SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE ELEANOR SHARPSTON, predstavljeni 15. julija 2010[1]

1. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Najvyšší súd Slovenskej republiky (vrhovno sodišče Slovaške republike), se nanaša na učinek člena 9(3) Konvencije Gospodarske komisije OZN za Evropo o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (v nadaljevanju: Aarhuška konvencija);[2] zlasti na vprašanje, ali ima ta člen neposredni učinek v pravnem redu neke države članice oziroma ali bi ga bilo treba razlagati v tem smislu.

2. V tej zadevi se postavljajo pomembna vprašanja glede porazdelitve pristojnosti za razlaganje določb mešanih sporazumov med nacionalnimi sodišči posameznih držav članic in Sodiščem Evropske unije.

1 – Jezik izvirnika: angleščina.

2 – Aarhuška konvencija je bila sklenjena 25. junija 1998, veljati pa je začela 30. oktobra 2001. H Konvenciji je do 22. novembra 2009 pristopilo 44 pogodbenic, vključno s Slovaško republiko (ki je pristopila 5. decembra 2005) in Evropsko unijo (ki je pristopila 17. februarja 2005).

Aarhuška konvencija

3. V preambuli Aarhuške konvencije se priznava, da ima vsaka oseba pravico živeti v okolju, primernem za njeno zdravje in blaginjo, ter dolžnost, da sama in skupaj z drugimi varuje in izboljšuje okolje za sedanje in prihodnje generacije. Da bi lahko državljani uveljavljali to pravico in izpolnjevali to dolžnost, morajo imeti dostop do informacij, pravico do udeležbe pri odločanju in dostop do pravnega varstva v okoljskih zadevah.

4. Člen 3 Aarhuške konvencije vsebuje splošne določbe. Člen 3(1) zlasti določa: „Pogodbenica sprejme potrebne zakonodajne, ureditvene in druge ukrepe, vključno z ukrepi za uskladitev določb za izvajanje določb te konvencije o informacijah, udeležbi javnosti in dostopu do pravnega varstva, kakor tudi

ustrezne ukrepe za njihovo izvrševanje, da vzpostavi in ohrani jasen, pregleden in dosleden okvir za izvajanje določb te konvencije."

5. Člen 6 vsebuje več elementov v zvezi z udeležbo javnosti v postopkih odločanja. Upoštevne določbe tega člena določajo:

„1. Pogodbenica

(a) pri odločanju o dovoljenju za predlagane dejavnosti, naštete v Prilogi I, uporablja določbe tega člena;

(b) v skladu s svojo notranjo zakonodajo uporablja določbe tega člena tudi pri odločanju o predlaganih dejavnostih, ki niso naštete v Prilogi I in bi lahko pomembno vplivale na okolje. Pogodbenice v ta namen določijo, ali za tako predlagano dejavnost veljajo določbe tega člena […]"

6. Člen 9 ima naslov Dostop do pravnega varstva. Upoštevne določbe tega člena določajo:

„2. Pogodbenica v okviru svoje notranje zakonodaje zagotovi, da imajo člani vključene javnosti,

(a) ki imajo zadosten interes

oziroma

(b) ki trdijo, da je bila kršena njihova pravica, če se to zahteva kot pogoj po upravnem postopkovnem pravu pogodbenice,

dostop do revizijskega postopka pred sodiščem in/ali drugim neodvisnim in nepristranskim telesom, določenim z zakonom, da izpodbijajo stvarno in postopkovno zakonitost katere koli odločitve, dejanja ali opustitve na podlagi določb člena 6, in kadar je to predvideno po notranjem pravu in brez vpliva na tretji odstavek tega člena, tudi drugih ustreznih določb te konvencije.

Kaj sta zadosten interes in kršitev pravice, se določi v skladu z zahtevami notranjega prava in skladno s ciljem te konvencije, da se s to konvencijo daje vključeni javnosti širok dostop do pravnega varstva. V ta namen se za pododstavek (a) tega odstavka šteje za zadosten tudi interes vsake nevladne organizacije, ki izpolnjuje zahteve iz odstavka 5 člena 2. Za take organizacije se tudi šteje, da imajo pravice, ki se lahko kršijo v smislu pododstavka (b) tega odstavka.

Določbe tega drugega odstavka ne izključujejo možnosti predhodnega revizijskega postopka pred upravnim organom in ne vplivajo na zahtevo, da je treba izčrpati vse upravne

revizijske postopke, preden se zateče k sodnim revizijskim postopkom, če je taka zahteva predvidena po notranjem pravu.

3. Poleg tega in brez vpliva na revizijske postopke iz prvega in drugega odstavka tega člena mora pogodbenica zagotoviti, da imajo člani javnosti, kadar izpolnjujejo morebitna merila po njenem notranjem pravu, dostop do upravnih ali sodnih postopkov za izpodbijanje dejanj in opustitev oseb zasebnega prava in organov javne oblasti, ki so v nasprotju z določbami njenega notranjega prava, ki se nanaša na okolje.

[…]“

7. Člen 19 vsebuje določbe v zvezi z ratifikacijo. Člen 19(5) določa: „Organizacije za regionalno gospodarsko povezovanje iz člena 17[3] v svojih listinah o ratifikaciji, sprejetju, odobritvi ali pristopu navedejo obseg svojih pristojnosti v zvezi z zadevami, ki jih ureja ta konvencija. Te organizacije tudi obvestijo depozitarja o vsaki bistveni spremembi obsega svojih pristojnosti.“

Pravo EU[4]

Pogodba ES

8. Ob nastanku dejstev je bila okoljska politika Skupnosti urejena s členom 174 ES.[5] Ta določa, da mora sprejeta politika prispevati k uresničevanju nekaterih ciljev, in sicer k ohranjanju, varstvu in izboljšanju kakovosti okolja, varovanju človekovega zdravja, skrbni in preudarni rabi naravnih virov ter spodbujanju ukrepov na mednarodni ravni za reševanje regionalnih ali globalnih okoljskih problemov. Člen 175(1) ES[6] določa, da „[se] Svet […] v skladu s postopkom iz člena 251 [ES] ter po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij odloči, katere ukrepe naj Skupnost sprejme za doseganje ciljev iz člena 174 [ES]“.

9. Prvi stavek prvega pododstavka člena 300(2) ES in prvi pododstavek člena 300(3) ES določata postopkovne zahteve za sklenitev sporazuma med Skupnostjo ter

3 – V členu 17 so „organizacije za regionalno gospodarsko povezovanje“ opredeljene kot organizacije, „ki so jih ustanovile suverene države članice Gospodarske komisije ZN za Evropo, na katere so njihove države članice prenesle pristojnost za zadeve, ki jih ureja ta konvencija, vključno s pristojnostjo za sklepanje mednarodnih pogodb v zvezi s temi zadevami“. Evropska unija je v to opredelitev posredno nujno vključena.

4 – Ker je bil ta predlog vložen in so vsa dejstva v sporu nastala pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe, se bom sklicevala na pravo in strukturo EU, kakršna sta bila takrat. Kljub temu se bom, glede na to, da so vprašanja, ki se pojavljajo v tem primeru, še naprej pomembna, po potrebi sklicevala tudi na pravo Evropske unije, kakršno je danes, kot na „pravo EU“.

5 – Postal člen 191 PDEU.

6 – Postal člen 192 PDEU.

eno ali več državami ali mednarodnimi organizacijami, ki bo v skladu s členom 300(7) ES za institucije Skupnosti in države članice zavezujoč.[7]

[…]

Vključitev Aarhuške konvencije v zakonodajo Skupnosti

10. Pred sprejetjem Aarhuške konvencije so bili ukrepi, potrebni za vključitev člena 9(2) te konvencije v zakonodajo Skupnosti, sprejeti z Direktivo 2003/35.[8]

(9) Člen 9(2) in (4) Arhuške konvencije predvideva dostop do sodnih ali drugih postopkov izpodbijanja materialne in postopkovne zakonitosti odločb, aktov ali opustitev, ki so predmet določb sodelovanja javnosti člena 6 Konvencije.

Direktiva 2003/35

11. Upoštevne so te uvodne izjave:

„(5) Skupnost je 25. junija 1998 podpisala [Aarhuško konvencijo]. Zakonodaja Skupnosti mora biti ustrezno usklajena s Konvencijo, da bi jo Skupnost ratificirala.

(10) Predvideti je treba določbo glede nekaterih direktiv s področja okolja, ki od držav članic zahtevajo izdelavo načrtov in programov v zvezi z okoljem, ne vsebujejo pa zadostnih določb o sodelovanju javnosti, da bi se sodelovanje javnosti zagotovilo v skladu z Arhuško konvencijo in zlasti členom 7 Konvencije. Ostala ustrezna zakonodaja Skupnosti že predvideva sodelovanje javnosti pri pripravi načrtov in programov, v prihodnje pa bodo zahteve za sodelovanje javnosti, usklajene z Arhuško konvencijo, vključene v ustrezno zakonodajo že od samega začetka.

7 – Določbe člena 300 so bile nadomeščene s členom 218 PDEU.

8 – Direktiva 2003/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003 o sodelovanju javnosti pri sestavi nekaterih načrtov in programov v zvezi z okoljem in o spremembi direktiv Sveta 85/337/EGS in 96/61/ES glede sodelovanja javnosti in dostopa do sodišč (UL L 156, str. 17).

(11) Direktiva Sveta 85/337/EGS[9] in Direktiva Sveta 96/61/ES[10] bi morali biti dopolnjeni, da bi se zagotovila popolna skladnost z določbami Arhuške konvencije, zlasti člena 6 in člena 9(2) ter (4) direktiv [zlasti s členom 6 in členom 9(2) ter (4) Konvencije].

(12) Ker ciljev predlaganega ukrepa, ki bi prispeval k izvedbi obveznosti, ki izhajajo iz Arhuške konvencije, države članice ne morejo zadovoljivo doseči in so zaradi obsega in vplivov ukrepa cilji lažje dosegljivi na ravni Skupnosti, lahko Skupnost sprejme ukrepe v skladu z načelom subsidiarnosti, kakor je določeno v členu 5 Pogodbe […]“

12. Da bi se zahteve člena 9(2) Aarhuške konvencije vključile v pravo EU, je bil nato z Direktivo 2003/35 v Direktivo 85/337 vstavljen člen 10a, v Direktivo 96/61 pa člen 15a.

Sklep Sveta 2005/370/ES

13. Aarhuška konvencija je bila 17. februarja 2005 odobrena v imenu Evropske skupnosti, in sicer s Sklepom Sveta 2005/370/ES.[11] Ta odobritev je ustrezno temeljila na členu 175 ES, prvem stavku prvega pododstavka člena 300(2) ES in prvem pododstavku člena 300(3) ES.

14. Priloga k Sklepu 2005/370 vsebuje izjavo Evropske skupnosti v skladu s členom 19 Aarhuške konvencije.[12] V drugem odstavku izjave je navedeno, da „veljavni pravni akti ne zajemajo v celoti izvajanja obveznosti iz člena 9(3) te konvencije, saj zadevajo upravne in sodne postopke izpodbijanja dejanj in opustitve s strani posameznikov in državnih organov iz člena 2(2)(d) te konvencije […] [Posledično] so […] države članice […] odgovorne za izvajanje teh obveznosti, potem ko konvencijo odobri Evropska skupnost, in ostanejo odgovorne, razen če in dokler Skupnost pri izvrševanju svojih pooblastil na podlagi

9 – Direktiva z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL L 175, str. 40; v nadaljevanju: Direktiva 85/337 ali Direktiva PVO).

10 – Direktiva z dne 24. septembra 1996 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja (UL L 257, str. 26; v nadaljevanju: Direktiva 96/61 ali Direktiva CPNO).

11 – Sklep z dne 17. februarja 2005 o sklenitvi Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, v imenu Evropske skupnosti (UL L 124, str. 1; v nadaljevanju: Sklep 2005/370). Besedilo Aarhuške konvencije je nato ponovljeno na strani 4 in naslednjih navedene številke Uradnega lista.

12 – V nadaljevanju: izjava.

Pogodbe ne sprejme določb zakonodaje Skupnosti o izvajanju navedenih obveznosti."

Nacionalno pravo

17. Državni svet Slovaške republike je z odlokom št. 1840 z dne 23. septembra 2005 odobril pristop k Aarhuški konvenciji. Ta je v Slovaški republiki začela veljati 5. marca 2006.

15. Člen 9(3) Aarhuške konvencije je bil samo delno vključen v pravo EU, in sicer z Uredbo (ES) št. 1367/2006,[13] ki pa se uporablja samo za institucije Evropske unije. Obširneje v zakonodajo ni bil vključen. Čeprav je Komisija 24. oktobra 2003 predložila predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah,[14] ta predlog ni bil sprejet in uzakonjen.

18. V Slovaški republiki je upravni postopek med drugim urejen z zakonom št. 71/1967 o upravnem postopku (v nadaljevanju: zakonik o upravnem postopku). Na podlagi člena 14 tega zakonika lahko vsak uveljavlja priznanje statusa kot stranke v upravnem postopku, ki neposredno zadeva njegove pravice in pravno varovane interese.

16. Nazadnje, glede na dejstva v postopku v glavni stvari je treba navesti, da je rjavi medved (*Ursus arctos*) naveden v Prilogi II k Direktivi o habitatih[15] kot vrsta v interesu Skupnosti, za ohranjanje katere je treba določiti posebna ohranitvena območja, in v Prilogi IV kot vrsta v interesu Skupnosti, ki jo je treba strogo varovati.

19. Do 30. novembra 2007 so lahko v skladu z drugim stavkom člena 83, odstavek 3, zakona št. 543/2002 status „strank v postopku" uveljavljala združenja, katerih cilj je varstvo okolja. Do navedenega statusa so bila upravičena združenja, ki so do predpisanega roka vložila pisno zahtevo, naj se jim dovoli udeležba. Na podlagi odstavka 6 tega zakona so lahko taka združenja zahtevala, naj se jih obvesti o vsakem postopku, ki bi lahko vplival na okolje. Odstavek 7 je določal, da morajo javni organi skladno s tem navedena združenja o takih postopkih obvestiti. Ta združenja so imela na podlagi člena 250, odstavek 2, zakonika o pravdnem postopku tudi možnost, da pred sodišči izpodbijajo vsako sprejeto odločitev.

13 – Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o uporabi določb Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah v institucijah in organih Skupnosti (UL L 264, str. 13).

14 – COM(2003) 624 konč.

15 – Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL L 206, str. 7; v nadaljevanju: Direktiva o habitatih).

20. Vendar je bil zakon št. 543/2002 spremenjen z zakonom št. 554/2007, ki je začel veljati 1. decembra 2007. Učinek te spremembe, ki je upošteven v tem postopku, je ta, da imajo okoljska združenja (kot je tožeča stranka v postopku v glavni stvari) odtlej status „zainteresiranih strank“, in ne „strank v postopku“. Kot je na obravnavi navedla slovaška vlada, se s spremembo statusa navedenim združenjem v bistvu preprečuje, da bi sama neposredno začela postopek za revizijo zakonitosti odločitev. Namesto tega morajo zahtevati, naj jih zastopa javni pravobranilec.

22. V začetku leta 2008 je bilo združenje LZ obveščeno o več upravnih postopkih, ki potekajo med drugim na pobudo različnih lovskih združenj. Ministrstvo je 21. aprila 2008 sprejelo odločbo o odobritvi vloge lovskega združenja, s katero je to želelo pridobiti dovoljenje za odstopanje od varstvenih pogojev, določenih za rjavega medveda. V okviru tega in poznejših postopkov je združenje LZ ministrstvo obvestilo o svoji želji po udeležbi, pri čemer je zahtevalo, naj se mu odobri status stranke v upravnem postopku na podlagi določb člena 14 zakonika o upravnem postopku. Združenje LZ je tudi navedlo, da zadevni postopek neposredno vpliva na njegove pravice in pravno varovane interese, ki izhajajo iz Aarhuške konvencije. Menilo je še, da ima ta konvencija neposredni učinek.

Dejansko stanje in predložena vprašanja za predhodno odločanje

21. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari, Lesoochranárske zoskupenie VLK (v nadaljevanju: LZ), je prostovoljno združenje, ki se zavzema za varstvo okolja. Združenje LZ je od Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky (ministrstvo za okolje Slovaške republike; v nadaljevanju: ministrstvo) zahtevalo, naj ga obvesti o vsakem upravnem postopku odločanja, ki bi lahko vplival na varstvo narave in okolja ali ki bi zadeval odobritev odstopanj od varstva nekaterih vrst ali območij.

23. Ministrstvo je z odločbo z dne 26. junija 2008 (v nadaljevanju: izpodbijana odločba) potrdilo svojo odločbo z dne 21. aprila 2008. Poleg tega je navedlo, da združenje LZ nima statusa stranke v postopku. Navedeno združenje naj se zato ne bi moglo pritožiti zoper odločbo z dne 21. aprila 2008. Ministrstvo je še menilo, da je Aarhuška konvencija mednarodni sporazum, ki ga je treba prenesti v nacionalno zakonodajo, preden lahko začne veljati. Po njegovem mnenju je Slovaška republika naslovnik člena 9(2) in (3) Aarhuške konvencije, ta določba pa sama ne vsebuje nobene nedvoumne temeljne pravice ali svoboščine, ki bi se neposredno uporabljala – v smislu teorije „samodejne izvršljivosti“, ki

izhaja iz mednarodnega javnega prava – za javne organe.

24. Združenje LZ je vložilo tožbo zoper izpodbijano odločbo pri Krajský súd v Bratislave (okrajno sodišče v Bratislavi). Navedeno sodišče je preučilo izpodbijano odločbo in predhodne upravne postopke ter tožbo zavrnilo.

25. To odločitev je okrajno sodišče v Bratislavi utemeljilo s trditvijo, da niti iz logične niti dobesedne razlage člena 9(2) in (3) ne izhaja, da ima vložnik zahtevka pravico do udeležbe v upravnem in sodnem postopku kot stranka v teh postopkih. Nasprotno naj bi se z Aarhuško konvencijo od njenih držav pogodbenic zahtevalo, da v neopredeljenem obdobju sprejmejo ukrepe nacionalnega prava, na podlagi katerih bo vključeni javnosti omogočena udeležba pri reviziji odločitev v zvezi z dejavnostmi iz člena 6 Konvencije pred sodiščem ali drugim upravnim organom.

26. Združenje LZ je vložilo pritožbo pri vrhovnem sodišču, ki je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je mogoče za člen 9, zlasti odstavek 3, Aarhuške konvencije šteti, da ima neposredni učinek mednarodnih pogodb (*self-executing effect*), če se upošteva, da je glavni cilj tega mednarodnega sporazuma preoblikovati klasični koncept aktivne legitimacije tako, da se status stranke v postopku prizna tudi javnosti oziroma zadevni javnosti, ob upoštevanju, da je Evropska unija k tej mednarodni konvenciji pristopila 17. februarja 2005, vendar še ni sprejela Skupnostnih predpisov za njen prenos v pravni red Skupnosti?

2. Ali je mogoče za člen 9, zlasti odstavek 3, Aarhuške konvencije, ki je že vključen v pravni red Skupnosti, šteti, da se neposredno uporablja oziroma da ima neposredni učinek prava Skupnosti v smislu ustaljene sodne prakse Sodišča?

3. Če je odgovor na prvo ali drugo vprašanje pritrdilen, ali je člen 9(3) Aarhuške konvencije mogoče razlagati z vidika glavnega cilja tega mednarodnega sporazuma v smislu, da je treba kot ‚dejanja organov javne oblasti' razumeti tudi sprejetje odločbe, to je, da pravica javnosti do udeležbe v sodnem postopku vključuje

tudi pravico izpodbijati odločbo javnega organa, ki je v nasprotju z določbami nacionalnega prava v zvezi z okoljem?“

27. Pisna stališča so predložili združenje LZ, nemška, grška, francoska, poljska, finska, švedska in slovaška vlada, vlada Združenega kraljestva ter Komisija. Vse te stranke, razen grške in švedske vlade, so na obravnavi 4. maja 2010 podale ustne navedbe.

Uvodne ugotovitve

Dopustnost

28. Prvi dve vprašanji, predloženi Sodišču, se navezujeta na razlago „člena 9, zlasti odstavka 3“ Aarhuške konvencije. Tretje vprašanje zadeva izključno člen 9(3). Člen 9 ima naslov Dostop do pravnega varstva. V zaporednih odstavkih tega člena so obravnavani različni vidiki tega področja.

29. Tako se s členom 9(1) predpisuje dostop do revizijskih postopkov, če se zahtevek za informacije zavrne. Na podlagi člena 9(2) morajo pogodbenice v okviru svoje notranje zakonodaje zagotoviti, da imajo člani vključene javnosti, ki izpolnjujejo določena merila, dostop do revizijskega postopka za izpodbijanje vsebinske in postopkovne zakonitosti katere koli odločitve, dejanja ali opustitve na podlagi člena 6 Konvencije.[16] S členom 9(3) se pogodbenicam nalaga dodatna obveznost, da članom javnosti, ki izpolnjujejo merila po notranjem pravu, zagotovijo dostop do upravnih ali sodnih postopkov za izpodbijanje dejanj in opustitev javnih organov, ki so v nasprotju z določbami notranjega prava o okolju. Člen 9(4) določa, da morajo postopki iz prvih treh odstavkov zagotavljati ustrezna in učinkovita pravna sredstva, ter opredeljuje nekatere standarde, ki jih morajo izpolnjevati taki postopki. Nazadnje, v skladu s členom 9(5) morajo pogodbenice javnost obveščati o pravicah dostopa do upravnih in sodnih revizijskih postopkov ter preučiti možnosti za vzpostavitev ustreznih mehanizmov pomoči, s katerimi bi zagotovile boljši dostop do pravnega varstva.

30. Poljska vlada in vlada Združenega kraljestva v stališčih zastavljata vprašanje dopustnosti. Po njunem mnenju predložena

16 – Kategorija „odločitve, dejanja ali opustitve“, ki se lahko izpodbijajo na ta način, se lahko v nacionalnem pravu razširi.

vprašanja zadevajo samo člen 9(3), zato predlagata, naj Sodišče predlog razglasi za nedopusten v delih, v katerih se nanaša na druge določbe člena 9 Aarhuške konvencije.

31. Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da v okviru predloga za sprejetje predhodne odločbe le nacionalno sodišče presoja nujnost sprejetja predhodne odločbe in upoštevnost vprašanj, ki jih postavi Sodišču. Kadar se ta vprašanja nanašajo na razlago prava Skupnosti, je Sodišče načeloma dolžno odločati. Vendar lahko Sodišče v izrednih primerih sámo preizkusi okoliščine, v katerih mu je nacionalno sodišče predložilo zadevo, da preveri, ali je zanjo pristojno. Zlasti lahko Sodišče zavrne sprejetje predhodne odločbe o vprašanju, ki ga postavi nacionalno sodišče, kadar gre (med drugim) za hipotetičen problem.[17]

32. Združenje LZ se je pred predložitvenim sodiščem sklicevalo samo na člen 9(2) in (3) Aarhuške konvencije. Vsak odgovor, ki bi ga Sodišče podalo v zvezi s členom 9(1), (4) in (5), bi bil v postopku v glavni stvari neupošteven. Zato so vprašanja predložitvenega sodišča, ki se nanašajo na navedene druge določbe člena 9, hipotetična in posledično nedopustna.

33. V skladu s členom 9(2) Aarhuške konvencije je treba zagotoviti dostop do pravnega varstva vsem, ki želijo izpodbijati katero koli odločitev, dejanje ali opustitev na podlagi člena 6. Ta člen se nanaša na dejavnosti, navedene v Prilogi I h Konvenciji (seznam, ki med drugim zajema industrijske dejavnosti, energetiko, predelavo kovin in ravnanje z odpadki), in dejavnosti, ki bi lahko v skladu z nacionalnim pravom pomembno vplivale na okolje.

34. Člen 9(2) ima enako področje uporabe kot Direktiva PVO in Direktiva CPNO (ki se uporablja neodvisno od Direktive PVO in ne ovira njene uporabe).

35. Na podlagi te usklajenosti med področji uporabe je mogoče sklepati, da je bil člen 9(2) v celoti vključen v pravo EU. Poleg tega uvodni izjavi 10 in 11 Direktive 2003/35 kažeta na to, da je zakonodajalec menil, da so spremembe, uvedene s to direktivo, primerne za celotno vključitev te določbe.

17 – Za nedavni primer glej sodbo z dne 19. novembra 2009 v zadevi Filipiak (C-314/08, ZOdl., str. I-11049, točke od 40 do 42 in navedena sodna praksa).

36. V teh okoliščinah se vprašanje, ali ima člen 9(2) neposredni učinek, ne postavlja.[18]

37. Zato Sodišču predlagam, naj na predložena vprašanja odgovori samo v delih, ki se nanašajo na člen 9(3).

38. Nazadnje, kot je pravilno opozorilo Združeno kraljestvo, čeprav predložitveno sodišče v vprašanjih hkrati uporablja izraza „neposredni učinek“ in „neposredna uporaba“, se prvi dve postavljeni vprašanji nanašata na neposredni učinek člena 9(3).[19] Zato predlagam, naj se prvi dve vprašanji obravnavata, kot da se nanašata samo na neposredni učinek.

18 – Lahko se vprašamo, ali spor o glavni stvari spada v okvir člena 6 (in s tem člena 9(2)) Aarhuške konvencije. Ta spor se nanaša na odločbo, ki odstopa od varstvenih pogojev, določenih za rjavega medveda kot vrsto. Tudi če bi se nanašal na odločbo, ki bi lahko vplivala na habitat rjavega medveda, se mi zdi, da taka odločba ne bi spadala v okvir Priloge I k Direktivi PVO. Prav tako se mi zdi, da tudi Direktiva o habitatih ne vsebuje določb v zvezi z morebitnim pomembnim vplivom določenih projektov na okolje. Vendar je ugotavljanje vseh teh elementov naloga nacionalnega sodišča.

19 – Izraz „neposredni učinek“ pomeni, da se lahko posameznik opira na neko določbo pred nacionalnim sodiščem, izraz „neposredna uporaba“ pa pomeni, da je neki sporazum samodejno izvršljiv, ne da bi ga bilo treba prenesti v pravo Evropske unije ali nacionalno zakonodajo.

39. Naj zaradi jasnosti poudarim, da gre pri merilu „neposrednega učinka“, ki je upoštevен v tem primeru, za merilo, ki se uporablja za določbe mednarodnega prava in se nekoliko razlikuje od merila za „notranje“ določbe prava EU. Razliko med obema bom na kratko predstavila pozneje.[20]

Prvo vprašanje

40. Predložitveno sodišče želi s prvim in drugim vprašanjem izvedeti, ali ima člen 9(3) Aarhuške konvencije neposredni učinek.

41. Kot je poudarilo več strank, ki so Sodišču predložile stališča, se s prvim vprašanjem posredno zastavlja tudi vprašanje pristojnosti za razlaganje mešanih sporazumov. Komisija ter finska in švedska vlada so se namreč izrecno spraševale, ali je Sodišče pristojno za odločanje o vprašanju, ki mu je bilo v tem primeru predloženo.

42. Ta vprašanja pristojnosti je Sodišče obravnavalo v številnih in včasih zapletenih primerih sodne prakse, katerih vrhunec je

20 – Glej točko 85 spodaj.

bila nedavna sodba Merck Genéricos Produtos Farmacêuticos[21]. Menim, da bi bilo treba začeti z analizo te sodne prakse.

Sodna praksa Sodišča v zvezi z mešanimi sporazumi

43. Kot so navedli številni pravni strokovnjaki, so v evropskem pravu mešani sporazumi posebej sporna vrsta zakonodajnih instrumentov.[22] Na začetku je bilo Sodišče osredotočeno na porazdelitev pristojnosti med Skupnostjo in državami članicami. V sodbi AETR je Sodišče določilo pravilo, da država članica izgubi zunanjo pristojnost, ko Skupnost pridobi izključno zunanjo pristojnost. Skupnost lahko pridobi tako izključno zunanjo pristojnost prek notranje ureditve.[23] Pravilo iz sodbe AETR ostaja splošno izhodišče za vsako analizo mešanih sporazumov.[24]

44. Ali je torej pristojnost Sodišča za razlaganje mešanih sporazumov omejena na tiste določbe mešanega sporazuma, ki spadajo v okvir pristojnosti Skupnosti?

45. V podobno zgodnji fazi sodne prakse se je začelo postavljati vprašanje, ali je Sodišče pristojno za predhodno odločanje o veljavnosti in razlagi mešanih sporazumov. V sodbi Haegeman proti Belgiji je Sodišče hitro presodilo, da tako pristojnost ima. To odločitev je utemeljilo s stališčem, da je pristojno za odločanje o aktih institucij Skupnosti in da na to področje spadajo tudi mednarodni sporazumi, sklenjeni na podlagi današnjega člena 300 ES.[25]

46. Najprej se vidik v zvezi z mejami pristojnosti ni neposredno obravnaval.[26] Nato

21 – Sodba z dne 11. septembra 2007 (C-431/05, ZOdl., str. I-7001). Generalni pravobranilec Ruíz-Jarabo Colomer je v svoje sklepne predloge, predstavljene v tej zadevi, vključil temeljit pregled upoštevne sodne prakse. A ker se vprašanje spet postavlja v obravnavanem primeru, bom preučila sodbe, o katerih je razpravljal.

22 – Za pregled glej uvodno poglavje v Heliskoski, J., Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States (Kluwer Law International, Haag, 2001).

23 – Sodba z dne 31. marca 1971 v zadevi Komisija proti Svetu (AETR) (22/70, Recueil, str. 263, točke od 17 do 19).

24 – Glej na primer odločitev Sodišča z dne 14. novembra 1978 o osnutku konvencije Mednarodne agencije za atomsko energijo o fizični zaščiti jedrskih materialov, objektov in transporta (1/78, Recueil, str. 2151, točke od 31 do 35) ter poznejše mnenje z dne 15. novembra 1994 (1/94, Recueil, str. I-5267, točka 77). Pravilo iz sodbe AETR se pojavi tudi v Protokolu št. 25 Lizbonske pogodbe, ki se nanaša na člen 2(2) PDEU glede deljenih pristojnosti.

25 – Sodba z dne 30. aprila 1974 (181/73, Recueil, str. 449, točke od 4 do 6).

26 – Glej na primer sodbo z dne 24. novembra 1977 v zadevi Razanatsimba (65/77, Recueil, str. 2229).

je bilo v sodbi Demirel[27] Sodišče postavljeno pred vprašanje, ali je pristojno za razlaganje določb pridružitvenega sporazuma EGS-Turčija. Odgovorilo je pritrdilno, z obrazložitvijo, da obveznosti glede prostega pretoka, ki so bile predmet spora, spadajo v okvir pristojnosti Skupnosti.[28] V daljšem obdobju po tej sodbi je Sodišče uporabljalo širok pristop k svoji pristojnosti za razlaganje takih določb.[29]

47. Leta 1996 pa je Sodišče pristop spremenilo s sodbo Hermès International,[30] ki se je nanašala na razlago določb Sporazuma TRIPs. V navedenem postopku, v katerem se je postavljalo vprašanje, ali začasen nacionalni ukrep pomeni „začasni ukrep“ v smislu člena 50 Sporazuma TRIPs, je bila pristojnost Sodišča izpodbijana, ker Skupnost ni sprejela nobene odločitve za izvrševanje neizključne pristojnosti, določene v mešanem sporazumu.[31]

48. Sodišče je razsodilo, da je pristojno za razlaganje zadevnega člena, ker je bila Uredba (ES) št. 40/94,[32] ki je povezana s členom 50 Sporazuma TRIPs (in na katero ta člen vpliva), že veljavna, ko je bil navedeni sporazum podpisan. Ker je položaj spadal hkrati v okvir nacionalnega prava in prava Skupnosti, je pristojnost Sodišča izhajala predvsem iz dejstva, da mora Sodišče preprečiti bodoča razhajanja pri razlagi, ki bi nastala, če bi bilo vprašanje prepuščeno nacionalnim sodiščem.[33] Pri tej odločitvi se je Sodišče izrecno oprlo na sodbi Giloy[34] in Leur-Bloem[35] (oba primera sta

27 – Sodba z dne 30. septembra 1987 (12/86, Recueil, str. 3719).

28 – Točke od 6 do 12 sodbe. Vendar je Sodišče, kot je opozoril Eeckhout, v sodbi Demirel navedlo, da se vprašanje, ali je pristojno za razlaganje določbe, ki vsebuje obveznosti države članice, ne postavlja. Sodišče je samo potrdilo, da obstaja povezava med pristojnostjo Skupnosti in njegovo pristojnostjo (External Relations of the European Union, Oxford University Press, 2004, str. 236).

29 – Odločitev o takem pristopu je bila podlaga za številne primere sodne prakse v zvezi s pridružitvenim sporazumom EGS-Turčija, od sodb z dne 20. septembra 1990 v zadevi Sevince (C-192/89, Recueil, str. I-3461) in z dne 16. decembra 1992 v zadevi Kus (C-237/91, Recueil, str. I-6781) naprej.

30 – Sodba z dne 16. junija 1998 (C-53/96, Recueil, str. 3603).

31 – V točki 52 sklepnih predlogov, predstavljenih v zadevi Merck Genéricos Produtos Farmacêuticos, je generalni pravobranilec Ruíz-Jarabo Colomer ponovil ugotovitev Eeckhouta (glej zgoraj, str. 237), da so bile s sodbo Hermès International razkrite slabosti uporabe pristojnosti Skupnosti kot merila za pristojnost Sodišča: ta je žrtev zapletenosti prve. S to ugotovitvijo se moram strinjati.

32 – Uredba Sveta z dne 20. decembra 1993 o znamki Skupnosti (UL 1994, L 11, str. 1).

33 – Točke od 22 do 33 sodbe. Ta odlomek so pravni strokovnjaki, kot je Dashwood (glej na primer Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements v O'Keeffe in Bavasso (ur.), Judicial Review in European Union Law: Liber Amicorum in Honour of Lord Slynn of Hadley (Kluwer Law International, Haag, 2000, str. 173)), razlagali široko, in sicer v smislu, da se z njim dodeljuje pristojnost za razlaganje na področjih skupne pristojnosti Skupnosti in držav članic. Vendar Heliskoski kritizira to široko razlago v Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States (glej zgoraj, str. od 59 do 60). Zdi se, da je bil s sodbo Merck Genéricos Produtos Farmacêuticos širok pristop odpravljen, čeprav zamisel preprečevanja bodočih razhajanj pri razlagi ostaja veljaven razlog za potrditev sodbe v navedenem primeru.

34 – Sodba z dne 17. julija 1997 (C-130/95, Recueil, str. I-4291).

35 – Sodba z dne 17. julija 1997 (C-28/95, Recueil, str. I-4161).

zadevala enotno razlago prava Skupnosti in nacionalnega prava, nista pa vključevala dodatne težave deljenih pristojnosti na podlagi mešanega sporazuma).

50. Po sodbah Hermès International ter Dior in drugi je ostalo nejasnih več vprašanj. V navedenih sodbah je bila na primer povezava med pristojnostjo Skupnosti in Sodišča slabo pojasnjena, enako pa je bilo s pojasnili glede izbire razlogov za obseg pristojnosti, ki si ga je Sodišče priznalo na tem področju.[38]

49. Sodišče je nekaj let pozneje potrdilo ta pristop v sodbi Dior in drugi,[36] ki se je prav tako nanašala na razlago člena 50 Sporazuma TRIPs. V tej sodbi je svojo pristojnost za razlaganje člena 50 razširilo na preostale pravice intelektualne lastnine, vendar je za namene obravnavanega primera zanimivejša točka 49 sodbe, v kateri je Sodišče razlikovalo med znamkami po eni strani ter industrijskimi vzorci in modeli po drugi, ker je področje znamk urejeno z zakonodajo Skupnosti, področje industrijskih vzorcev in modelov pa ne. Tako je Sodišče, medtem ko je navedlo, da določbe Sporazuma TRIPs v zvezi z znamkami nimajo neposrednega učinka (čeprav morajo nacionalna sodišča uporabljati enotno razlago), po drugi strani odločilo, da se s pravom Skupnosti neposredni učinek za industrijske vzorce in modele niti ne zahteva niti ne prepoveduje.[37]

51. K uresničevanju te želje po jasnosti žal ni pripomogla sodba Schieving-Nijstad in drugi, v kateri je Sodišče vzpostavilo razliko med pristojnostjo za razlaganje določbe in pristojnostjo za določanje postopkovnih pravil v zvezi s pravnimi sredstvi za uveljavljanje te določbe.[39] S sodbo Étang de Berre in sodbo o tovarni Mox,[40] ki sta bili izrečeni v okviru neposrednih tožb na podlagi člena 226 ES, in ne v okviru postopkov predhodnega odločanja na podlagi člena 234 ES, je bila prej oblikovana analiza omejena. V navedenih sodbah je Sodišče v glavnem prezrlo vprašanje pristojnosti in odločilo samo, da imajo mešani

36 – Sodba z dne 14. decembra 2000 (C-300/98 in C-392/98, Recueil, str. I-11307).

37 – Generalni pravobranilec Jacobs je v točki 40 sklepnih predlogov, predstavljenih v zadevi Schieving-Nijstad in drugi (sodba z dne 13. septembra 2001, C-89/99, Recueil, str. I-5851), ta pristop kritiziral zaradi njegove nejasnosti. Eeckhout se s to kritiko strinja in se sprašuje, „ali sedanja [2004] zmeda glede pristojnosti in pravnih učinkov prispeva k učinkovitima izvajanju in uporabi prava STO na sodni ravni“ (glej zgoraj, str. 243).

38 – Eeckhout navaja štiri mogoče razloge za pristojnost Sodišča: obseg obveznosti Skupnosti, povezavo z usklajenim pravom Skupnosti, pristop k predlogom za sprejetje predhodne odločbe in dolžnost sodelovanja. Po sodbi Dior in drugi je več strani pozvalo k jasnejšemu utemeljevanju: glej na primer Koutrakos, P., The Interpretation of Mixed Agreements under the Preliminary Reference Procedure (2002), EFA, zv. 7, str. 25, in Heliskoski, J., The Jurisdiction of the European Court to Give Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements (2000), Nordic Journal of International Law, zv. 69, str. 395.

39 – Točke od 30 do 38 sodbe. Eeckhout ta vidik zlasti kritizira, ker meni, da je zadnjenavedena pristojnost vprašanje pravnega učinka določbe in da je razlaga pravnega učinka določbe sestavni del razlage te določbe.

40 – Sodbi z dne 7. oktobra 2004 v zadevi Komisija proti Franciji (Étang de Berre) (C-239/03, ZOdl., str. I-9325) in z dne 30. maja 2006 v zadevi Komisija proti Irski (tovarna Mox) (C-459/03, ZOdl., str. I-4635).

sporazumi enak položaj kot sporazumi, ki so izključno v pristojnosti Skupnosti, če gre za določbe, ki spadajo v pristojnost Skupnosti.[41]

52. Pred izrekom sodbe Merck Genéricos Produtos Farmacêuticos[42] se je torej pojavila težava opredeljevanja področij, na katerih je Sodišče pristojno za odločanje o mešanih sporazumih. Ta težava je v obravnavanem primeru izražena v nekaterih predloženih dokumentih, zlasti finske in švedske vlade, ki sta izrazili vprašanje pristojnosti Sodišča v okviru svojih stališč o vsebinski razlagi zadevne določbe.

53. V teh okoliščinah je bila odločna sodba Merck Genéricos Produtos Farmacêuticos dobrodošla sprememba. Primer je sicer zadeval razlago člena 33 Sporazuma TRIPs, vendar se je v okviru zadeve postavljalo enako vprašanje, kot ga Sodišče preučuje v obravnavanem primeru: katero sodišče je najprimernejše za odločanje, ali ima (oziroma ali bi lahko imela) neka določba mešanega sporazuma neposredni učinek?

54. Sodišče je odločno razsodilo, da je pristojnost za pripisovanje neposrednega učinka odvisna od tega, ali ta določba spada na področje, ki je urejeno z zakonodajo Skupnosti. Ob pritrdilnem odgovoru bi se uporabljalo pravo Skupnosti (kot ga razlaga Sodišče), v nasprotnem primeru pa se ne bi zahtevalo niti izključevalo, da se s pravnim redom države članice posameznikom prizna pravica do neposrednega sklicevanja na zadevni predpis. Poleg tega je Sodišče odločilo, da vprašanje o delitvi pristojnosti med Skupnostjo in njenimi državami članicami zahteva enoten odgovor na ravni Skupnosti, ki ga lahko poda le Sodišče, ter da je torej pristojno za presojo takega vprašanja.[43]

55. Kljub precej kratki obrazložitvi v sodbi Merck Genéricos Produtos Farmacêuticos se mi zdi, da je Sodišče s to sodbo presekalo gordijski vozel in zagotovilo jasen odgovor na vprašanje, ali je Sodišče pristojno za ugotavljanje najprimernejšega sodišča za odločanje o tem, ali ima neka določba neposredni učinek. Odgovor na to vprašanje je bil pritrdilen.

56. Z odločitvijo Sodišča v sodbi Merck Genéricos Produtos Farmacêuticos se popolnoma strinjam. Prednost navedene sodbe je ta, da se v njej uporablja zelo praktičen pristop k vprašanju, ki se pogosto pojavi v politično

41 – Sodba Étang de Berre, točka 25. Sodišče je na kratko preučilo vprašanje opredelitve obsega pristojnosti Skupnosti in navedlo, da neobstoj določb Skupnosti v zvezi s konkretnim okoljskim problemom na področju (varstvo okolja), ki je na splošno urejeno s pravom Skupnosti, ne ogroža pristojnosti Skupnosti (točke od 27 do 31).

42 – V opombi 21 navedena sodba.

43 – Točke od 33 do 38 sodbe.

občutljivih okoliščinah. Kot so navedli nekateri pravni strokovnjaki, je mešani sporazum tudi sam rezultat pragmatičnih sil in sredstvo za reševanje vprašanj, ki izhajajo iz potrebe po mednarodnih sporazumih v večplastnem sistemu.[44]

57. Analiza v nadaljevanju bo zelo podobna pristopu v sodbi Merck Genéricos Produtos Farmacêuticos. Dodala bom samo nekatera pojasnila, če in ko bom menila, da bi ta Sodišču lahko koristila.

Pristojnost za razlaganje mešanega sporazuma

58. Člen 300(7) ES določa, da so instrumenti, sklenjeni na podlagi tega člena, za institucije Skupnosti in države članice zavezujoči. Aarhuška konvencija je prav tak instrument. Njene določbe so zdaj sestavni del pravnega reda Skupnosti.[45] Mešani sporazumi, ki so jih sklenile Skupnost, njene države članice in tretje države, imajo v pravnem redu Skupnosti enak položaj kot sporazumi, ki so izključno v pristojnosti Skupnosti, če gre za določbe, ki spadajo v pristojnost Skupnosti.[46]

59. Sodba Merck Genéricos Produtos Farmacêuticos je zadevala, enako kot obravnavani primer, mešani sporazum, ki ni vseboval obveznosti, porazdeljenih med Skupnost in države članice, do drugih pogodbenic. Sodišče je razsodilo, da je pristojno – in v resnici je bilo tudi najprimernejše – za presojo vprašanja delitve pristojnosti med Skupnostjo in njenimi državami članicami ter za opredelitev obveznosti, ki jih je Skupnost prevzela s tem.[47]

60. S tem stališčem se strinjam. Zdi se mi jasno, da je Sodišče edini organ, ki je sposoben take presoje.[48] Umetno omejevanje Sodišča

44 – Glej zlasti De Baere, G., Constitutional Principles of EU External Relations (Oxford University Press, 2008), str. 264.

45 – Glej sodbo o tovarni Mox (točki 82 in 84 ter navedena sodna praksa). Gre za že dolgo ustaljeno sodno prakso: glej sodbo Demirel (točka 6 in navedena sodna praksa).

46 – Sodba Étang de Berre (točka 25 in navedena sodna praksa). To velja ne samo za določbe, ki spadajo v izključno pristojnost Skupnosti, ampak tudi za določbe deljene pristojnosti. Koristen je lahko vidik, da Skupnost pridobi izključno zunanjo pristojnost z izvrševanjem latentne pristojnosti. Generalni pravobranilec Cosmas je v točki 43 sklepnih predlogov, predstavljenih v zadevi Dior in drugi, vzpostavil razliko med mogočo in dejansko pristojnostjo Skupnosti ter navedel, da se prva spremeni v drugo, ko Skupnost na določenem področju sprejme zakonodajne ukrepe. Eeckhout tej analizi izraža podporo (glej zgoraj, str. 271) in tudi sama bi jo podprla kot sredstvo za razumevanje tega problema.

47 – Točke od 31 do 33 sodbe.

48 – Vendar je generalni pravobranilec Cosmas v sklepnih predlogih, predstavljenih v zadevi Dior in drugi, odločno nasprotoval temu, da se Sodišču dodeli pristojnost za razlaganje vseh določb mešanih sporazumov, ter navedel, da bi se s tem posegalo v pristojnost nacionalnih organov in da institucionalna vloga Sodišča ne vključuje prevzemanja zakonodajne pobude za usklajevanje nacionalne zakonodaje (glej točki 42 in 48).

celo pri tem, da napravi prvi korak k razlagi zakonodaje kot celote, da bi lahko vse stranke mešanega sporazuma vedele, katere so njihove odgovornosti in kolikšna pooblastila imajo za njegovo vsebinsko razlaganje, se mi ne zdi razumno. Tak pristop bi bil več kot samo popolnoma nesmiseln.

61. Poleg tega bi vsako drugačno stališče privedlo do neenotnosti pri izvajanju zakonodaje. S tem pa bi se povečala pravna negotovost za Skupnost, države članice, tretje države pogodbenice in morebitne stranke v sporu. Popolnoma mogoče je tudi, da bi taka izbira odprla vrata obtožbam, da Skupnost ne izpolnjuje svojih obveznosti pogodbenice.

62. Zaradi navedenih razlogov se zdi smiselno uporabiti pristop, ki ga je Sodišče uporabilo v zadevi Merck Genéricos Produtos Farmacêuticos, in sicer da ima Sodišče zadostno pristojnost vsaj za to, da presodi, katero sodišče – Sodišče samo ali pristojno sodišče države članice – je najprimernejše za odločanje, ali ima neka določba neposredni učinek.

Katero sodišče je najprimernejše za odločanje, ali ima člen 9(3) Aarhuške konvencije neposredni učinek?

63. Merilo, ki ga je Sodišče določilo za rešitev navedenega vprašanja[49] v zadevi Merck Genéricos Produtos Farmacêuticos, je, ali je posebno področje, na katero spada določba, ki jo je treba preučiti, urejeno z zakonodajo Skupnosti.

64. V tem merilu je izraženo razlikovanje, ki ga je Sodišče vzpostavilo v zadevi AETR,[50] in sicer da je določanje tega, ali določba spada v okvir izključne pristojnosti Skupnosti ali ne, odvisno od tega, ali so bila na zadevnem področju uzakonjena dovolj celovita notranja pravila. V navedenem merilu je ohranjen tudi eden od pozitivnih vidikov sodbe Hermès International, in sicer preprečevanje bodočih razhajanj pri razlagi v primerih, ki bodo vplivali na pravo Skupnosti in v katerih posledično obstaja potreba po enotnosti.

65. Ali je člen 9(3) Aarhuške konvencije določba, ki je del področja, urejenega s pravom Skupnosti?

49 – In tudi za rešitev povezanega vprašanja, kar zadeva sámo določbo, in sicer, ali je priznanje neposrednega učinka za določbo mešanega sporazuma v nasprotju s pravom Skupnosti.

50 – Za namene naknadne delitve pristojnosti v okviru mešanega sporazuma.

66. Tu postane očitna ena od težav sodbe Merck Genéricos Produtos Farmacêuticos. Navedena sodba ne vsebuje napotkov glede tega, do katere mere je izvrševanje pristojnosti Skupnosti „dovolj pomembno“, da bi lahko šteli, da je neko „področje“ urejeno s pravom Skupnosti.

Ali se je mogoče opreti na „podredno“ zakonodajo?

67. S „podredno“ zakonodajo označujem zakonodajo, ki se nanaša na predmet upravne odločitve (npr. na zadevno zavarovano vrsto), v nasprotju z zakonodajo, s katero je neposredno urejen dostop do pravnega varstva v zvezi s sámo odločitvijo. Seveda bo sodišče želelo upoštevati tako zakonodajo pri oblikovanju končne odločitve, vendar se s tem pojavi vprašanje, ali je obstoj take zakonodaje upošteven tudi v zvezi z dostopom do pravnega varstva na podlagi Aarhuške konvencije.

68. Spor o glavni stvari se nanaša na rjavega medveda. Postavlja se torej vprašanje, ali je dejstvo, da je rjavi medved vključen na seznam vrst, zavarovanih z Direktivo o habitatih, upoštevno za ugotavljanje, ali je člen 9(3) Aarhuške konvencije del področja, ki spada v okvir prava Skupnosti.

69. Po mojem mnenju je odgovor nikalen.

70. Če bi se taka „podredna“ zakonodaja upoštevala, bi postala razlaga člena 9(3) neenotna. Odvisna bi bila od natančnih dejstev v zadevi pred sodiščem, ki bi člen razlagalo. V obravnavanem primeru bi bilo na primer vprašanje, ali je za razlaganje Aarhuške konvencije pristojno Sodišče Evropske unije ali nacionalno sodišče, odvisno od tega, ali je vrsta, za katero se je želelo pridobiti dovoljenje za lov, navedena na določenem seznamu Direktive o habitatih. Ta pristop pa je preveč naključen in samovoljen, da bi bil primerna podlaga za določanje pristojnosti.

71. Seveda lahko v posameznih primerih velika količina „podredne“ zakonodaje omeji prosto presojo nacionalnega sodišča ne glede na vpliv člena 9(3). Tako bi bila lahko v obravnavanem primeru ustrezno uporabljena Direktiva o habitatih, v kateri je rjavi medved naveden kot zavarovana vrsta.[51] Ta direktiva

51 – Glej točko 16 zgoraj.

nima neposrednega vpliva na vprašanja, ki so bila predložena Sodišču, niti na presojo tega, ali se lahko členu 9(3) Aarhuške konvencije pripiše neposredni učinek. Kljub temu pa mora Slovaška republika zagotoviti učinkovito izvajanje Direktive o habitatih.[52]

Opredelitev „področja“

72. Kako ozko je treba opredeliti področje, ki mora biti urejeno z zakonodajo Skupnosti? Predvideti je mogoče več možnosti – od široke in splošne opredelitve („zakonodaja, ki vpliva na okolje“)[53] do take, ki je popolnoma ali delno usklajena s predmetom Aarhuške konvencije („dostop do informacij, udeležba javnosti pri odločanju in dostop do pravnega varstva v okoljskih zadevah“)[54] –, da bi se ugotovilo, ali je natančen predmet konkretne določbe, ki se obravnava, zajet v zakonodajnem ukrepu, s katerim je bila ta določba vključena v pravo EU.

73. Delitev pristojnosti v mešanem sporazumu je oslabljena s pragmatičnimi vidiki, hkrati pa se nagiba k spremembam. Mešani sporazumi so včasih zakonodajni kompromisi, nastali zaradi politične potrebe po sklenitvi sporazuma. Skladno s tem se zdi smiselno, da Sodišče pragmatično opredeli „področje“, ki se nanaša na izvajanje neke določbe, in pri tem upošteva tako mednarodno konvencijo kot vidik, ali je bila na ravni EU sprejeta zakonodaja za vključitev zadevne določbe, kar zadeva države članice.

74. S členom 9(3) se pogodbenicam Aarhuške konvencije nalaga poseben in ločen sklop obveznosti. Čeprav je ta člen del širokega področja „okoljskega prava“ (ki je bilo predmet številnih zakonodajnih pobud na ravni Skupnosti), se obveznosti, ki jih določa, dovolj razlikujejo od tistih, navedenih v drugih določbah člena 9 (kot je v izjavi poudaril Svet),

52 – Čeprav na primer Direktiva o habitatih ne vsebuje procesnega upravičenja za to, da stranka izpodbija upravni postopek, je mogoče, da mora predložitveno sodišče v primeru, o katerem odloča, po uradni dolžnosti ugotoviti, da je odločitev po vsebini v nasprotju z obveznostmi Slovaške republike na podlagi prava EU. Mogoče je tudi, da bi moralo zagotoviti dostop do sodišča na podlagi člena 3(1)(b) ter členov 12 in 13 Direktive 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode (UL L 143, str. 56), če bi škodo zavarovani vrsti (rjavemu medvedu) povzročila „poklicna dejavnost“ v smislu člena 2(7) navedene direktive in če bi imele zadevne osebe po slovaškem pravu „dovolj velik interes“, kot je določen v tretjem pododstavku člena 12(1).

53 – O taki opredelitvi je mogoče sklepati v okviru sodbe Étang de Berre (točka 28), čeprav je ta primer, kot je bilo navedeno zgoraj, zadeval pristojnost Sodišča v tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti.

54 – Zdi se, da je bilo tako v primeru Dior in drugi: glej točko 32 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca Cosmasa, predstavljenih v tej zadevi. Vendar, kot kaže, generalni pravobranilec v točki 33 navaja, da bi moralo biti upoštevno merilo to, ali je Skupnost „izvrševala svojo mogočo pristojnost na zadevnem področju“. Generalni pravobranilec v točki 35 še predlaga, naj se preuči, ali sta razlaga in uporaba zadevnega člena vplivali na katero od določb prava Skupnosti.

da mora Sodišče preučiti, ali je posebno področje, ki ga zajema člen 9(3), urejeno s pravom Skupnosti.

Ali je področje, na katero spada člen 9(3), urejeno s pravom Skupnosti?

75. Kot sta poudarili poljska in finska vlada, posebno področje, na katero spada člen 9(3), s pravom Skupnosti še ni urejeno.

76. Čeprav je člen 9(2) Aarhuške konvencije zajet v Direktivi 2003/35, določbe člena 9(3) še niso postale del prava EU.[55] Edini prenos, ki je bil izveden, in sicer z Uredbo št. 1367/2006, se je nanašal samo na institucije EU. Po mojem mnenju je mogoče tu uporabiti različico načela angleškega *common law* – *inclusio unius est exclusio alterius*. Tako obstoj uredbe, na podlagi katere se člen 9(3) uporablja za institucije, samo potrjuje dejstvo, da na ravni EU ni nobenega ukrepa, s katerim bi se enakovredne obveznosti prenesle v nacionalne pravne rede držav članic.[56] Predlog direktive, s katerim je Komisija želela zagotoviti izvajanje člena 9(3), kar zadeva obveznosti držav članic, je padel na trdna tla. Prenos obveznosti člena 9(3) v nacionalne zakonodaje prek prava EU je treba še izvesti.

77. Zdi se mi, da je predlog direktive za izvajanje člena 9(3), ki ostaja samo predlog, posebno pomemben. Po mojem mnenju Sodišče ne bi smelo prezreti neobstoja upoštevne zakonodaje Skupnosti in si dodeliti pristojnosti za odločanje o neposrednem učinku člena 9(3). Če bi to storilo, bi se postavilo v vlogo zakonodajalca. Zakonodajalec pa se

55 – Očitno široki obseg sodbe Étang de Berre se v tem smislu razlikuje. Kot poudarja poljska vlada, je v navedenem primeru Sodišče zavrnilo ugovore zoper svojo pristojnost, ker je bila splošna zakonodaja že sprejeta. Ni pa bilo zakonodaje, ki bi se nanašala na poseben problem, predložen Sodišču. V obravnavanem primeru je člen 9(3) neodvisna določba, ki ni podmnožica dela člena 9 (člena 9(2)), že vključenega v pravo EU.

56 – Glej sodbo Splošnega sodišča z dne 1. julija 2008 v zadevi Região autónoma dos Açores proti Svetu (T-37/04, ZOdl., str. II-103, točka 93), v kateri je Splošno sodišče razsodilo, da je pravni učinek Uredbe št. 1367/2006 omejen na institucije Skupnosti.

je zavestno odločil – in ta odločitev se še ni spremenila –, da ne ukrepa.

78. Poleg tega je v izjavi navedeno, da Skupnost meni, da „obveznosti iz člena 9(3) [K]onvencije, saj zadevajo upravne in sodne postopke izpodbijanja dejanj in opustitve s strani posameznikov in državnih organov […], ki niso institucije Evropske skupnosti", spadajo v okvir pristojnosti držav članic ter da so države članice (in bodo tudi ostale) odgovorne za izvajanje teh obveznosti, razen če in dokler Skupnost ne ukrepa. Dejstvo, da Skupnost ni ukrepala, se mi zdi ključno.[57]

79. Kar zadeva temeljne obveznosti v sporu o glavni stvari, menim, da člen 9(3) ni del področja, ki spada v okvir prava Skupnosti.

80. Torej morajo nacionalna sodišča držav članic odločiti, ali je treba za člen 9(3) šteti, da ima neposredni učinek v pravnem redu posamezne države članice. S pravom EU se ta razlaga ne zahteva niti se ne izključuje. Zato lahko nacionalno sodišče tej določbi pripiše neposredni učinek pod pogoji, določenimi v nacionalni zakonodaji, ni pa k temu zavezano s pravom EU. Prej mora država članica, če se ji s členom 9(3) nalagajo obveznosti, te obveznosti izpolniti na podlagi mednarodnega prava.

Predlog

81. Zato Sodišču predlagam, naj razsodi, da mora nacionalno sodišče odločiti, ali ima člen 9(3) Aarhuške konvencije v pravnem redu zadevne države članice neposredni učinek v okoliščinah, v katerih je Evropska unija 17. februarja 2005 pristopila k navedenemu mednarodnemu sporazumu, vendar do zdaj še ni sprejela zakonodaje, da bi to konkretno določbo zadevnega sporazuma vključila v pravo Evropske unije, kar zadeva obveznosti, ki se z navedeno določbo nalagajo državam članicam (v nasprotju s tistimi, naloženimi institucijam Evropske unije).

82. Če se Sodišče ne bi strinjalo z mojim predlogom za odgovor na prvo vprašanje, je treba preučiti drugo in tretje vprašanje.

57 – Tudi v tem smislu se dejstva v obravnavanem primeru razlikujejo od tistih v sodbi Étang de Berre.

Drugo vprašanje

83. Ali ima člen 9(3) neposredni učinek?

84. Če bi Sodišče menilo, da je treba odgovoriti na to vprašanje, predlagam, naj odgovori, da člen 9(3) nima neposrednega učinka.

85. Neposredni (ali drugačen) učinek določbe mednarodnega sporazuma, ki je za EU zavezujoč, lahko pogodbenice določijo v samem sporazumu. V nasprotnem primeru morajo sodišča navedenih pogodbenic presoditi, ali ima določba neposredni učinek. Zato je Sodišče razsodilo, da je treba določbo mednarodnega sporazuma, ki ga Skupnost sklene s tretjimi državami, šteti za določbo z neposrednim učinkom, če glede na njeno besedilo ter tudi predmet in naravo tega sporazuma vsebuje jasno in nedvoumno obveznost, katere izpolnitev ali učinki niso odvisni od sprejetja nadaljnjega predpisa.[58]

86. Člen 9(3) določa, da „[mora pogodbenica] [p]oleg tega in brez vpliva na revizijske postopke iz prvega in drugega odstavka tega člena […] zagotoviti, da imajo člani javnosti, kadar izpolnjujejo morebitna merila po njenem notranjem pravu, dostop do upravnih ali sodnih postopkov za izpodbijanje dejanj in opustitev oseb zasebnega prava in organov javne oblasti, ki so v nasprotju z določbami njenega notranjega prava, ki se nanaša na okolje“.

87. Po mojem mnenju člen 9(3) ne vsebuje obveznosti, ki bi bile dovolj jasne in nedvoumne, da bi se z njimi brez naknadnih pojasnil in opredelitev neposredno urejal pravni položaj posameznikov.

88. Združenje LZ pravilno navaja, da so člani javnosti na podlagi člena 9(3) upravičeni do dostopa do upravnih ali sodnih postopkov. Vendar je ta upravičenost nujno pogojena z izpolnjevanjem meril, določenih v nacionalnem pravu.[59]Ne člen 9(3) ne druge določbe Aarhuške konvencije ne vsebujejo napotkov o tem, kakšna so lahko navedena merila oziroma kakšna bi morala biti. Kot upravičeno poudarja nemška vlada, iz pripravljalnih dokumentov Aarhuške konvencije nasprotno

58 – Glej na primer sodbo z dne 13. decembra 2007 v zadevi Asda Stores (C-372/06, ZOdl., str. I-11223, točka 82 in navedena sodna praksa). Glej tudi v opombi 26 navedeno sodbo Demirel (točka 14) in sodbo z dne 3. junija 2008 v zadevi Intertanko in drugi (C-308/06, ZOdl., str. I-4057, točka 39). Nekoliko drugačno ubeseditev je mogoče najti v sodbi Dior in drugi (točka 42) in v sklepnih predlogih, predstavljenih v združenih zadevah FIAMM in FIAMM Technologies proti Svetu in Komisiji (sodba z dne 9. septembra 2008, C-120/06 P in C-121/06 P, ZOdl., str. I-6513), v katerih generalni pravobranilec Poiares Maduro kritizira ustaljeno uporabo izraza „neposredni učinek“, ki se nanaša na dva pravna pojma (točka 26).

59 – Ali združenje LZ dejansko izpolnjuje ta merila, morajo seveda ugotoviti nacionalna sodišča.

izhaja, da so želeli avtorji to opredelitev prepustiti pogodbenicam.[60]

89. Ob neobstoju teh izrecnih omejitev bi bil mogoči obseg člena 9(3) zelo širok. Pripisovanje neposrednega učinka členu 9(3), s čimer bi se zaobšla možnost, da države članice določijo merila, ki privedejo do njegovega izvajanja, bi bilo enako uvajanju sistema popularne tožbe po sodni, namesto po zakonodajni poti. Dejstvo, da predlog direktive še vedno ni bil sprejet, kaže, da bi bil v tem posebnem okviru tak korak neprimeren.

90. Združenje LZ je na obravnavi trdilo, da je Sodišče navedlo, da neposredni učinek ni nujno izključen zaradi potrebe po določitvi meril s strani držav članic. Vendar se sodna praksa, na katero se je sklicevalo združenje LZ – to sta sodbi Deutscher Handballbund[61] in Simutenkov[62] –, razlikuje od obravnavanega primera v tem, da so bila merila, ki sta jih morali določiti državi članici v navedenih zadevah, omejena postopkovna merila, ne pa vsebinska merila s širokim obsegom.

91. Nazadnje, kot upravičeno opozarja Komisija, bi pripisovanje neposrednega učinka členu 9(3), tako da bi se lahko (ob neobstoju meril, ki bi določala nasprotno) nanj skliceval vsak član javnosti, povzročilo precejšnjo pravno negotovost za tista telesa, katerih dejanja ali opustitve bi bili lahko predmet upravnega ali sodnega postopka. Ta telesa so lahko osebe zasebnega prava in organi javne oblasti. Po mojem mnenju je to še en razlog za stališče, da člen 9(3) ne bi smel imeti neposrednega učinka.

92. Naj dodam samo še, da dejstvo, da konkretna določba mednarodnega sporazuma nima neposrednega učinka, ne pomeni, da je nacionalnim sodiščem pogodbenice ni treba upoštevati.[63]

60 – Pripravljalne dokumente je mogoče najti v dokumentu ECE/MP.PP/2005/3/Add.3 z dne 8. junija 2005 na spletni strani www.unece.org/env/pp/mop2/mop2.doc.htm. V členu 31 Dunajske konvencije o pogodbenem pravu je navedeno, da si mednarodno pravo prizadeva za uveljavitev naravnega in običajnega pomena določb pogodbe. Vendar tako člen 32 Dunajske konvencije kot splošna načela mednarodnega prava določajo možnost opiranja na pripravljalne dokumente pri ugotavljanju pomena izraza, kadar razlaga na podlagi običajnega pomena določbe ter ob upoštevanju njenega predmeta in namena privede do dvoumnega ali nejasnega pomena navedenega izraza. Glej Sinclair, The Vienna Convention on the Law of Treaties, 2. izd., Manchester University Press, 1984, str. 141 in naslednje.

61 – Sodba z dne 8. maja 2003 (C-438/00, Recueil, str. I-4135, točka 29).

62 – Sodba z dne 12. aprila 2005 (C-265/03, ZOdl., str. I-2579, točki 24 in 25).

63 – Glej po analogiji točko 80 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca Cosmasa, predstavljenih v zadevi Dior in drugi, ki je navedena v opombi 36.

93. Zato Sodišču predlagam, naj – če bi menilo, da je treba odgovoriti na drugo predloženo vprašanje – razsodi, da člen 9(3) Aarhuške konvencije po pravu EU nima neposrednega učinka.

Tretje vprašanje

94. Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem sprašuje, ali „dejanje organa javne oblasti“ iz člena 9(3) Aarhuške konvencije vključuje odločitev, ki jo sprejme upravni organ.

95. Jasno je, da je Sodišče pristojno za razlaganje člena 9(3) Aarhuške konvencije, kar zadeva obveznosti, ki se s tem členom nalagajo institucijam EU na podlagi Uredbe št. 1367/2006. Če bi se v skladu s sklepanjem v sodbah Dzodzi[64] in Leur-Bloem[65] zdelo primerno, da nacionalno sodišče, ki uporabi navedeno določbo v okviru nacionalnega prava, pozna pomen, ki bo pripisan ključnim izrazom te določbe v okviru prava EU, bo Sodišče morda želelo odgovoriti na tretje postavljeno vprašanje.

96. Kot kaže, težava v obravnavanem primeru izhaja iz jezikovne posebnosti v slovaški različici Aarhuške konvencije. Beseda „akt“ – izraz v slovaškem pravu navadno označuje upravni predpis – je uporabljena v členu 6 in drugje v členu 9, ne pa v členu 9(3). V zadnjenavedenem členu je uporabljena beseda „ukon“. Slovaško vrhovno sodišče je zato menilo, da je treba izraz „dejanja in opustitve“ iz člena 9(3) razumeti v smislu, da ne vključuje posameznih odločitev upravnih organov.

97. Vendar druge jezikovne različice kažejo, da je „akt“ samo splošen izraz za pozitivne ukrepe, ki jih lahko sprejme upravno telo, in pomeni nasprotje izrazu „opomenuti“ (opustitve), ki zajema vse, kar bi morda tako telo moralo storiti, pa ni.[66]

64 – Sodba z dne 18. oktobra 1990 (C-297/88 in C-197/89, Recueil, str. I-3763).

65 – V opombi 35 navedena sodba.

66 – V angleški različici je na primer uporabljen izraz *act or omission*, v francoski *les actes ou omissions* in v nemški *vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen*.

98. Dejstvo, da se člen 9(3) v besedilu razlikuje od člena 9(2) (ki govori o „kateri koli odločitvi, dejanju ali opustitvi“), po mojem mnenju ne pomeni, da ga je treba razumeti v smislu, da izključuje uradne odločitve, še manj pa v smislu, da izključuje dejanja in opustitve, navedene v členu 9(2). Če bi bila zakonodajalčeva namera taka, se mi zdi verjetneje, da bi bil uporabljen izraz, kot je „razen tistih iz člena 9(2)“.

99. Razumevanje besede „dejanja“ iz člena 9(3) v smislu, da vključuje odločitev, je podprto z izrazom „brez vpliva na revizijske postopke iz prvega in drugega odstavka“. Člen 9(3) je dopolnilna določba. Ne sme se razlagati ozko, tako da se iz njenega obsega umetno izključijo odločitve, ki so lahko predmet postopkov iz člena 9(1) ali (2).

100. Zato Sodišču predlagam, naj na tretje vprašanje odgovori tako, da je treba člen 9(3) razlagati v smislu, da pojem „dejanje organa javne oblasti“ vključuje dejanje v obliki sprejetja odločitve. Pravica javnosti, da dostopa do sodnih revizijskih postopkov v okviru omejitev, določenih v členu 9(3), mora vključevati pravico do izpodbijanja odločitve upravnega telesa, ki naj bi bila v nasprotju z določbami nacionalnega prava države članice v zvezi z okoljem.

Predlog

101. Zato Sodišču predlagam, naj na vprašanja, ki jih je predložilo Najvyšší súd Slovenskej republiky, odgovori:

1. Predlog za sprejetje predhodne odločbe je nedopusten, razen v delih, v katerih se nanaša na člen 9(3) Aarhuške konvencije.

2. Nacionalno sodišče mora odločiti, ali ima člen 9(3) Aarhuške konvencije v pravnem redu zadevne države članice neposredni učinek v okoliščinah, v katerih je Evropska unija 17. februarja 2005 pristopila k navedenemu mednarodnemu sporazumu, vendar do zdaj še ni sprejela zakonodaje, da bi to konkretno določbo zadevnega sporazuma vključila v pravo Evropske unije, kar zadeva obveznosti, ki se z navedeno določbo nalagajo državam članicam.

3. Člen 9(3) Aarhuške konvencije je treba razlagati tako, da pojem „dejanje organa javne oblasti“ vključuje dejanje v obliki sprejetja odločitve. Pravica javnosti, da dostopa do sodnih revizijskih postopkov v okviru omejitev, določenih v členu 9(3), vključuje pravico do izpodbijanja odločitve upravnega telesa, ki naj bi bila v nasprotju z določbami nacionalnega prava države članice v zvezi z okoljem.

Če bi Sodišče menilo, da je pristojno za odločanje o neposrednem učinku člena 9(3) Aarhuške konvencije:

4. Člen 9(3) Aarhuške konvencije po pravu EU nima neposrednega učinka.