UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

8 päivänä maaliskuuta 2011*

Asiassa C-240/09,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Najvyšší súd Slovenskej republiky (Slovakia) on esittänyt 22.6.2009 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 3.7.2009, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Lesoochranárske zoskupenie VLK

vastaan

Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot (esittelevä tuomari), K. Schiemann ja D. Šváby sekä tuomarit A. Rosas, R. Silva de Lapuerta, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh, M. Safjan ja M. Berger,

* Oikeudenkäyntikieli: slovakki.

julkisasiamies: E. Sharpston,
kirjaaja: hallintovirkamies R. Şereş,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 4.5.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Lesoochranárske zoskupenie VLK, edustajanaan advokátka I. Rajtáková,

– Slovakian hallitus, asiamiehenään B. Ricziová,

– Saksan hallitus, asiamiehinään M. Lumma ja B. Klein,

– Kreikan hallitus, asiamiehinään G. Karipsiadis ja T. Papadopoulou,

– Ranskan hallitus, asiamiehinään G. de Bergues ja S. Menez,

– Puolan hallitus, asiamiehinään M. Dowgielewicz, D. Krawczyk ja M. Nowacki,

– Suomen hallitus, asiamiehinään J. Heliskoski ja M. Pere,

– Ruotsin hallitus, asiamiehenään A. Falk,

– Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehinään L. Seeboruth ja J. Stratford,

– Euroopan komissio, asiamiehinään P. Oliver ja A. Tokár,

kuultuaan julkisasiamiehen 15.7.2010 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen, joka on hyväksytty Euroopan yhteisön puolesta 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY (EUVL L 124, s. 1; jäljempänä Århusin yleissopimus), 9 artiklan 3 kappaleen tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain Lesoochranárske zoskupenie VLK (jäljempänä zoskupenie), joka on Slovakian oikeuden mukaan perustettu yhdistys, jonka tarkoituksena on ympäristönsuojelu, ja Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky (Slovakian tasavallan ympäristöministeriö, jäljempänä Ministerstvo životného prostredia) ja joka koskee kyseisen yhdistyksen vaatimusta osallistumisesta asiaan osallisena hallinnolliseen menettelyyn, joka koskee poikkeusten myöntämistä tiettyjen lajien – kuten ruskeakarhun – suojelusta, pääsyä luonnonsuojelualueille taikka kemiallisten tuotteiden käyttöä tällaisilla alueilla.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Kansainvälinen oikeus

3 Århusin yleissopimuksen 9 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Kukin sopimuspuoli varmistaa kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti, että henkilö, joka katsoo, että hänen 4 artiklan nojalla esittämänsä tietopyyntö on jätetty huomiotta tai perusteettomasti hylätty osittain tai kokonaan, siihen on vastattu puutteellisesti tai sitä ei muuten ole käsitelty edellä mainitun artiklan määräysten mukaisesti, voi saattaa asian tuomioistuimessa tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä uudelleen tutkittavaksi.

Jos sopimuspuoli tarjoaa mahdollisuuden saattaa asia tuomioistuimessa uudelleen tutkittavaksi, se varmistaa, että henkilöllä on myös mahdollisuus saattaa asia laissa säädetyllä nopealla maksuttomalla tai edullisella menettelyllä muun viranomaisen tai muu riippumattoman ja puolueettoman elimen uudelleen käsiteltäväksi.

Tämän 1 kappaleen nojalla tehdyt lopulliset päätökset sitovat tietoja hallussaan pitävää viranomaista. Perustelut esitetään kirjallisesti ainakin silloin, kun tietojen antamisesta kieltäydytään tämän kappaleen nojalla.

2. Kukin sopimuspuoli varmistaa kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti, että niillä, jotka kuuluvat yleisöön, jota asia koskee, ja

a) joiden etua asia riittävästi koskee; tai vaihtoehtoisesti

b) jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos sopimuspuolen hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä niin edellytetään,

on mahdollisuus saattaa tuomioistuimessa ja/tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä minkä tahansa 6 artiklan määräysten soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen laillisuus sekä vastaavasti muiden tämän yleissopimuksen asiaankuuluvien määräysten soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi kansallisen lainsäädännön määräysten mukaisesti ja rajoittamatta tämän artiklan 3 kappaleen soveltamista.

Riittävä etu ja oikeuksien heikentyminen määritellään kansallisen lainsäädännön vaatimusten sekä sen tavoitteen mukaisesti, että yleisölle, jota asia koskee, annetaan laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus tämän yleissopimuksen soveltamisalalla. Tätä varten jokaisen 2 artiklan 5 kappaleessa tarkoitetut vaatimukset täyttävän valtiosta riippumattoman järjestön etua pidetään tämän kappaleen a kohdassa tarkoitetulla tavalla riittävänä. Näillä järjestöillä katsotaan myös olevan oikeuksia, joita on mahdollista loukata tämän kappaleen b kohdassa tarkoitetulla tavalla.

Tämän 2 kappaleen määräykset eivät estä sitä mahdollisuutta, että hallintoviranomainen alustavasti tutkii asian uudelleen, eivätkä ne vaikuta vaatimukseen hallinnollisten uudelleentarkastelumenettelyjen loppuun saattamisesta ennen kuin asia saatetaan tuomioistuimessa tutkittavaksi, silloin kun kansallisessa lainsäädännössä on tällainen vaatimus.

3. Kukin sopimuspuoli varmistaa, että yleisöön kuuluvilla, jotka täyttävät mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset, on tämän artiklan 1 ja 2 kappaleessa tarkoitettujen uudelleentarkastelumenettelyjen lisäksi ja niiden soveltamista rajoittamatta mahdollisuus turvautua hallinnollisiin tai tuomioistuinmenettelyihin yksityishenkilöiden ja viranomaisten sellaisten toimien tai laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen, jotka ovat sopimuspuolen kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa.

_ _”

4 Århusin yleissopimuksen 19 artiklan 4 ja 5 kappaleessa määrätään seuraavaa:

”4. Kaikki tämän yleissopimuksen mukaiset velvoitteet sitovat 17 artiklassa tarkoitettua järjestöä, josta tulee yleissopimuksen sopimuspuoli minkään sen jäsenvaltioista olematta sopimuspuolena. Jos yksi tai useampi tällaisen järjestön jäsenvaltio on tämän yleissopimuksen sopimuspuolena, järjestö ja sen jäsenvaltiot päättävät vastuustaan tästä yleissopimuksesta johtuvien velvoitteidensa osalta. Tällaisissa tapauksissa järjestö ja sen jäsenvaltiot eivät voi käyttää tämän yleissopimuksen mukaisia oikeuksia samanaikaisesti.

5. Tämän yleissopimuksen 17 artiklassa tarkoitetut alueellisen taloudellisen yhdentymisen järjestöt ilmoittavat ratifioimis-, hyväksymis- tai liittymiskirjoissaan tämän yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvia asioita koskevan toimivaltansa laajuuden. Nämä järjestöt ilmoittavat tallettajalle myös toimivaltansa laajuuden merkittävistä muutoksista.”

Unionin oikeus

5 Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (EYVL L 206, s. 7; jäljempänä luontodirektiivi) 12 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet liitteessä IV olevassa a kohdassa olevia eläinlajeja koskevan tiukan suojelujärjestelmän käyttöön ottamiseksi niiden luontaisella levinneisyysalueella ja kiellettävä:

a) kaikki näiden lajien yksilöitä koskeva tahallinen pyydystäminen tai tappaminen luonnossa;

b) näiden lajien tahallinen häiritseminen erityisesti niiden lisääntymis-, jälkeläistenhoito-, talvehtimis- ja muuttoaikana;

c) tahallinen munien hävittäminen tai ottaminen luonnosta;

d) lisääntymis- tai levähdyspaikkojen heikentäminen ja hävittäminen.”

6 Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa säädetään lisäksi seuraavaa:

”1. Jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja jollei poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella, jäsenvaltiot voivat poiketa 12, 13 ja 14 artiklan ja 15 artiklan a ja b alakohdan säännöksistä:

a) luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelemiseksi ja luontotyyppien säilyttämiseksi;

b) erityisen merkittävien vahinkojen ehkäisemiseksi, jotka koskevat viljelmiä, karjankasvatusta, metsiä, kalataloutta sekä vesistöjä ja muuta omaisuutta;

c) kansanterveyttä ja yleistä turvallisuutta koskevista tai muista erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset ja taloudelliset syyt, sekä jos poikkeamisesta on ensisijaisen merkittävää hyötyä ympäristölle;

d) näiden lajien tutkimus- ja koulutus-, uudelleensijoittamis- ja uudelleenistuttamistarkoituksessa ja näiden tarkoitusten kannalta tarvittavien lisääntymistoimenpiteiden vuoksi, mukaan lukien kasvien keinotekoinen lisääminen;

e) salliakseen tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen liitteessä IV olevien lajien yksilöiden ottamisen ja hallussapidon kansallisten toimivaltaisten viranomaisten määrittelemissä rajoissa.”

7 Luontodirektiivin liitteessä IV, joka koskee yhteisön tärkeinä pitämiä eläin- ja kasvilajeja, jotka edellyttävät tiukkaa suojelua, mainitaan muun muassa eläinlaji u*rsus arctos*.

8 Ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta 28.1.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/4/EY (EYVL L 41, s. 26) viidennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Euroopan yhteisö allekirjoitti 25 päivänä kesäkuuta 1998 YK:n Euroopan talouskomission yleissopimuksen tiedon saannista, kansalaisten osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (Århusin yleissopimus). Yhteisön lainsäädännön säännösten on oltava yhdenmukaisia yleissopimuksen kanssa, jotta Euroopan yhteisö voi liittyä siihen.”

9 Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 1 kappale pannaan täytäntöön direktiivin 2003/4 6 artiklalla, joka on sanamuodoltaan lähes sama kuin mainitun kappaleen määräykset.

10 Yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta 26.5.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/35/EY (EUVL L 156, s. 17) 5, 9 ja 11 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(5) Yhteisö allekirjoitti 25 päivänä kesäkuuta 1998 Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission yleissopimuksen tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa, jäljempänä ’Århusin yleissopimus’. Jotta yhteisö voi ratifioida yleissopimuksen, yhteisön lainsäädäntö olisi saatettava asianmukaisesti yhdenmukaiseksi sen kanssa.

– –

(9) Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 ja 4 kohdassa määrätään mahdollisuudesta panna tuomioistuimessa tai muussa elimessä vireille menettely sellaisten päätösten, toimien tai laiminlyöntien asiasisällön taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuuden uudelleen tutkimiseksi, jotka kuuluvat yleisön osallistumista koskevien yleissopimuksen 6 artiklan määräysten soveltamisalaan.

– –

(11) Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annettu neuvoston direktiivi 85/337/ETY [(EYVL L 175, s. 40)] sekä ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 24 päivänä syyskuuta 1996 annettu neuvoston direktiivi 96/61/EY [(EYVL L 257, s. 26)] olisi muutettava sen varmistamiseksi, että ne ovat

täysin yhdenmukaisia Århusin yleissopimuksen, erityisesti sen 6 artiklan sekä 9 artiklan 2 ja 4 kohdan, kanssa.”

11 Direktiivin 2003/35 3 artiklan 7 kohdassa ja 4 artiklan 4 kohdassa lisätään Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen täytäntöön panemiseksi direktiiviin 85/337 10 a artikla ja direktiiviin 96/61 15 a artikla, jotka ovat sanamuodoltaan lähes samat kuin kyseiset yleissopimuksen määräykset.

12 Päätöksen 2005/370 neljännessä, viidennessä, kuudennessa ja seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(4) Alueellisen taloudellisen yhdentymisen järjestön on Århusin yleissopimuksen mukaan ilmoitettava ratifioimis-, hyväksymis- tai liittymiskirjassaan toimivaltansa laajuus yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa.

(5) Yhteisöllä on perustamissopimuksen ja erityisesti sen 175 artiklan 1 kohdan mukaan toimivalta tehdä yhdessä jäsenvaltioidensa kanssa kansainvälisiä sopimuksia ja täyttää niistä aiheutuvat velvoitteet, jotka myötävaikuttavat perustamissopimuksen 174 artiklassa lueteltujen tavoitteiden saavuttamiseen.

(6) Yhteisö ja useimmat sen jäsenvaltioista allekirjoittivat Århusin yleissopimuksen vuonna 1998 ja ovat sen jälkeen toimillaan pyrkineet varmistamaan sen hyväksymisen. Asiaan liittyvää yhteisön lainsäädäntöä saatetaan parhaillaan yleissopimuksen mukaiseksi.

(7) Århusin yleissopimuksen tavoite, sellaisena kuin se esitetään yleissopimuksen 1 artiklassa, on sopusoinnussa perustamissopimuksen 174 artiklassa lueteltujen yhteisön ympäristöpolitiikan tavoitteiden kanssa, joiden nojalla yhteisö, jolla on jaettua toimivaltaa jäsenvaltioidensa kanssa, on jo antanut merkittävän määrän lainsäädäntöä; tämä lainsäädäntö kehittyy edelleen edistäen osaltaan yleissopimuksen tavoitteen saavuttamista ei vain yhteisön omien toimielinten toimesta vaan myös jäsenvaltioiden viranomaisten toimesta."

13 Päätöksen 2005/370 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Hyväksytään yhteisön puolesta Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa ('Århusin yleissopimus')."

14 Århusin yleissopimuksen 19 artiklan 5 kappaleen mukaisesti tehdyssä yhteisön toimivaltaa koskevassa ilmoituksessa, joka on otettu päätöksen 2005/370 liitteeksi, todetaan erityisesti, että "voimassa olevat säädökset eivät täysin kata yleissopimuksen 9 artiklan 3 kohdasta johtuvien velvoitteiden täytäntöönpanoa, koska ne liittyvät hallinnollisiin ja tuomioistuinmenettelyihin, jotka koskevat yksityishenkilöiden ja yleissopimuksen 2 artiklan 2 kohdan d kohdassa tarkoitettujen muiden viranomaisten kuin Euroopan yhteisön toimielinten toimien tai laiminlyöntien tutkimista, ja [että] sen vuoksi yhteisön jäsenvaltiot ovat vastuussa kyseisten velvoitteiden noudattamisesta ajankohtana, jolloin Euroopan yhteisö hyväksyy yleissopimuksen, ja sen jälkeen, kunnes yhteisö, käyttäessään EY:n perustamissopimuksen mukaista toimivaltaansa, antaa yhteisön oikeuden säännöksiä, jotka koskevat mainittujen velvoitteiden täytäntöönpanoa".

15 Tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin 6.9.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1367/2006 (EUVL L 264, s. 13) 10–12 artiklan tarkoituksena on taata Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen mukaisesti valtiosta riippumattomien järjestöjen oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa Euroopan unionin toimielinten ja elinten hallinnollisten toimien ja laiminlyöntien osalta.

Slovakian oikeus

16 Pääasiassa sovellettavan luonnon- ja maisemansuojelusta annetun lain nro 543/2002 (zákon č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny) 82 §:n 3 momentin, sellaisena kuin se on muutettuna, mukaan yhdistys, joka on oikeushenkilö, katsotaan tässä säännöksessä tarkoitetuksi yhdessä tai useammassa hallinnollisessa menettelyssä ”asiaan osalliseksi” silloin, kun kyseisen yhdistyksen tarkoituksena on vähintään vuoden ajan ollut luonnon- ja maisemansuojelu ja kun se on ilmoittanut kirjallisesti osallistumisestaan kyseiseen menettelyyn tässä pykälässä säädetyssä määräajassa. ”Asiaan osallisen” aseman perusteella sille on ilmoitettava kaikista vireillä olevista luonnon- ja maisemansuojelua koskevista hallinnollisista menettelyistä.

17 Hallintomenettelylain (Správny poriadok) 15 a §:n 2 momentin mukaan ”asiaan osallisella” on oikeus saada tieto hallinnollisen menettelyn aloittamisesta, oikeus tutustua hallintomenettelyn asianosaisten esittämään asiakirja-aineistoon, oikeus osallistua kuulemisiin ja paikan päällä suoritettaviin tutkimuksiin sekä oikeus esittää todisteita ja muita tietoja päätöksenteon pohjaksi.

18 Siviiliprosessilain (Občiansky súdny poriadok) 250 §:n 2 momentin nojalla kantajan asema on kenellä tahansa luonnollisella henkilöllä tai oikeushenkilöllä, joka väittää, että hänen oikeuksiaan asiaan osallisena on hallintomenettelyssä loukattu viranomaisten tekemällä päätöksellä tai niiden soveltamalla menettelyllä. Kantajana voi olla myös kuka tahansa luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka ei ole osallistunut hallinnolliseen menettelyyn mutta jonka osallistumista on kuitenkin edellytetty.

19 Siviiliprosessilain 250 m §:n 3 momentin mukaan asianosaisen asema on niillä, jotka ovat osallistuneet hallinnolliseen menettelyyn, sekä viranomaisella, jonka päätös on tutkittavana.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

20 Zoskupenielle ilmoitettiin useiden sellaisten hallinnollisten menettelyjen aloittamisesta, jotka oli pantu vireille metsästysyhdistysten tai muiden henkilöiden aloitteesta ja jotka koskivat poikkeusten myöntämistä tiettyjen lajien – kuten ruskeakarhun – suojelusta, pääsyä luonnonsuojelualueille taikka kemiallisten tuotteiden käyttöä tällaisilla alueilla.

21 Zoskupenie vaati tämän seurauksena Ministerstvo životného prostredialta, että sille myönnettäisiin asiaan osallisen asema näitä poikkeuksia tai lupia koskevassa hallinnollisessa menettelyssä, ja vetosi tältä osin Århusin yleissopimukseen. Kyseinen ministeriö epäsi vaatimuksen sekä zoskupenien sittemmin tästä hylkäävästä päätöksestä tekemän oikaisuvaatimuksen.

22 Zoskupenie nosti tämän seurauksena kanteen mainituista kahdesta päätöksestä ja väitti, että Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen määräyksillä on välitön oikeusvaikutus.

23 Tässä tilanteessa Najvyšší súd Slovenskej republiky päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko mahdollista katsoa, että 25.6.1998 tehdyn Århusin yleissopimuksen 9 artikla ja erityisesti sen 3 kappale ovat kansainvälisten sopimusten tavoin välittömästi sovellettavia (’self-executing effect’), kun otetaan huomioon kyseisen kansainvälisen yleissopimuksen keskeinen tavoite eli se, että perinteinen näkemys asialegitimaatiosta hylätään antamalla myös yleisölle tai niille yleisöön kuuluville, joita asia koskee, asiaan osallisen asema, kun Euroopan unioni liittyi tähän kansainväliseen sopimukseen 17.2.2005 mutta ei ole tähän mennessä toteuttanut yhteisön toimia kyseisen sopimuksen täytäntöön panemiseksi yhteisön oikeudessa?

2) Onko mahdollista katsoa, että Århusin yleissopimuksen 9 artikla ja erityisesti sen 3 kappale, joka on nyttemmin otettu osaksi yhteisön oikeusjärjestystä, ovat unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti yhteisön oikeudessa tarkoitetuin tavoin välittömästi sovellettavia tai että niillä on välitön oikeusvaikutus?

3) Mikäli ensimmäiseen tai toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, voidaanko Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaletta tulkita kyseisen kansainvälisen yleissopimuksen keskeisen tavoitteen kannalta siten, että ilmaisu ’viranomaisten toimet’ kattaa myös päätöksen tekemisen käsittävän toimen, mistä seuraa, että

yleisön mahdollisuus saattaa asia vireille tuomioistuimessa käsittää myös oikeuden riitauttaa sellainen viranomaisen päätös, jonka lainvastaisuudella on ympäristöön liittyviä vaikutuksia?”

24 Kansallisen tuomioistuimen pyyntö käsiteltävänä olevan asian käsittelemisestä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 104 a artiklan ensimmäisessä alakohdassa määrätyssä nopeutetussa menettelyssä hylättiin yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 23.10.2009 antamalla määräyksellä.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Tutkittavaksi ottaminen

25 Puolan hallitus ja Yhdistyneiden kuningaskuntien hallitus väittävät, että ennakkoratkaisukysymykset on otettava tutkittaviksi ainoastaan siltä osin kuin ne koskevat Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen määräyksiä ja että ne on jätettävä muilta osin tutkimatta sillä perusteella, että unionin oikeuden tulkinnalla, jota näillä kysymyksillä pyydetään, ei ole mitään yhteyttä pääasian oikeudenkäynnin tosiseikkoihin tai kohteeseen.

26 Näihin väitteisiin vastaamiseksi riittää, kun todetaan, että esitetyt ennakkoratkaisukysymykset koskevat ainoastaan Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaletta eivätkä saman artiklan muita kappaleita.

27 Tässä tilanteessa unionin tuomioistuimella ei ole syytä todeta, että esitetyt kysymykset olisi jätettävä osittain tutkimatta sillä perusteella, että ne koskevat muita kuin Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen määräyksiä.

Ensimmäinen ja toinen ennakkoratkaisukysymys

28 Ensimmäisessä ja toisessa ennakkoratkaisukysymyksessä, jotka on syytä tutkia yhdessä, kansallinen tuomioistuin tiedustelee lähinnä, voivatko yksityiset – erityisesti luonnonsuojeluyhdistykset –, jotka haluavat riitauttaa sellaisen päätöksen, jolla myönnetään poikkeus luontodirektiivillä tietyn kyseisen direktiivin liitteessä IV mainitun lajin osalta perustetun kaltaisesta luonnonsuojelujärjestelmästä, perustaa kanneoikeutensa unionin oikeuteen erityisesti Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen määräysten, joiden mahdollista välitöntä oikeusvaikutusta kyseinen tuomioistuin pohtii, perusteella.

29 Aluksi on muistutettava, että EY 300 artiklan 7 kohdan mukaan ”tässä artiklassa vahvistettujen edellytysten mukaisesti tehdyt sopimukset sitovat yhteisön toimielimiä ja jäsenvaltioita”.

30 Yhteisö allekirjoitti Århusin yleissopimuksen, joka hyväksyttiin sen jälkeen päätöksellä 2005/370. Siten vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kyseisen yleissopimuksen määräykset ovat vastedes erottamaton osa unionin oikeusjärjestystä (ks. analogisesti mm. asia C-344/04, IATA ja ELFAA, tuomio 10.1.2006, Kok., s. I-403, 36 kohta ja asia C-459/03, komissio v. Irlanti, tuomio 30.5.2006, Kok., s. I-4635, 82 kohta). Kyseisessä oikeusjärjestyksessä unionin tuomioistuin on näin ollen toimivaltainen antamaan ennakkoratkaisun tämän sopimuksen tulkinnasta (ks. mm. asia 181/73, Haegeman,

tuomio 30.4.1974, Kok., s. 449, Kok. Ep. II, s. 283, 4–6 kohta ja asia 12/86, Demirel, tuomio 30.9.1987, Kok., s. 3719, Kok. Ep. IX, s. 177, 7 kohta).

31 Koska yhteisö ja kaikki sen jäsenvaltiot tekivät Århusin yleissopimuksen jaetun toimivallan nojalla, unionin tuomioistuimella, jonka käsiteltäväksi asia on saatettu EY:n perustamissopimuksen ja erityisesti EY 234 artiklan mukaisesti, on toimivalta tehdä rajanveto unionin velvoitteiden ja yksin jäsenvaltioille kuuluvien velvoitteiden välillä ja tulkita Århusin yleissopimuksen määräyksiä (ks. analogisesti yhdistetyt asiat C-300/98 ja C-392/98, Dior ym., tuomio 14.12.2000, Kok., s. I-11307, 33 kohta ja asia C-431/05, Merck Genéricos – Produtos Farmacêuticos, tuomio 11.9.2007, Kok., s. I-7001, 33 kohta).

32 Seuraavaksi on selvitettävä, onko unioni käyttänyt toimivaltaansa Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen kattamalla alalla ja antanut säännöksiä kyseisestä määräyksestä johtuvien velvoitteiden panemiseksi täytäntöön. Siinä tapauksessa, että näin ei ole, Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleesta johtuvat velvoitteet kuuluvat edelleen jäsenvaltioiden kansallisen oikeuden alaan. Tässä tapauksessa on jäsenvaltioiden tuomioistuinten tehtävä selvittää kansallisen oikeuden perusteella, voivatko yksityiset tukeutua suoraan kyseisen kansainvälisen sopimuksen tätä alaa koskeviin määräyksiin tai onko tuomioistuinten sovellettava niitä mahdollisesti viran puolesta. Tässä tapauksessa unionin oikeudessa ei näet sen paremmin edellytetä kuin suljeta pois sitä, että jäsenvaltion oikeusjärjestyksessä tunnustetaan yksityisille oikeus tukeutua suoraan kyseiseen määräykseen tai velvoitetaan tuomioistuimia soveltamaan sitä viran puolesta (ks. analogisesti em. yhdistetyt asiat Dior ym., tuomion 48 kohta ja em. asia Merck Genéricos – Produtos Farmacêuticos, tuomion 34 kohta).

33 Jos sitä vastoin todetaan, että unioni on käyttänyt toimivaltaansa ja antanut säännöksiä Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen kattamalla alalla, asiassa sovelletaan unionin oikeutta ja on unionin tuomioistuimen tehtävänä tutkia, onko kyseisellä kansainvälisen sopimuksen määräyksellä välitön oikeusvaikutus.

34 Näin ollen on tutkittava, onko unioni käyttänyt toimivaltaansa sillä erityisellä alalla, jota Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappale koskee, ja antanut lainsäädäntöä kyseisestä määräyksestä johtuvien velvoitteiden panemiseksi täytäntöön (ks. vastaavasti em. asia Merck Genéricos – Produtos Farmacêuticos, tuomion 39 kohta).

35 Tältä osin on ensinnäkin todettava, että EY 175 artiklan, luettuna yhdessä EY 174 artiklan 2 kohdan kanssa, nojalla unionilla on ympäristön alalla nimenomainen ulkoinen toimivalta (ks. em. asia komissio v. Irlanti, tuomion 94 ja 95 kohta).

36 Lisäksi unionin tuomioistuin on katsonut, että tietty kysymys, josta ei ole vielä unionin lainsäädäntöä, kuuluu unionin oikeuden alaan, kun tämä kysymys on ratkaistu sopimalla siitä unionin ja sen jäsenvaltioiden tekemällä sopimuksella ja kun se koskee alaa, jota suurelta osin säännellään unionin oikeudessa (ks. analogisesti asia C-239/03, komissio v. Ranska, tuomio 7.10.2004, Kok., s. I-9325, 29–31 kohta).

37 Nyt esillä olevassa asiassa pääasiassa on kyse siitä, voiko luonnonsuojeluyhdistys olla asiaan osallisena hallinnollisessa menettelyssä, joka koskee muun muassa poikkeusten myöntämistä tiettyjä lajeja, kuten ruskeakarhua, koskevasta suojelujärjestelmästä. Kyseinen laji on mainittu luontodirektiivin liitteessä IV olevassa a kohdassa ja se kuuluu siten tämän direktiivin 12 artiklan nojalla tiukan suojelujärjestelmän, josta voidaan poiketa ainoastaan saman direktiivin 16 artiklassa säädetyin edellytyksin, piiriin.

38 Tästä seuraa, että pääasia kuuluu unionin oikeuden alaan.

39 Pitää paikkansa, että Århusin yleissopimuksen 19 artiklan 5 kappaleen mukaisesti tehdyssä yhteisön toimivaltaa koskevassa ilmoituksessa, joka on otettu päätöksen 2005/370 liitteeksi, todetaan erityisesti, että ”voimassa olevat säädökset eivät täysin kata yleissopimuksen 9 artiklan 3 kohdasta johtuvien velvoitteiden täytäntöönpanoa, koska ne liittyvät hallinnollisiin ja tuomioistuinmenettelyihin, jotka koskevat yksityishenkilöiden ja yleissopimuksen 2 artiklan 2 kohdan d kohdassa tarkoitettujen muiden viranomaisten kuin Euroopan yhteisön toimielinten toimien tai laiminlyöntien tutkimista, ja että sen vuoksi yhteisön jäsenvaltiot ovat vastuussa kyseisten velvoitteiden noudattamisesta ajankohtana, jolloin Euroopan yhteisö hyväksyy yleissopimuksen, ja sen jälkeen, kunnes yhteisö, käyttäessään EY:n perustamissopimuksen mukaista toimivaltaansa, antaa yhteisön oikeuden säännöksiä, jotka koskevat mainittujen velvoitteiden täytäntöönpanoa”.

40 Tämän perusteella ei kuitenkaan voida päätellä, että pääasiassa kyseessä oleva asia ei kuuluisi unionin oikeuden alaan, sillä – kuten edellä tämän tuomion 36 kohdassa on muistutettu – tietty kysymys, josta ei ole vielä unionin lainsäädäntöä, voi kuulua unionin oikeuden alaan, jos se koskee alaa, jota suurelta osin säännellään unionin oikeudessa.

41 Tässä suhteessa vaikutusta ei ole sillä, että asetus N:o 1367/2006, jonka tarkoituksena on panna täytäntöön Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen määräykset, koskee ainoastaan unionin toimielimiä eikä unionin voida katsoa sillä antaneen kansallisten hallinnollisten menettelyjen ja tuomioistuinmenettelyjen osalta säännöksiä yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleesta johtuvien velvollisuuksien panemiseksi täytäntöön.

42 On näet niin, että kun tiettyä oikeussääntöä voidaan soveltaa sekä kansallisessa oikeudessa säänneltyihin tilanteisiin että unionin oikeudessa säänneltyihin tilanteisiin, on selvä intressi siihen, että tällaista oikeussääntöä tulkitaan yhdenmukaisesti, jotta vältettäisiin myöhemmät tulkintaerot, ja näin on siitä riippumatta, missä olosuhteissa tätä oikeussääntöä sovelletaan (ks. mm. asia C-130/95, Giloy, tuomio 17.7.1997,

Kok., s. I-4291, 28 kohta ja asia C-53/96, Hermès, tuomio 16.6.1998, Kok., s. I-3603, 32 kohta).

43 Tästä seuraa, että unionin tuomioistuimella on toimivalta tulkita Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen määräyksiä ja erityisesti ottaa kantaa siihen, onko näillä määräyksillä välitön oikeusvaikutus vai ei.

44 Tältä osin unionin ja sen jäsenvaltioiden kolmansien valtioiden kanssa tekemässä sopimuksessa olevalla määräyksellä on katsottava olevan välitön oikeusvaikutus, kun se sanamuotonsa sekä sopimuksen tarkoituksen ja luonteen perusteella sisältää selvän ja täsmällisen velvoitteen, jonka täytäntöönpano tai oikeusvaikutusten syntyminen ei edellytä muita toimenpiteitä (ks. mm. asia C-265/03, Simutenkov, tuomio 12.4.2005, Kok., s. I-2579, 21 kohta ja asia C-372/06, Asda Stores, tuomio 13.12.2007, Kok., s. I-11223, 82 kohta).

45 On todettava, että Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen määräykset eivät sisällä yhtään selvää ja täsmällistä velvoitetta, joka koskisi välittömästi yksityisten oikeusasemaa. Koska kyseisessä 9 artiklan 3 kappaleessa määrättyjä oikeuksia on ainoastaan ”yleisöön kuuluvilla, jotka täyttävät mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset”, tämän määräyksen täytäntöönpano ja oikeusvaikutukset näet edellyttävät muita toimenpiteitä.

46 On kuitenkin todettava, että vaikka kyseiset määräykset ovatkin sanamuodoltaan yleisluonteisia, niiden tarkoituksena on taata tehokas ympäristönsuojelu.

47 Silloin, kun unioni ei ole antanut asiaa koskevia säännöksiä, kunkin jäsenvaltion asiana on sisäisessä oikeusjärjestyksessään antaa menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan yksityisillä unionin oikeuden – nyt esillä olevassa asiassa luontodirektiivin – perusteella olevat oikeudet, ja niiden velvollisuutena on taata jokaisessa tapauksessa näiden oikeuksien tehokas suoja (ks. mm. asia C-268/06, Impact, tuomio 15.4.2008, Kok., s. I-2483, 44 ja 45 kohta).

48 Kuten vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, tältä osin menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan yksityisillä unionin oikeuden perusteella olevat oikeudet, eivät saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia luonteeltaan jäsenvaltion sisäisiä oikeussuojakeinoja (vastaavuusperiaate), eivätkä ne saa olla sellaisia, että unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate) (ks. em. asia Impact, tuomion 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

49 Näin ollen Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen määräyksiä ei voida unionin oikeuden mukaista tehokasta ympäristönsuojelua vaarantamatta tulkita sellaisella tavalla, että unionin oikeudessa vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa.

50 Tästä seuraa, että kun kyse on unionin oikeudessa ja erityisesti luontodirektiivissä suojellusta eläinlajista, kansallisten tuomioistuinten on varmistaakseen tehokkaan oikeussuojan unionin ympäristöoikeuden kattamalla alalla tulkittava kansallista oikeutta niin pitkälti kuin mahdollista Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa vahvistettujen tavoitteiden mukaisesti.

51 Kansallisen tuomioistuimen on siten tulkittava muutoksenhaulle hallinnon sisällä ja tuomioistuimissa asetettuja edellytyksiä koskevia menettelysääntöjä niin pitkälti kuin mahdollista sekä Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen tavoitteiden että unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien tehokasta oikeussuojaa koskevien tavoitteiden mukaisesti mahdollistaakseen sen, että zoskupenien kaltainen ympäristönsuojelujärjestö voi riitauttaa tuomioistuimessa hallinnollisessa menettelyssä tehdyn päätöksen, joka voi olla unionin ympäristöoikeuden säännösten vastainen (ks. vastaavasti asia C-432/05, Unibet, tuomio 13.3.2007, Kok., s. I-2271, 44 kohta ja em. asia Impact, tuomion 54 kohta).

52 Tässä tilanteessa ensimmäiseen ja toiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleella ei ole unionin oikeudessa välitöntä oikeusvaikutusta. Kansallisen tuomioistuimen on kuitenkin tulkittava muutoksenhaulle hallinnon sisällä ja tuomioistuimissa asetettuja edellytyksiä koskevia menettelysääntöjä niin pitkälti kuin mahdollista sekä kyseisen yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen tavoitteiden että unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien tehokasta oikeussuojaa koskevien tavoitteiden mukaisesti mahdollistaakseen sen, että zoskupenien kaltainen ympäristönsuojelujärjestö voi riitauttaa tuomioistuimessa hallinnollisessa menettelyssä tehdyn päätöksen, joka voi olla unionin ympäristöoikeuden säännösten vastainen.

Kolmas ennakkoratkaisukysymys

53 Kun otetaan huomioon ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen annettu vastaus, ei kolmanteen kysymykseen ole tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

54 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleella ei ole unionin oikeudessa välitöntä oikeusvaikutusta. Kansallisen tuomioistuimen on kuitenkin tulkittava muutoksenhaulle hallinnon sisällä ja tuomioistuimissa asetettuja edellytyksiä koskevia menettelysääntöjä niin pitkälti kuin mahdollista sekä kyseisen yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen tavoitteiden että unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien tehokasta oikeussuojaa koskevien tavoitteiden mukaisesti mahdollistaakseen sen, että Lesoochranárske zoskupenien kaltainen ympäristönsuojelujärjestö voi riitauttaa tuomioistuimessa hallinnollisessa menettelyssä tehdyn päätöksen, joka voi olla unionin ympäristöoikeuden säännösten vastainen.

Allekirjoitukset