-Jarabo Colomer przedstawił w swojej opinii w tej sprawie staranny przegląd odnośnego orzecznictwa. Ponieważ jednak kwestia ta została ponownie poruszona w niniejszym postępowaniu, przeanalizuję powtórnie orzeczenia, które omówił.

22 — Zobacz, celem zapoznania się z przeglądem, rozdział wprowadzający w: J. Heliskoski, *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States*, Kluwer Law International, The Hague, 2001.

23 — Wyrok z dnia 31 marca 1971 r. w sprawie 22/70 Komisja przeciwko Radzie, zwany „wyrokiem w sprawie AETR”, Rec. s. 263, pkt 17–19.

24 — Zobacz na przykład orzeczenie z dnia 14 listopada 1978 r. w sprawie 1/78 dotyczącej projektu konwencji Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej o ochronie fizycznej materiałów jądrowych, obiektów jądrowych i transportu materiałów jądrowych, Rec. s. 2151, pkt 31–35, a także późniejszą opinię 1/94 z dnia 15 listopada 1994 r., Rec. s. I-5267, pkt 77. Zasada wyrażona w wyroku w sprawie AETR została też powtórzona w protokole nr 25 do traktatu z Lizbony, dotyczącym art. 2 ust. 2 TFUE, który odnosi się do kompetencji dzielonych.

25 — Wyrok z dnia 30 kwietnia 1974 r. w sprawie 181/73 Haegeman, Rec. s. 449, pkt 4–6.

26 — Zobacz na przykład wyrok z dnia 24 listopada 1977 r. w sprawie 65/77 Razanatsimba, Rec. s. 2229.

Następnie w wyroku w sprawie Demirel²⁷ Trybunał rozważył zagadnienie, czy jest on właściwy do dokonania wykładni przepisów układu stowarzyszeniowego EWG–Turcja. Stwierdził, że przysługuje mu takie uprawnienie ze względu na to, że będące przedmiotem sprawy zobowiązania dotyczące swobodnego przepływu wchodzą w zakres kompetencji Wspólnoty²⁸. Przez pewien czas później Trybunał przyjmował szerokie podejście do swojej właściwości, dokonując wykładni tych przepisów²⁹.

47. Jednakże w 1996 r. podejście Trybunału uległo zmianie w ramach sprawy Hermès³⁰, która dotyczyła wykładni przepisów porozumienia TRIPS. W tymże postępowaniu, które odnosiło się do kwestii, czy krajowy środek tymczasowy jest „środkiem tymczasowym” w rozumieniu art. 50 TRIPS, właściwość Trybunału została zakwestionowana na tej podstawie, że Wspólnota nie wydała decyzji w sprawie wykonywania kompetencji

o charakterze niewyłącznym w ramach umowy mieszanej³¹.

48. Trybunał uznał, że jest właściwy do interpretacji tego artykułu, ponieważ rozporządzenie WE nr 40/94³², które dotyczy art. 50 porozumienia TRIPS (i na którego stosowanie wpływa ten artykuł), weszło już w życie w czasie, gdy porozumienie było zawierane. Jako że sytuacja odnosiła się do prawa krajowego, jak i prawa wspólnotowego, właściwość Trybunału wynikała głównie z okoliczności, że była ona potrzebna do uniknięcia przyszłych rozbieżności interpretacyjnych, które mogłyby powstać, gdyby kwestia ta została pozostawiona sądom krajowym³³. Wysnuwając taki wniosek, Trybunał oparł się w szczególności na wyrokach w sprawie Giloy³⁴ oraz w sprawie Leur-Bloem³⁵ (obie

27 — Wyrok z dnia 30 września 1987 r. w sprawie 12/86 Demirel, Rec. s. 3719.

28 — Punkty 6–12 tego wyroku. Jak jednak zauważa P. Eeckhout, w wyroku w sprawie Demirel Trybunał stwierdził, że kwestia, czy jest on właściwy do dokonania wykładni przepisu dotyczącego wyłącznie zobowiązania państwa członkowskiego, nie występuje. Zamiast tego Trybunał wskazał po prostu na istnienie związku pomiędzy kompetencją Wspólnoty i swą właściwością (P. Eeckhout, *External Relations of the European Union*, Oxford University Press, 2004, s. 236).

29 — Orzeczenie to stanowiło podstawę dla długiej linii orzeczniczej dotyczącej układu stowarzyszeniowego EWG–Turcja poczynwszy od wyroku z dnia 20 września 1990 r. w sprawie C-192/89 Sevince, Rec. s. I-3461 oraz wyroku z dnia 16 grudnia 1992 r. w sprawie C-237/91 Kus, Rec. s. I-6781.

30 — Wyrok z dnia 16 czerwca 1998 r. w sprawie C-53/96 Hermès, Rec. s. I-3603.

31 — W pkt 52 opinii w sprawie Merck Genéricos rzecznik generalny D. Ruiz-Jarabo Colomer powtórzył uwagę P. Eeckhouta (op.cit., s. 237), że wyrok w sprawie Hermès odsłonił słabość, gdy kompetencja Wspólnoty jest używana jako kryterium ustalenia właściwości; otóż kompetencja Wspólnoty czyni z tej ostatniej zakładnika swojej złożoności. Także i ja zgadzam się z tą oceną.

32 — Rozporządzenie Rady (WE) nr 40/94 z dnia 20 grudnia 1993 r. w sprawie wspólnotowego znaku towarowego (Dz.U. L 11, s. 1).

33 — Punkty 22–33 wyroku. Ten fragment był szeroko interpretowany, jako przyznający właściwość w zakresie wykładni w obszarach wspólnej kompetencji Wspólnoty i państw członkowskich, przez autorów takich jak A. Dashwood (zobacz na przykład „Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements” w: *Judicial Review in European Union Law: Liber Amicorum in Honour of Lord Slynn of Hadley*, D. O’Keeffe, A. Bavasso, Kluwer Law International, the Hague, 2000, s. 173. Jednakże J. Heliskoski krytykuje taką szeroką wykładnię w: *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States*, op.cit., s. 59–60. Wyrok w sprawie Merck Genéricos wydaje się kończyć z szerokim podejściem, chociaż idea zapobiegania rozbieżnościom w przyszłej wykładni pozostaje ważnym powodem na poparcie wyroku wydanego w tej sprawie.

34 — Wyrok z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawie C-130/95 Giloy, Rec. s. I-4291.

35 — Wyrok z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawie C-28/95 Leur-Bloem, Rec. s. I-4161.

sprawy dotyczyły jednolitej wykładni prawa wspólnotowego i krajowego bez dodatkowych komplikacji w postaci dzielonej kompetencji na podstawie umowy mieszanej).

49. Trybunał potwierdził to podejście kilka lat później w wyroku w sprawie Dior³⁶, kolejnej sprawie dotyczącej wykładni art. 50 porozumienia TRIPS. W tymże wyroku Trybunał rozszerzył na inne prawa własności intelektualnej swoją właściwość w zakresie wykładni art. 50, jednakże jeśli chodzi o niniejszą sprawę, najbardziej interesujący wniosek znajduje się w pkt 49 tego wyroku, gdzie Trybunał dokonuje rozróżnienia na znaki handlowe i wzory przemysłowe, opierając się na okoliczności, że Wspólnota wydała przepisy w stosunku do tych pierwszych, nie zaś w stosunku do drugich. Dlatego też wprawdzie Trybunał uznał, że przepisy porozumienia TRIPS dotyczące znaków handlowych nie mają skutku bezpośredniego (jakkolwiek sądy krajowe mają obowiązek dokonywania spójnej wykładni), jednak stwierdził, że w stosunku do wzorów przemysłowych prawo wspólnotowe ani nie wymaga, ani nie wyklucza skutku bezpośredniego³⁷.

36 — Wyrok z dnia 14 grudnia 2000 r. w sprawach połączonych C-300/98 i C-392/98 Dior i in., Rec. s. I-11307.

37 — Podejście to zostało skrytykowane z uwagi na jego niejasność przez rzecznika generalnego F.G. Jacoba w pkt 40 opinii w sprawie C-89/99 Schieving-Nijstad i in., Rec. s. I-5851. P. Eeckhout zgadza się z tą krytyką, zastanawiając się, „czy aktualny [2004] zamęt w odniesieniu do właściwości sądowej i skutku prawnego przyczynia się w istotnym stopniu do efektywnego i użytecznego wdrożenia i stosowania prawa WTO na poziomie sądów” (op.cit., s. 243).

50. Wyroki w sprawie Hermès i w sprawie Dior pozostawiły wiele pytań bez odpowiedzi. W wyrokach tych nie został na przykład dokładnie wyjaśniony związek między kompetencją i właściwością; podobnie Trybunał nie wyjaśnił powodów, w oparciu o które stwierdził, że jest właściwy w tym obszarze³⁸.

51. Dążenie do jasności nie zostało niestety wsparte przez wyrok w sprawie Schieving-Nijstad, w którym Trybunał wprowadził rozróżnienie między właściwością w zakresie interpretacji przepisu oraz uprawnieniem do określenia reguł proceduralnych dotyczących działań mających na celu wykonanie tego przepisu³⁹. Wyroki w sprawie Étang de Berre i w sprawie fabryki Mox⁴⁰, wydane raczej w kontekście skarg bezpośrednich na podstawie art. 226 WE niż wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonych na podstawie art. 234 WE, uprościły uprzednio opracowaną analizę. W tychże sprawach Trybunał w istotnej mierze pominał kwestię właściwości, uznając jedynie, że umowy mieszane posiadają taką samą rangę co umowy o charakterze wyłącznie

38 — P. Eeckhout przedstawia cztery różne możliwe uzasadnienia dla właściwości Trybunału: zakres zobowiązań Wspólnoty, związek ze zharmonizowanym prawem wspólnotowym, podejście do wniosków sądów krajowych o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym oraz obowiązek współpracy. Po wydaniu wyroku w sprawie Dior pojawiały się z różnych stron głosy wzywające do jaśniejszego uzasadnienia: zobacz na przykład P. Koutrakos, *The Interpretation of Mixed Agreements under the Preliminary Reference Procedure*, 7 *European Foreign Affairs Review*, 2002, s. 25; J. Heliskoski, *The Jurisdiction of the European Court to Give Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements*, 69 *Nordic Journal of International Law*, 2000, s. 395.

39 — Punkty 30–38 tego wyroku. Eeckhout poddaje to rozróżnienie szczególnej krytyce, podnosząc, że wspomniane uprawnienie stanowi kwestię dotyczącą skutku prawnego danego przepisu oraz że interpretacja skutku prawnego przepisu jest integralną częścią interpretacji tego przepisu.

40 — Odpowiednio wyrok: z dnia 7 października 2004 r. w sprawie C-239/03 Komisja przeciwko Francji (zwany dalej „wyrokiem w sprawie Étang de Berre”), Zb.Orz. s. I-9325; z dnia 30 maja 2006 r. w sprawie C-459/03 Komisja przeciwko Irlandii (zwany dalej „wyrokiem w sprawie fabryki Mox”), Zb.Orz. s. I-4635.

wspólnotowym w zakresie, w jakim ich postanowienia dotyczą dziedziny objętej kompetencją Wspólnoty⁴¹.

52. Tak więc przed wydaniem wyroku w sprawie Merck Genéricos⁴² zidentyfikowanie obszarów, w których Trybunał był właściwy w odniesieniu do umowy mieszanej, stało się utrudnione. Trudność ta jest odzwierciedlona w niektórych twierdzeniach w niniejszej sprawie, w szczególności w uwagach rządów fińskiego i szwedzkiego, które odniosły się do kwestii właściwości Trybunału w ramach swoich uwag w zakresie merytorycznej wykładni rozpatrywanego przepisu.

53. Na tym tle jednoznaczny wyrok w sprawie Merck Genéricos był jak powiew świeżego powietrza. Sama sprawa dotyczyła wprawdzie wykładni art. 33 porozumienia TRIPS, jednak poruszała to samo zagadnienie, które w niniejszej sprawie jest przedmiotem rozważań Trybunału: który sąd powinien rozstrzygnąć kwestię, czy dany przepis umowy mieszanej ma lub może mieć skutek bezpośredni?

41 — Wyrok w sprawie *Étang de Berre*, pkt 25. Trybunał krótko odniósł się do zagadnienia określenia zakresu kompetencji Wspólnoty, uznając, że brak przepisów wspólnotowych w przedmiocie konkretnego problemu dotyczącego środowiska w obszarze (ochrona środowiska), który jest co do zasady objęty przepisami wspólnotowymi, nie podważa kompetencji Wspólnoty (pkt 27–31).

42 — Wyżej wymieniony w przypisie 21.

54. Trybunał zdecydowanie stwierdził, że uprawnienie do przypisania skutku bezpośredniego danemu przepisowi zależy od tego, czy przepis ten należy do dziedziny, w której Wspólnota wydała przepisy. Jeżeli ma to miejsce, prawo wspólnotowe (będące przedmiotem wykładni Trybunału) znajduje zastosowanie; w przeciwnym zaś razie nie istnieje wymóg ani zakaz, aby porządek prawny państwa członkowskiego przyznawał jednostkom prawo do bezpośrednio powołania się na omawiany przepis. Ponadto Trybunał orzekł, że zbadanie podziału kompetencji między Wspólnotę i jej państwa członkowskie wymaga jednolitej odpowiedzi na poziomie wspólnotowym, której to odpowiedzi może udzielić jedynie Trybunał, i że w związku z tym jest on właściwy do przeprowadzenia takiego badania⁴³.

55. Pomimo dość lakonicznego uzasadnienia wydaje mi się, że Trybunał w wyroku w sprawie Merck Genéricos przeciął węzeł gordyjski i przedstawił jasną odpowiedź na pytanie, czy Trybunał jest właściwy do wskazania, który sąd jest odpowiedni do ustalenia, czy dany przepis ma skutek bezpośredni. Trybunał orzekł, że przysługuje mu ta właściwość.

56. Z całym szacunkiem zgadzam się z wnioskiem wysnutym przez Trybunał w wyroku w sprawie Merck Genéricos. Zaleta tego wyroku polega na tym, że przyjmuje on bardzo praktyczny stosunek do kwestii często

43 — Punkty 33–38.

pojawiającej się w politycznie wrażliwym kontekście. Jak podnosi część doktryny, umowa mieszana jest sama w sobie wytworem sił pragmatyzmu – środkiem rozwiązywania problemów wywołanych potrzebą umów międzynarodowych w systemie składającym się z wielu poziomów⁴⁴.

57. Przeprowadzona dalej analiza dokładnie odzwierciedla wyrok w sprawie Merck Genéricos. Dodam jedynie pewne wyjaśnienia, które w moim odczuciu mogą być dla Trybunału pomocne.

Właściwość w zakresie wykładni umowy mieszanej

58. Artykuł 300 ust. 7 WE stanowi, że umowy zawarte na podstawie tego artykułu wiążą instytucje Wspólnoty oraz państwa członkowskie. Konwencja z Aarhus jest taką właśnie umową. Jej przepisy stanowią aktualnie integralną część systemu prawnego Wspólnoty⁴⁵. Umowy mieszane zawarte przez Wspólnotę, państwa członkowskie i państwa trzecie posiadają taką samą rangę we wspólnotowym

porządku prawnym co umowy o charakterze wyłącznie wspólnotowym w zakresie, w jakim ich postanowienia są objęte kompetencją Wspólnoty⁴⁶.

59. Sprawa Merck Genéricos dotyczyła – podobnie jak niniejsza sprawa – umowy mieszanej, w której brak było podziału między Wspólnotę i państwa członkowskie ich odpowiednich zobowiązań wobec innych umawiających się stron. Trybunał stwierdził, że jest właściwy – i w istocie był on najbardziej odpowiedni – do zbadania kwestii podziału kompetencji między Wspólnotę i jej państwa członkowskie oraz do określenia zobowiązań, jakie przyjęła w ten sposób na siebie Wspólnota⁴⁷.

60. Zgadzam się z tym stanowiskiem. Wydaje mi się oczywiste, że Trybunał jest jedynym organem zdolnym do przeprowadzenia takiej oceny⁴⁸. Nie jest prawidłowe sztuczne

44 — Zobacz na przykład G. De Baere, *Constitutional Principles of EU External Relations*, Oxford University Press, 2008, s. 264.

45 — Zobacz wyrok w sprawie fabryki Mox, pkt 82–84 i przytoczone tam orzecznictwo. Jest to utrwalona od dłuższego czasu linia orzecznictwa: zobacz wyrok w sprawie Demirel, pkt 6 i przytoczone tam orzecznictwo.

46 — Wyrok w sprawie Étang de Berre, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo. Obejmuje to nie tylko przepisy wchodzące w zakres wyłącznej kompetencji Wspólnoty, ale także przepisy objęte kompetencjami mieszanymi. Być może przydatne jest twierdzenie, że Wspólnota uzyskuje wyłączną kompetencję zewnętrzną poprzez wykonywanie utajonych uprawnień. Rzecznik generalny G. Cosmas w pkt 43 opinii w sprawie Dior wprowadził rozróżnienie między potencjalną i rzeczywistą kompetencją Wspólnoty, sugerując, że kompetencja potencjalna jest przekształcana w kompetencję rzeczywistą, kiedy Wspólnota podejmuje działania legislacyjne w określonym obszarze. Analiza ta została powtórzona przez P. Eeckhouta (op.cit., s. 271) i także ja popieram ją jako sposób konceptualizacji problemu.

47 — Punkty 31–33 wyroku.

48 — Jednakże w sprawie Dior rzecznik generalny G. Cosmas silnie przeciwstawił się przypisaniu Trybunałowi uprawnień do dokonywania wykładni wszystkich przepisów umowy mieszanej; otóż takie posunięcie stanowiłoby naruszenie zakresu kompetencji władz krajowych, a instytucjonalna rola Trybunału nie obejmuje podejmowania inicjatywy prawodawczej w zakresie harmonizowania regulacji krajowych (zob. pkt 42–48).

ograniczanie Trybunału w podejmowaniu choćby kroków przygotowawczych w zakresie całościowej interpretacji przepisów, aby wszystkie strony umowy mieszanej mogły rozoznać zakres swojej odpowiedzialności oraz swe materialno-prawne uprawnienia w zakresie wykładni. Takie podejście nie tylko przypominałoby niepotrzebne liczenie aniołów na łąbku od szpilki, ale także wyposażałoby te anioły w ogniste miecze.

61. Ponadto przyjęcie odmiennego poglądu spowodowałoby rozdrobnienie we wdrażaniu samych przepisów. To z kolei zwiększyłoby niepewność prawa dla Wspólnoty, państw członkowskich, państw trzecich oraz potencjalnych stron postępowań. Co więcej, jest całkiem możliwe, że podążenie tą drogą naraziłoby Wspólnotę na oskarżenia, że nie wypełnia swoich obowiązków jako umawiająca się strona.

62. Z tych powodów wydaje się rozsądne zastosowanie analizy przeprowadzonej przez Trybunał w wyroku w sprawie Merck Genéricos, zgodnie z którą Trybunałowi przysługuje przynajmniej wystarczająca właściwość, aby orzec, który sąd – to jest czy on sam czy właściwy sąd państwa członkowskiego – jest najbardziej odpowiedni do oceny, czy dany przepis ma skutek bezpośredni.

Który sąd jest najbardziej odpowiedni do oceny, czy art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus ma skutek bezpośredni?

63. Kryterium ustalone przez Trybunał w wyroku w sprawie Merck Genéricos celem rozstrzygnięcia owego zagadnienia⁴⁹ dotyczy tego, czy Wspólnota wydała przepisy w dziedzinie, do której należy przepis mający być poddany ocenie.

64. Kryterium to odzwierciedla podział zarysowany przez Trybunał w wyroku w sprawie AETR⁵⁰, to znaczy określenie, czy przepis jest objęty wyłączną kompetencją Wspólnoty, zależy od tego, czy w danym obszarze wprowadzono dostatecznie wyczerpujące uregulowania wewnętrzne. Kryterium to zachowuje także jeden z pozytywnych aspektów wyroku w sprawie Hermès, mianowicie zapobieżenie przyszłym różnicom w zakresie wykładni w przypadkach, gdy ma to wpływ na prawo wspólnotowe i gdzie w konsekwencji występuje potrzeba jednolitej wykładni.

65. Czy art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus jest przepisem należącym do dziedziny, w której Wspólnota wydała przepisy?

49 – A także powiązanego, dotyczącego samego przepisu zagadnienia, czy jest sprzeczne z prawem wspólnotowym przypisanie przepisowi umowy mieszanej skutku bezpośredniego.

50 – Na potrzeby sformułowania ex post podziału kompetencji w ramach umowy mieszanej.

66. W tym miejscu uwidacznia się jeden z problemów związanych z wyrokiem w sprawie Merck Genéricos. Wyrok ten nie zawiera żadnych wskazówek dotyczących kwestii, do jakiego stopnia wykonywanie kompetencji przez Wspólnotę ma „wystarczające znaczenie”, aby wysnuć wnioski, że Wspólnota wydała przepisy w danej „dziedzinie”.

Czy można odwołać się do przepisów „niższego szczebla”?

67. Odnosząc się do przepisów „niższego szczebla”, mam raczej na myśli przepisy dotyczące przedmiotu decyzji administracyjnej (na przykład omawianego gatunku chronionego), niż przepisy bezpośrednio regulujące dostęp do wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do samej decyzji. Nie ma wątpliwości, że sąd weźmie pod uwagę takie przepisy przy wydawaniu ostatecznego orzeczenia; pojawia się jednak pytanie, czy istnienie takich przepisów ma także znaczenie w kwestii dostępu do wymiaru sprawiedliwości na podstawie konwencji z Aarhus?

68. Odwołanie zawisłe przed sądem krajowym dotyczy niedźwiedzia brunatnego. Postawiono zatem pytanie, czy fakt, że niedźwiedź brunatny został uwzględniony na liście gatunków chronionych przez dyrektywę siedliskową, ma znaczenie dla potrzeb określenia, czy art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus jest objęty dziedziną wchodzącą w zakres prawa wspólnotowego.

69. Moim zdaniem tak nie jest.

70. Gdyby brać pod uwagę tego rodzaju przepisy „niższego szczebla”, wykładnia art. 9 ust. 3 uległaby rozdrobnieniu. Byłaby uzależniona od szczególnych okoliczności sprawy zawisłej przed sądem dokonującym wykładni. Dla przykładu, w niniejszej sprawie kwestia, czy to Trybunał czy też sąd krajowy byłby właściwy do dokonania wykładni konwencji z Aarhus, byłaby uzależniona od tego, czy gatunek, w stosunku do którego wniesiono o udzielenie zezwolenia łowieckiego, został wymieniony na konkretnej liście w dyrektywie siedliskowej. Jest to nacechowane zbyt dużą przypadkowością i dowolnością, aby stanowiło zadowalającą podstawę do ustalania właściwości.

71. Rzecz jasna wiele przepisów „niższego szczebla” może ograniczać swobodę sądu krajowego w danym przypadku niezależnie od wpływu art. 9 ust. 3. Tak więc w niniejszym postępowaniu można by odwołać się odpowiednio do dyrektywy siedliskowej, która uznaje niedźwiedzia brunatnego za gatunek chroniony⁵¹. Dyrektywa ta nie ma żadnego bezpośredniego związku z pytaniami prejudycjalnymi przedstawionymi Trybunałowi

51 — Zobacz pkt 16 powyżej.

i żadnego znaczenia dla zagadnienia, czy można uznać, że art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus ma skutek bezpośredni. Jednakże Republika Słowacka ma obowiązek zapewnienia, że dyrektywa siedliskowa jest skutecznie transponowana⁵².

Określanie „dziedziny”

72. Jak ściśle należy określić dziedzinę, w ramach której Wspólnota powinna wydać przepisy? Można wziąć pod uwagę szereg możliwości – począwszy od ogólnego abstrakcyjnego pojęcia („przepisy mające wpływ na środowisko”)⁵³ aż do definicji, która odpowiada przedmiotowi konwencji z Aarhus lub jej części („dostęp do informacji, udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach

dotyczących środowiska”)⁵⁴ – tak, aby określić, czy konkretny przedmiot danego przepisu został objęty środkami legislacyjnym włączającym tenże przepis do prawa Unii.

73. Podział kompetencji w umowie mieszanej jest jednocześnie łagodzony przez względy praktyczne i podlega ewolucji. Umowy mieszane są niekiedy legislacyjnymi kompromisami zrodzonymi z politycznej potrzeby zawarcia umowy. Byłoby zatem rozsądne, aby Trybunał zdefiniował „dziedzinę” dotyczącą implementacji danego przepisu w sposób pragmatyczny, mając na względzie zarówno samą międzynarodową konwencję, jak i kwestię, czy wprowadzono prawo Unii mające na celu włączenie – w odniesieniu do państw członkowskich – określonego przepisu będącego przedmiotem rozważań.

74. Artykuł 9 ust. 3 nakłada na umawiające się strony konwencji z Aarhus szczególnie i odrębny zbiór obowiązków. Chociaż artykuł ten jest objęty szeroką dziedziną „prawa ochrony środowiska” (która była przedmiotem szeregu inicjatyw legislacyjnych na poziomie Wspólnoty), obowiązki, które określa, są dostatecznie odrębne od obowiązków określonych w innych częściach art. 9 (co podkreśliła Rada w deklaracji), aby Trybunał

52 — Na przykład chociaż dyrektywa siedliskowa jako taka nie przyznaje stronie legitymacji procesowej w zakresie zakwestionowania postępowania administracyjnego, sąd krajowy może być zobowiązany w toczącej się przed nim sprawie do uznania z urzędu przedmiotowej decyzji za sprzeczną ze zobowiązaniami Republiki Słowackiej na podstawie prawa Unii. Alternatywnie może on być zobowiązany do zapewnienia dostępu do sądu na podstawie art. 3 ust. 1 lit. b), art. 12 i art. 13 dyrektywy 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzenia szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz.U. L 143, s. 56), jeżeli szkoda wyrządzona gatunkowi chronionemu (niebędzącemu brunatnemu) została spowodowana przez „działalność zawodową” w rozumieniu art. 2 pkt 7 tej dyrektywy i jeżeli skarżąca jest „dostatecznie zainteresowana” na podstawie prawa słowackiego, stosownie do art. 12 ust. 1 akapit trzeci.

53 — Wynika to z pkt 28 wyroku w sprawie *Étang de Berre*, chociaż – jak wspomniano powyżej – tamta sprawa dotyczyła właściwości Trybunału w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

54 — Wydaje się, iż tak było w wyroku w sprawie *Dior*: zobacz pkt 32 opinii rzecznika generalnego G. Cosmasa. Jednakże rzecznik generalny zdaje się sugerować w pkt 33, że kryterium tym powinna być kwestia, czy Wspólnota „skorzystała ze swojego potencjalnego uprawnienia” w danym obszarze. Rzecznik generalny zasugerował także w pkt 35 zbadanie, czy na jakikolwiek „przepis prawa wspólnotowego wpłynęła wykładnia i stosowanie danego przepisu”.

stanął przed koniecznością zbadania, czy Wspólnota wydała przepisy w szczególnej dziedzinie objętej art. 9 ust. 3.

Czy Wspólnota wydała przepisy w dziedzinie objętej art. 9 ust. 3?

75. Jak podnoszą rządy polski oraz fiński, Wspólnota nie wydała dotychczas przepisów w tym szczególnym obszarze, do którego należy art. 9 ust. 3.

76. Chociaż dyrektywa 2003/35 obejmuje art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus, przepisy art. 9 ust. 3 nie stały się jeszcze częścią prawa Unii⁵⁵. Jedyna transpozycja art. 9 ust. 3, która miała miejsce, została dokonana w odniesieniu do własnych instytucji Unii poprzez

55 — W tym względzie można wyróżnić wyraźnie szeroki zakres wyroku w sprawie *Étang de Berre*. Jak podnosi rząd polski, w tamtej sprawie Trybunał odrzucił zastrzeżenia co do swojej właściwości ze względu na to, że ogólne regulacje już istniały; brakowało regulacji dotyczących konkretnego zagadnienia przedstawionego Trybunałowi. W niniejszej sprawie art. 9 ust. 3 jest niezależnym przepisem; jako taki nie jest elementem tej części art. 9 (art. 9 ust. 2), która została już włączona do prawa Unii.

rozporządzenie nr 1367/2006. Moim zdaniem mogłaby tutaj znaleźć zastosowanie odmiana zasady *common law inclusio unius est exclusio alterius*. Tak więc istnienie rozporządzenia stosującego art. 9 ust. 3 do instytucji służy jedynie naświetleniu faktu, iż brak jest środka na poziomie Unii włączającego odpowiednie obowiązki do krajowych porządków prawnych państw członkowskich⁵⁶. Przedstawiony przez Komisję projekt dyrektywy mającej na celu wprowadzenie w życie art. 9 ust. 3 w odniesieniu do obowiązków państw członkowskich spotkał się z negatywnym przyjęciem. Obowiązki określone w art. 9 ust. 3 muszą jeszcze zostać przetransponowane do prawa krajowego poprzez prawo Unii.

77. Wydaje mi się, że nieprzyjęty projekt dyrektywy mającej na celu implementację art. 9 ust. 3 ma szczególne znaczenie. Nie uważam, że Trybunał powinien zignorować brak stosownych uregulowań wspólnotowych i przyznać sobie uprawnienie do określenia, czy art. 9 ust. 3 ma skutek bezpośredni. Gdyby Trybunał tak uczynił, przejąłby rolę prawodawcy. Jednakże dotychczas prawodawca

56 — Zobacz wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawie T-37/04 *Região autónoma dos Açores przeciwko Radzie*, Zb.Orz., s. II-103, pkt 93, w którym Sąd uznał, że skutek prawny rozporządzenia nr 1367/2006 jest ograniczony do instytucji Wspólnoty.

z rozmysłem postanowił powstrzymać się od działania.

78. Co więcej, deklaracja stanowi, że Wspólnota uznała, iż „obowiązki wynikające 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”, są objęte właściwością państw członkowskich, a także iż państwa członkowskie są odpowiedzialne za wykonanie tych obowiązków i pozostaną odpowiedzialne, dopóki Wspólnota nie podejmie działań. Fakt, że Wspólnota nie podjęła działań, jest dla mnie nadzwyczaj istotny⁵⁷.

79. Jeśli chodzi o podstawowe obowiązki, które są przedmiotem niniejszej sprawy, dochodzę do wniosku, że art. 9 ust. 3 nie jest objęty dziedziną wchodzącą w zakres prawa wspólnotowego.

80. Do sądów krajowych w państwach członkowskich należy zatem ustalenie, czy art. 9 ust. 3 powinien być interpretowany w ten sposób, że ma skutek bezpośredni w porządku prawnym danego państwa członkowskiego. Prawo Unii nie wymaga ani też nie wyklucza takiej wykładni. Tak więc sąd krajowy ma prawo uznać, że ów przepis wywiera skutek bezpośredni, na warunkach określonych

w prawie krajowym; nie wymaga się jednak od niego na podstawie prawa Unii, aby tak uczynił. W zakresie, w jakim art. 9 ust. 3 nakłada obowiązki na państwo członkowskie, przestrzeganie przez państwo członkowskie tychże obowiązków jest raczej kwestią z zakresu prawa międzynarodowego.

Wnioski

81. Dlatego też proponuję, aby Trybunał orzekł, że do sądów krajowych należy ustalenie, czy art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus ma skutek bezpośredni w ramach ich wewnętrznych porządków prawnych, w sytuacji gdy Unia Europejska przystąpiła do tego traktatu międzynarodowego w dniu 17 lutego 2005 r., ale nie wydała dotychczas uregulowań w celu włączenia tego szczególnego przepisu omawianego traktatu do prawa Unii w odniesieniu do obowiązków, które nakłada on na państwa członkowskie (w odróżnieniu od instytucji Unii Europejskiej).

82. Gdyby Trybunał nie zgodził się z moimi wnioskami co do pierwszego pytania, należy rozważyć pytania drugie i trzecie.

57 — Odróżnia to jeszcze bardziej stan faktyczny niniejszej sprawy od stanu faktycznego w sprawie *État de Berre*.

Pytanie drugie

83. Czy art. 9 ust. 3 jest bezpośrednio skutecznym?

84. Jeżeli Trybunał wyrazi pogląd, że należy odpowiedzieć na to pytanie, proponuję, aby orzekł, iż art. 9 ust. 3 nie ma skutku bezpośredniego.

85. Skutek bezpośredni (lub brak takiego skutku) przepisu umowy międzynarodowej wiążącej Unię Europejską może być ustalony przez umawiające się strony w samej umowie. W przeciwnym razie, do sądów tychże stron należy zbadanie, czy dany przepis ma skutek bezpośredni. W związku z tym Trybunał uznał, że przepis umowy międzynarodowej zawartej przez Wspólnotę z krajami trzecimi należy uznać za przepis bezpośrednio skuteczny, jeżeli – zważywszy na jego brzmienie oraz cel i charakter tej umowy – zawiera on jasny i precyzyjny obowiązek, który nie jest uzależniony – w zakresie jego wypełnienia lub skutków – od wydania kolejnego aktu⁵⁸.

58 — Zobacz na przykład wyrok z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie C-372/06 Asda Stores, Zb.Orz. s. I-11223, pkt 82 i przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz także ww. w przypisie 27 wyrok w sprawie Demirel, pkt 14, oraz wyrok z dnia 3 czerwca 2008 r. w sprawie C-308/06 Intertanko i in., Zb.Orz. s. I-4057, pkt 39. Nieco inne sformułowania można odnaleźć w wyroku w sprawie Dior, pkt 42, oraz w opinii rzecznika generalnego M. Poiarsa Madura w sprawie C-120/06 P FIAMM Zb.Orz. s. I-6513, gdzie w pkt 26 krytykuje on użycie terminu „skutek bezpośredni” jako terminu technicznego stosującego się do dwóch różnych norm prawnych.

86. Artykuł 9 ust. 3 stanowi, że „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”.

87. Moim zdaniem art. 9 ust. 3 nie zawiera obowiązków wystarczająco jasnych i precyzyjnych, aby regulować sytuację prawną jednostek bezpośrednio, bez dalszego objaśnienia lub doprecyzowania.

88. LZ ma rację, podnosząc, że na podstawie art. 9 ust. 3 członkowie społeczeństwa mają mieć prawo dostępu do postępowania administracyjnego lub sądowego. Jednakże korzystają oni z tego prawa tylko wtedy, gdy spełniają przesłanki określone w prawie krajowym⁵⁹. Ani sam art. 9 ust. 3, ani też inne przepisy konwencji z Aarhus nie zawierają wskazań co do tego, jakie mogłyby lub powinny być takie przesłanki. Zamiast tego, jak słusznie podnosi rząd niemiecki, travaux préparatoires (prace przygotowawcze) do konwencji z Aarhus sugerują, że autorzy

59 — Oczywiście do sądu krajowego należy ustalenie, czy LZ spełnia te przesłanki.

projektu zamierzali pozostawić to ustalenie umawiającym się państwom⁶⁰.

89. W braku tych wyraźnych ograniczeń potencjalny zakres art. 9 ust. 3 byłby bardzo szeroki. Przypisanie skutku bezpośredniego art. 9 ust. 3 i obejście w ten sposób możliwości określenia przez państwa członkowskie przesłanek warunkujących jego zastosowanie byłoby równoznaczne z wprowadzeniem *actio popularis* raczej w drodze decyzji sądu niż poprzez działanie legislacyjne. Okoliczność, że projekt dyrektywy nie został przyjęty, wskazuje, iż w tym konkretnym kontekście taki krok byłby istotnie niewłaściwy.

90. LZ podniosła podczas rozprawy, że Trybunał orzekł, iż potrzeba określenia przesłanek przez państwa członkowskie nie musi koniecznie wykluczać skutku bezpośredniego. Jednakże przywołane przez nią wyroki – mianowicie wyroki w sprawie *Deutscher Handballbund*⁶¹ i w sprawie *Simutenkov*⁶² – charakteryzują się tym, że przesłanki, których

określenie należało do zainteresowanych państw członkowskich w tych sprawach, były dość ograniczonymi przesłankami proceduralnymi, nie zaś przesłankami materialno-prawnymi o szerokim zakresie.

91. Wreszcie, jak słusznie zauważa Komisja, przypisanie art. 9 ust. 3 skutku bezpośredniego, tak aby (w braku przeciwnych przesłanek) każdy członek społeczeństwa mógł się na niego powołać, wywołałoby istotną niepewność prawa w stosunku do podmiotów, których działania lub zaniechania mogą być przedmiotem postępowań administracyjnych lub sądowych. Podmiotami takimi mogą być osoby prywatne, jak i władze publiczne. Moim zdaniem jest to kolejny powód, by uznać, że art. 9 ust. 3 nie powinien mieć skutku bezpośredniego.

92. Dodam tylko, że fakt, iż określony przepis umowy międzynarodowej nie jest bezpośrednio skuteczny, nie oznacza, że sądy krajowe umawiającej się strony nie mają obowiązku go uwzględnić⁶³.

60 — *Travaux préparatoires* są dostępne pod: ECE/MP.PP/2005/3/Add.3 8 June 2005; www.unece.org/env/pp/mop2/mop2.doc.htm. Artykuł 31 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów (zwanej dalej „KWPT”) stanowi, że prawo międzynarodowe dąży do interpretowania przepisów traktatu zgodnie ze zwykłym znaczeniem. Jednakże zarówno art. 32 KWPT, jak i ogólne zasady prawa międzynarodowego przewidują możliwość odwołania się do *travaux préparatoires* do traktatu przy określaniu znaczenia terminu, jeśli wykładnia oparta na zwykłym znaczeniu przepisu, w świetle jego przedmiotu i celu, pozostawiłaby znaczenie takiego terminu dwuznacznym lub niejasnym. Zobacz I. Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2nd edition, Manchester University Press, 1984, s. 141 i następane.

61 — Wyrok z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie C-438/00 *Deutscher Handballbund*, Rec. s. I-4135, pkt 29.

62 — Wyrok z dnia 12 kwietnia 2005 r. w sprawie C-265/03 *Simutenkov*, Zb.Orz. s. I-2579, pkt 24, 25.

63 — Zobacz analogicznie pkt 80 opinii rzecznika generalnego G. Cosmasa w sprawie *Dior*, o której mowa w przypisie 36.

93. Jeżeli Trybunał uzna, że należy odpowiedzieć na drugie pytanie prejudycjalne, proponuję zatem, aby orzekł, iż art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus nie ma skutku bezpośredniego na gruncie prawa Unii.

Pytanie trzecie

94. W swoim trzecim pytaniu sąd krajowy pyta, czy pojęcie „działanie władzy publicznej” w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus obejmuje decyzję podjętą przez organ administracyjny.

95. Jest jasne, że Trybunał jest właściwy do dokonania wykładni art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w odniesieniu do obowiązków, które ten artykuł nakłada na instytucje Unii na podstawie rozporządzenia 1367/2006. W zakresie, w jakim jest pożądanym – w rozumieniu wyroków w sprawach połączonych *Dzodzi*⁶⁴ oraz w sprawie *Leur-Bloem*⁶⁵ – aby sąd krajowy stosujący ten przepis w kontekście swojego prawa krajowego był świadomy znaczenia,

jakie zostanie przypisane podstawowym pojęciom na gruncie prawa Unii, Trybunał może chcieć udzielić odpowiedzi na trzecie pytanie prejudycjalne.

96. Trudność w niniejszej sprawie wydaje się wynikać ze specyfiki językowej słowackiego tekstu konwencji z Aarhus. Słowo „akt” – termin używany zazwyczaj dla oznaczenia działania administracji w prawie słowackim – figuruje w art. 6 i w innych ustępach art. 9, ale nie został użyty w art. 9 ust. 3. Zostało tam zamiast tego użyte słowo „ukon”. Słowacki sąd najwyższy wyraził w związku z tym pogląd, że słowa „działania lub zaniechania” w art. 9 ust. 3 powinny być rozumiane w ten sposób, że nie obejmują indywidualnych decyzji władz administracyjnych.

97. Jednakże inne wersje językowe sugerują, że „akt” jest jedynie ogólnym określeniem pozytywnych działań, które mogą być podjęte przez organ administracyjny, i że stanowi przeciwieństwo terminu „opomenuti” (zaniechania) obejmującego wszystko, co dany organ powinien był zrobić, czego jednak nie uczynił⁶⁶.

64 — Wyrok z dnia 18 października 1990 r. w sprawach połączonych C-297/88 i C-197/89 *Dzodzi*, Rec. s. I-3763.

65 — Wyżej wymieniony w przypisie 35.

66 — Dla przykładu tekst angielski używa sformułowania „act or omission”, tekst francuski „les actes ou omissions”, niemiecki „vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen”.

98. Okoliczność, że art. 9 ust. 3 różni się pod względem sformułowań od art. 9 ust. 2 (który wspomina o „każdej decyzji, działaniu lub zaniechaniu”), nie oznacza moim zdaniem, że powinien on być koniecznym interpretowany jako wykluczający formalne decyzje lub też jako wykluczający działania lub zaniechania określone w art. 9 ust. 2. Gdyby taka była intencja prawodawcy, wydaje mi się bardziej prawdopodobne, że posłużono by się sformułowaniem takim jak „inne niż określone w art. 9 ust. 2”.

99. Interpretacja „działań” wskazanych w art. 9 ust. 3, która obejmuje decyzje, znajduje oparcie w słowach „bez naruszania postanowień odnoszących się do procedur odwoławczych, o których mowa w ustępach 1 i 2”. Artykuł 9 ust. 3 jest przepisem

uzupełniającym. Nie powinien on być interpretowany w sposób zawężający w celu sztucznego wyłączenia z jego zakresu decyzji, które mogą stanowić przedmiot postępowań określonych w art. 9 ust. 1 lub 2.

100. Dlatego też sugeruję, aby Trybunał odpowiedział na pytanie trzecie w ten sposób, że art. 9 ust. 3 powinien być interpretowany jako obejmujący pojęciem „działania władzy publicznej” działanie polegające na wydaniu decyzji. Prawo dostępu społeczeństwa do sądowego postępowania odwoławczego, w ramach ograniczeń dopuszczonych przez art. 9 ust. 3, powinno obejmować prawo do zaskarżenia decyzji organu administracyjnego, która narusza przepisy prawa krajowego państwa członkowskiego w dziedzinie środowiska.

Wnioski

101. Sugeruję zatem, aby w odpowiedzi na pytania prejudycjalne przedstawione przez Najwyżší súd Slovenskej republiky Trybunał orzekł, co następuje:

„1. Przedstawione pytania prejudycjalne są dopuszczalne jedynie w zakresie, w jakim odnoszą się one do art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus.

2. Do sądów krajowych należy ustalenie, czy art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus ma skutek bezpośredni w ramach ich wewnętrznych porządków prawnych, w sytuacji gdy Unia Europejska przystąpiła do tego traktatu międzynarodowego w dniu 17 lutego 2005 r., ale nie wydała dotychczas uregulowań w celu włączenia tego szczególnego przepisu omawianego traktatu do prawa Unii w odniesieniu do obowiązków, które nakłada on na państwa członkowskie.

3. Artykuł 9 ust. 3 konwencji z Aarhus należy interpretować w ten sposób, że obejmuje pojęciem »działania władzy publicznej« działanie polegające na wydaniu decyzji. Prawo dostępu społeczeństwa do sądowego postępowania odwoławczego, w ramach ograniczeń dopuszczonych przez art. 9 ust. 3, obejmuje prawo do zaskarżenia decyzji organu administracyjnego, która narusza przepisy prawa krajowego państwa członkowskiego w dziedzinie środowiska”.

Gdyby Sąd wyraził pogląd, że jest właściwy do wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie skutku bezpośredniego art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus:

- „4. Artykuł 9 ust. 3 konwencji z Aarhus nie ma skutku bezpośredniego na gruncie prawa Unii”.