



Briuselis, 2021 m. gegužės 11 d.
(OR. en)

8721/21

LIMITE

JUR 278
ENV 303
JUSTCIV 87
INF 140
ONU 46
CODEC 691

Tarpinstitucinė byla:
2020/0289(COD)

TEISĖS TARNYBOS NUOMONĖ ¹

nuo:	Teisės tarnybos
Dalykas:	Komisijos pasiūlymas dėl Reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas Orhuso reglamentas (Reglamentas (EB) Nr. 1367/2006) – Pasiūlymo taikymo sritis ir 2021 m. Atitikties Orhuso konvencijai komiteto rekomendacija dėl pasiūlymo

I. IVADAS

- 2020 m. gruodžio 3 d. neformalioje vaizdo konferencijoje Aplinkos darbo grupės nariai paprašė Tarybos Teisės tarnybos raštu pateikti nuomonę dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas 2006 m. rugsėjo 6 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1367/2006 dėl Orhuso konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimanč sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais nuostatų taikymo Bendrijos institucijoms ir organams² (toliau – pasiūlymas)³ taikymo srities.

¹ Šiame dokumente pateikiamos teisinės rekomendacijos, kurioms taikoma 2001 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1049/2001 dėl galimybės visuomenei susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais 4 straipsnio 2 dalyje numatyta apsauga ir kurių Europos Sąjungos Taryba neskelbia viešai. Taryba pasilieka galimybę neleistino paskelbimo atveju pasinaudoti visomis teisės aktų numatytomis teisėmis.

² Toliau – Orhuso reglamentas.

³ COM(2020) 642 final.

2. Prašymas dėl Tarybos Teisės tarnybos nuomonės susijęs su šiais klausimais:
- a) ar visuotinai taikomų aktų įtraukimas į administracinio akto sąvokos apibrėžtį pasiūlymo 1 straipsnio 1 dalyje (dėl to bus taikoma vidaus peržiūros sistema pagal Orhuso reglamento 10 straipsnį) yra suderinamas su SESV 263 straipsnio ketvirta pastraipa ir
 - b) ar ši sąvokos apibrėžtis apima i) Tarybos sprendimus, priimtus pagal SESV 218 straipsnį, ir ii) aktus, priimtus remiantis Europos atominės energijos bendrijos steigimo sutartimi (Euratomo sutartimi).
3. Be to, Tarybos Teisės tarnybos buvo paprašyta pateikti šią teisinę nuomonę kartu su Atitikties Orhuso konvencijai komiteto (toliau – Komitetas) rekomendacijos dėl pasiūlymo vertinimu, kai ši Komiteto rekomendacija bus pateikta. Komisija paprašė Komiteto šią naują rekomendaciją pateikti pasiūlymo priėmimo metu, kadangi pasiūlymu siekiama atsižvelgti į 2017 m. Komiteto pareikštus susirūpinimą keliančius klausimus dėl to, kaip Sąjunga laikosi priimtų tarptautinių įsipareigojimų pagal Orhuso konvenciją. Tie susirūpinimą keliantys klausimai buvo išdėstyti 2017 m. kovo 17 d. priimtose Komiteto išvadose (toliau – 2017 m. Komiteto išvados)⁴. Komiteto rekomendacija dėl Komisijos pasiūlymo buvo paskelbta 2021 m. vasario 12 d. (toliau – 2021 m. Komiteto rekomendacija)⁵.
4. Šioje raštu pateikiamoje nuomonėje siekiama reaguoti į šiuos prašymus ir pirmiausia bus nagrinėjami delegacijų iškelti klausimai dėl pasiūlymo taikymo srities, kaip išdėstyta pirmiau 2 punkte, o toliau bus pateiktos pastabos dėl 2021 m. Komiteto rekomendacijos, remiantis 2017 m. balandžio 25 d. dok. 8445/17 pateikta Tarybos Teisės tarnybos nuomone (toliau – 2017 m. Tarybos Teisės tarnybos nuomonė), kurioje, be kita ko, buvo nagrinėjamos 2017 m. Komiteto išvados.

⁴ Komiteto išvados ir rekomendacijos dėl pranešimo ACCC/2008/32 (II dalis), kiek tai susiję su byla C-32.

⁵ https://unece.org/sites/default/files/2021-02/M3_EU_advice_12.02.2021.pdf

5. Tarybos Teisės tarnyba atkreipia dėmesį, kad 2017 m. rugsėjo mėn. paskutiniame Konvencijos šalių susitikime, vadovaudamasi 2017 m. Komiteto išvadomis, Sąjunga paskelbė, kad ji „*ir toliau nagrinės būdus ir priemones laikytis Orhuso konvencijos taip, kad tai būtų suderinama su pagrindiniais Sąjungos teisinės tvarkos principais ir su jos teisminės peržiūros sistema (...)*“. Tarybos Teisės tarnyba mano, kad šioje nuomonėje nereikėtų nagrinėti Komiteto išdėstytos kritikos dėl Sąjungos teisminės peržiūros sistemos, kuri yra numatyta pirminėje teisėje, kaip aiškina Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. Todėl ši kritika šioje nuomonėje nenagrinėjama.

II. FAKTINĖS IR TEISINĖS APLINKYBĖS

6. Primenama, kad Orhuso konvencija⁶ Europos bendrijos vardu buvo pasirašyta 1998 m. ir sudaryta 2005 m.⁷

Orhuso konvencijos 9 straipsnio („*Teisė kreiptis į teismus*“) 3 dalyje nurodyta:

„(...)3. *Be to, ir nepažeidžiant 1 ir 2 dalyse minimų pakartotinio nagrinėjimo procedūrų, kiekviena Šalis užtikrina, kad visuomenės atstovai, atitinkantys nacionaliniuose įstatymuose numatytus kriterijus, jeigu tokie yra, galėtų administracine arba teismo tvarka kreiptis dėl privačių asmenų arba valstybės institucijų, pažeidžiančių nacionalinių įstatymų nuostatas, susijusias su aplinkosauga, veiksmų arba neveikimo užginčijimo*“ (pabraukta papildomai).

⁶ UNECE konvencija dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimančiais sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais.

⁷ 2005 m. vasario 17 d. Tarybos sprendimas 2005/370/EB dėl Konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimančiais sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais sudarymo Europos bendrijos vardu (OL L 124, 2005 5 17, p. 1–3).

7. Šiuo atžvilgiu, siekdami numatyti priemones, susijusias su, *inter alia*, teise kreiptis į teismą, kiek tai susiję su Sąjungos institucijomis ir organais, Europos Parlamentas ir Taryba priėmė Orhuso reglamentą. Atsižvelgiant į tai, kad Orhuso reglamentas yra susijęs tik su Orhuso konvencijos taikymu Sąjungos institucijoms ir organams ir kad jis susijęs tik su viena iš teisių gynimo priemonių, kuriomis gali pasinaudoti asmenys siekdami, kad būtų laikomasi Sąjungos aplinkos apsaugos teisės, Teisingumo Teismas nuosekliai laikosi nuomonės, kad Orhuso reglamentas yra tik vienas iš dokumentų, kuriais įgyvendinami pagal Orhuso konvenciją kylantys įpareigojimai⁸.

Šiose bylose Teisingumo Teismas taip pat nusprendė, kad Orhuso konvencijos 9 straipsnio 3 dalimi negalima remtis siekiant įvertinti Orhuso reglamento teisėtumą, kadangi tos nuostatos turinys nėra besąlygiškas ir pakankamai tikslus⁹.

8. Būtent atsižvelgdamas į šias teisinės aplinkybes Komitetas¹⁰ parengė savo 2017 m. išvadą. Tose išvadose nurodyta, kad Sąjunga nevisiškai laikėsi savo įsipareigojimų pagal Orhuso konvencijos 9 straipsnio 3 dalį. 2017 m. Komiteto išvada galima apibendrinti taip:

- a) pirmoji išvada susijusi su tuo, kad vidaus peržiūra pagal Orhuso reglamentą gali būti taikoma tik individualiai taikomiems aktams. Komitetas laikėsi nuomonės, kad Konvencijoje toks apribojimas nėra pagrįstas, kadangi 9 straipsnio 3 dalyje nurodomi tik „aktai“ bendrai¹¹;

⁸ Sprendimas byloje C-784/18 P *Mellifera prieš Komisiją*, EU:C:2020:630, 88 punktas; Sprendimas sujungtose bylose C-404/12 P ir C-405/12 P *Europos Sąjungos Taryba ir Europos Komisija prieš Stichting Natuur en Milieu ir Pesticide Action Network Europe*, EU:C:2015:5, 52 punktas; Sprendimas sujungtose bylose C-401/12 P ir C-403/12 P *Europos Sąjungos Taryba ir kiti prieš Vereniging Milieudefensie ir Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, EU:C:2015:4, 60 punktas.

⁹ Sprendimas sujungtose bylose C-404/12 P ir C-405/12 P, *ibid*, 46–47 punktai; Sprendimas sujungtose bylose C-401/12 P ir C-403/12 P, *ibid*, 54–55 punktai.

¹⁰ Komitetas buvo įsteigtas Sprendimu I/7, kuris buvo priimtas pirmajame Orhuso konvencijos šalių susitikime 2004 m., „*siekiant vykdyti peržiūrą, kaip Šalys laikosi savo pagal Konvenciją priimtų įsipareigojimų*“ (neoficialus vertimas). Tačiau įgaliojimus priimti sprendimą dėl galimo pareiškimo dėl įsipareigojimų nesilaikymo turi šalių susitikimas – žr. Sprendimo I/7 XII skirsnio 37 punktą („*Svarstymas šalių susitikime*“).

¹¹ Žr. 2017 m. Komiteto išvadų 53 ir 95 punktus.

- b) antroji išvada susijusi su tuo, kad Orhuso reglamente numatyta, kad teisę pareikšti ieškinį turi tik „kompetentingi subjektai“, nors Konvencijoje taip pat minimi visuomenės nariai¹²;
- c) trečioji išvada susijusi su Orhuso reglamente numatyto apribojimu, susijusiu su Sajungos aktu, kuriuos galima užginčyti, rūšimi – užginčyti galima tik tuos aktus, kurie priimti pagal aplinkos apsaugos teisę, o Konvencijoje nurodyti aktai, kuriais pažeidžiama aplinkos apsaugos teisė¹³;
- d) ketvirtoji išvada yra susijusi su tuo, kad į Orhuso reglamento taikymo sritį patenka tik tie Sajungos aktai, kurie „yra teisiškai įpareigojantys ir turi išorinį poveikį“, o Komiteto nuomone tai yra pernelyg ribojanti nuostata¹⁴.

9. Vadovaudamasi 2017 m. Komiteto išvadomis, 2017 m. rugsėjo mėn. įvykusioje 6-ojoje Orhuso konvencijos šalių susitikimo sesijoje buvo vieningai priimtas sprendimas nukelti diskusijas dėl Sprendimo VI/8f dėl Europos Sąjungos projekto¹⁵ į kitą eilinę šalių susitikimo sesiją, kuri bus surengta 2021 m. Kartu šalių susitikimas paprašė Komiteto peržiūrėti visus pokyčius, susijusius su pirmiau išdėstytais klausimais, ir atitinkamai pranešti šalių susitikimui¹⁶.

¹² Ten pat, žr. 94 punktą.

¹³ Ten pat, žr. 99–101 punktus.

¹⁴ Ten pat, žr. 104 punktą.

¹⁵ Sprendimo VI/8f dėl Europos Sąjungos įsipareigojimų pagal Konvenciją laikymosi projektas.

¹⁶ Europos ekonomikos komisija. Konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais šalių susitikimas, šalių susitikimo šeštosios sesijos ataskaita, 62 ir 63 punktai.
https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/English/ECE_MP.PP_2017_2_E.pdf

10. Po to, 2019 m. spalio mėn. Komisija paskelbė tyrimą¹⁷ dėl Sąjungos pasirinkimo galimybių reaguojant į Komiteto išvadą. Atlikti šį tyrimą Taryba paprašė Sprendime (ES) 218/881¹⁸. Be to, tame sprendime Komisijos paprašyta, jei tikslinga, pateikti pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto šiuo klausimu. Pasiūlymu atsižvelgiama į šį prašymą.
11. Pasiūlyme atsižvelgiama į pirmąjį ir trečiąjį 2017 m. Komiteto išvadą, konkrečiai susijusias su aktais, kuriems galim būti taikoma vidaus peržiūra, apribojimu ir peržiūros taikymu i) individualiai taikomiems aktams ir ii) aktams, priimtiems *pagal* aplinkos apsaugos teisę.
12. Dabartinė „administracinio akto“ sąvokos apibrėžtis pagal Orhuso reglamento 2 straipsnio 1 dalies g punktą išdėstyta taip: „(...) *administracinis aktas – tai Bendrijos institucijos ar organo priimta individualiai taikoma priemonė pagal aplinkos apsaugos teisę, kuri yra teisiškai įpareigojanti ir turi išorinį poveikį; (...)*“.
13. Pasiūlymo 1 straipsnio 1 dalyje dabar į „administracinio akto“, kuriam taikomas Orhuso reglamentas, sąvokos apibrėžtį įtraukti visuotinai taikomi aktai ir patikslinta, kad aktai, kurie pažeidžia aplinkos apsaugos teisę, neatsižvelgiant į teisinį pagrindą, kuriuo remiantis jie buvo priimti, patenka į jo taikymo sritį¹⁹.

¹⁷ Tyrimas dėl ES Orhuso konvencijos įgyvendinimo teisės kreiptis į teismą aplinkos apsaugos klausimais srityje, galutinė ataskaita, 2019 m. rugsėjo mėn., 07.0203/2018/786407/SER/ENV.E.4.

¹⁸ 2018 m. birželio 18 d. Tarybos sprendimas (ES) 2018/881, kuriuo Komisijos prašoma pateikti tyrimą dėl Sąjungos pasirinkimo galimybių reaguojant į Atitikties Orhuso konvencijai komiteto išvadą byloje ACCC/C/2008/32 rezultatus ir, jei tikslinga atsižvelgiant į tyrimo rezultatus, pasiūlymą dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 1367/2006 (OL L 155, 2018 6 19, p. 6–7).

¹⁹ 1 straipsnis: „Reglamentas (EB) Nr. 1367/2006 iš dalies keičiamas taip:

1. 2 straipsnio 1 dalies g punktas pakeičiamas taip:

„g) *administracinis aktas – tai Sąjungos institucijos ar organo ne teisėkūros procedūra priimtas aktas, kuris yra teisiškai įpareigojantis ir turi išorinį poveikį ir kurio nuostatos dėl savo poveikio gali pažeisti aplinkos apsaugos teisę, apibrėžtą 2 straipsnio 1 dalies f punkte, išskyrus tas šio akto nuostatas, dėl kurių Sąjungos teisėje aiškiai reikalaujama patvirtinti įgyvendinimo priemones ES arba nacionaliniu lygmeniu;*“ (...) (pabraukta papildomai).

14. Pasiūlymo 1 straipsnio 1 dalyje taip pat nustatyta, kad negalima atlikti Sąjungos aktų (ar jų nuostatų), kurie turi būti įgyvendinami valstybių narių lygmeniu, vidaus peržiūros. Tačiau Sąjungos ne teisėkūros procedūra priimto akto, kuris turi būti įgyvendinamas Sąjungos lygmeniu, atveju 1 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad to akto atitinkamų nuostatų vidaus peržiūrą galima atlikti kartu atliekant tokių įgyvendinimo priemonių, kai jos bus priimtos, vidaus peržiūrą²⁰.
15. Tarybos bendras požiūris dėl pasiūlymo buvo patvirtintas 2020 m. gruodžio 17 d.²¹ Bendrame požiūryje buvo performuluotos 1 straipsnio 1 ir 2 dalys ir jos išdėstytos taip²²:

„1 straipsnis

Reglamentas (EB) Nr. 1367/2006 iš dalies keičiamas taip:

1. 2 straipsnio 1 dalies g punktas pakeičiamas taip:

g) „administracinis aktas“ – tai Sąjungos institucijos ar organo ne teisėkūros procedūra priimamas aktas, kuris yra teisiškai įpareigojantis ir turi išorinį poveikį [...]”²³;

2. 10 straipsnis iš dalies keičiamas taip:

a) 1 ir 2 dalys pakeičiamos taip:

„1. Bet kuri nevyriausybinė organizacija, atitinkanti II straipsnyje nustatytus kriterijus, turi teisę pateikti prašymą dėl vidaus peržiūros Sąjungos institucijai ar organui, priėmusiam administracinį aktą, arba įtariamo administracinio neveikimo atveju – tam, kuris turėjo priimti tokį aktą, remdamasi tuo, kad tokiu aktu arba neveikimu pažeidžiama aplinkos apsaugos teisė, kaip apibrėžta 2 straipsnio 1 dalies f punkte.

²⁰ 1 straipsnio 2 dalis: „(Orhuso reglamento) 10 straipsnis iš dalies keičiamas taip:

a) 1 ir 2 dalys pakeičiamos taip:

„1. (...)

Kai administracinis aktas yra Sąjungos lygmens įgyvendinimo priemonė, kurią reikalaujama priimti kitu ne teisėkūros procedūra priimamu aktu, nevyriausybinė organizacija, prašydama peržiūrėti tą įgyvendinimo priemonę, taip pat gali prašyti peržiūrėti ne teisėkūros procedūra priimamo akto, kuriam ši įgyvendinimo priemonė reikalinga, nuostatą“ (pabraukta papildomai).

²¹ Dok. ST 13937/20.

²² Naujas tekstas pabrauktas.

²³ Naujoje 10a konstatuojamojoje dalyje nurodyta:

„(10a) vadovaujantis ESTT jurisprudencija, aktas laikomas teisiškai privalomu, taigi gali būti pateiktas prašymas atlikti jo peržiūrą, neatsižvelgiant į akto formą, kadangi jo teisiškai privalomas pobūdis vertinamas pagal jo poveikį, tikslą ir turinį;“ (nuoroda į Teismo praktiką nepateikta).

Negali būti teikiamas prašymas atlikti administracinio akto, kurio atveju pagal Sąjungos teisę aiškiai reikalaujama priimti Sąjungos arba nacionalinio lygmens įgyvendinimo priemones, nuostatų vidaus peržiūrą.

Tačiau, kai administracinis aktas yra Sąjungos lygmens įgyvendinimo priemonė, kurią reikalaujama priimti kitu ne teisėkūros procedūra priimamu aktu, nevyriausybinių organizacija, prašydama peržiūrėti tą įgyvendinimo priemonę, taip pat gali prašyti peržiūrėti ne teisėkūros procedūra priimamo akto nuostatą, kuriai ši įgyvendinimo priemonė reikalinga.“

16. 2021 m. Komiteto rekomendaciją dėl pasiūlymo galima apibendrinti taip:

- a) pirmoje išvadoje atkartojama 2017m. išdėstyta kritika dėl teisės pareikšti ieškinį pagal Orhuso reglamentą apribojimo įtraukiant tik „kompetentingus subjektus“²⁴;
- b) antra išvada susijusi su 2 straipsnio 1 dalies g punkte išdėstyta nauja „administracinio akto“ sąvokos apibrėžtimi; jos atžvilgiu Komitetas pareiškė susirūpinimą „dėl termino „priimti“ vartojimo poveikio šiame kontekste ir ar jis apriboja aktų, kurie gali būti užginčyti pagal Orhuso konvencijos 9 straipsnio 3 dalį, taikymo sritį“²⁵ (neoficialus vertimas);
- c) trečioje išvadoje pakartojama 2017 m. išdėstyta Komiteto kritika dėl to, kad reikalavimas, kad atitinkamai aktai būtų „teisiškai privalomi“, yra pernelyg ribojantis²⁶;
- d) ketvirtoje išvadoje, susijusioje su administracinių aktų (arba jų nuostatų), dėl kurių reikia patvirtinti įgyvendinimo priemones valstybių narių lygmeniu, neįtraukimu į Orhuso reglamento taikymo sritį, Komitetas pripažįsta, kad valstybių narių įgyvendinimo priemonių peržiūros negali vykdyti Sąjungos institucijos ar organai, tačiau laikosi nuomonės, kad turėtų būti įmanoma peržiūrėti Sąjungos aktą, kai tokios nacionalinės įgyvendinimo priemonės yra priimamos²⁷ (pabraukta papildomai).

²⁴ 2021 m. Komiteto rekomendacijos 37 punktą.

²⁵ Ten pat, 46 punktą.

²⁶ Ten pat, 52–55 punktai.

²⁷ Ten pat, 65–68 punktai.

17. Galiausiai Komitetas taip pat rekomenduoja, kad Sąjunga teisėkūros proceso metu turėtų „atsižvelgti“ į išvadas ir rekomendacijas, susijusias su pranešimu ACCC/C/2015/128, kai jos bus paskelbtos. Tai susiję su sprendimų dėl valstybės pagalbos priemonių, kuriuos Komisija priima pagal SESV 108 straipsnio 2 dalį, neįtraukimu į Orhuso reglamentą. Šiuo atžvilgiu pasiūlyme nėra jokių pakeitimų. Šios išvados buvo paskelbtos vėliau, 2021 m. kovo 17 d., ir nėra procedūros, kurią ketinama nagrinėti šiuo pasiūlymu, dalis²⁸. Todėl šioje nuomonėje ji irgi nenagrinėjama.

III. PRELIMINARIOS PASTABOS DĖL ORHUSO REGLAMENTO IR SIŪLOMŲ JO PAKEITIMŲ ASPEKTU

A. Nuostatos dėl vidaus peržiūros ir teisės kreiptis į teismą

18. Prieš sprendžiant delegacijų ir Komiteto iškeltus klausimus, naudinga apibrėžti pagrindinius Orhuso reglamente numatytos vidaus peržiūros sistemos elementus. Reikėtų pažymėti, kad pagal Orhuso konvencijos 2 straipsnio 2 dalį šios nuostatos netaikomos Sąjungos institucijoms, vykdančioms teismines ar teisėkūros funkcijas²⁹.
19. Primenama, kad Orhuso konvencijos 9 straipsnio 3 dalyje reikalaujama, kad veiksmų, kuriais pažeidžiama aplinkos apsaugos teisė, atveju būtų galima pasinaudoti administracinėmis arba teisminėmis teisių gynimo priemonėmis. Nereikalaujama, kad būtų taikomos abi galimybės.
20. Orhuso reglamento 10 straipsnyje numatyta kompetentingų subjektų atliekamos „vidaus peržiūros“ sistema, taikoma „administracinių aktų“, kuriuos priėmė Sąjungos institucijos ar organai pagal aplinkos apsaugos teisę, atžvilgiu.

²⁸ Sprendimas byloje C-32; žr. 4 išnašą pirmiau.

²⁹ Orhuso reglamento 2 straipsnio 1 dalies c punktas.

21. Reglamento 11 straipsnyje nustatytus kriterijus atitinkančios NVO (toliau – kompetentingi subjektai) turi teisę prašyti tokį administracinį aktą priėmusios Sąjungos institucijos ar organo (arba įtariamo administracinio neveikimo atveju, Sąjungos institucijos ar organo, kuris turėjo priimti tokį aktą) atlikti to akto vidaus administracinę peržiūrą. Institucija turi apsvarstyti kiekvieną tokį prašymą, išskyrus tuo atveju, jei prašymas yra aiškiai nepagrįstas, ir raštu pateikti atsakymą per tam tikrą terminą³⁰. Tai yra institucijos arba organo sprendimas dėl vidaus peržiūros.
22. Pagal Orhuso reglamento 12 straipsnį kompetentingas subjektas tuomet gali apskųsti sprendimą dėl vidaus peržiūros (arba tai, kad sprendimas nepriimtas) pagal atitinkamas Sutarties nuostatas. Pažymėtina, kad tokia teisė pareikšti ieškinį susijusi tik su sprendimu dėl vidaus peržiūros, kuris buvo skirtas kompetentingam subjektui (arba su tuo, kad toks sprendimas nebuvo priimtas, jei jis turėjo teisę jį gauti). Pavyzdžiui, kompetentingas subjektas gali prašyti atlikti Komisijos kitai šaliai išduoto rinkodaros leidimo vidaus peržiūrą. Jis gali ginčyti tos peržiūros rezultatus Europos Sąjungos Teisingumo Teisme pagal SESV 263 straipsnio ketvirtą pastraipą. Tačiau toks ieškinys, pateiktas Teisingumo Teismui, nesusijęs su galimu paties rinkodaros leidimo, kurio kompetentingas subjektas neturi teisės ginčyti, panaikinimu. Kompetentingo subjekto ieškinys, pateiktas Teisingumo Teismui, susijęs tik su galimu Komisijos sprendimo dėl jo prašymo atlikti vidaus peržiūrą, kurio adresatas jis yra, panaikinimu.

B. „Administracinio akto“ sąvokos apibrėžtis

23. Taip pat verta atkreipti dėmesį į „administracinio akto“ sąvokos apibrėžtį pagal Orhuso reglamento 2 straipsnio 1 dalies g punktą.

³⁰ Jei institucija ar organas negali pateikti atsakymo laiku, jie per tam tikrą terminą informuoja kompetentingą subjektą apie savo neveikimo priežastis ir kada planuoja imtis veiksmų.

24. Šiuo atžvilgiu Bendrasis Teismas neseniai nagrinėjo, ar dabartinė aktų, dėl kurių galima prašyti atlikti vidaus peržiūrą, kurie yra „*teisiškai įpareigojan[tys] ir turi išorinį poveikį*“, sąvokos apibrėžtis pagal Orhuso reglamento 10 straipsnį turėtų būti aiškinama kaip atitinkanti SESV 263 straipsnio formuluotę. Bendrasis Teismas byloje *ClientEarth prieš EIB* (byla T-9/19)³¹ priminė, kad dėl 10 straipsnyje numatytos vidaus administracinės peržiūros rezultatų pagal 12 straipsnį gali būti pradėtas teisminis procesas Teisingumo Teisme ir kad toks teisminis procesas turi būti pradamas laikantis SESV 263 straipsnyje nustatytų sąlygų.

Toliau Bendrasis Teismas konstatavo: „*Atsižvelgiant į ryšį, siejantį akto, kuris yra „teisiškai įpareigojantis ir turintis išorinį poveikį“ sąvoką, kaip ji suprantama pagal Orhuso reglamento 2 straipsnio 1 dalies g punktą, su akto, sukeliančio teisinių padarinių trečiosioms šalims, sąvoka, kaip ji suprantama pagal SESV 263 straipsnį, bendro nuoseklumo sumetimais pirmąją sąvoką galima pagrįstai aiškinti remiantis antrąja.*“³²

25. Taigi Bendrasis Teismas, aiškindamas Orhuso reglamento 2 straipsnio 1 dalies g punkte apibrėžtų administracinių aktų taikymo sritį, remiasi SESV 263 straipsnio formuluote nepaisant to, kad vartojamas kitoks žodynas.
26. Be to, pažymima, kad dabartinė administracinio akto sąvokos apibrėžtis susijusi tik su „individualiai taikomais“ aktais. Tam tikrų rūšių priemonės taip pat neištrauktos į Orhuso reglamento 2 straipsnio 2 dalyje pateiktą administracinio akto sąvokos apibrėžtį. Nustatyta, kad priemonės, kurių ėmėsi Sąjungos institucija, vykdydama administracinės peržiūros funkcijas, pavyzdžiui konkurencijos taisyklių ar pažeidimo nagrinėjimo procedūrų kontekste, neištraukiamos į „administracinio akto“ sąvokos apibrėžtį. Pasiūlymų dėl 2 straipsnio 2 dalies keitimo nepateikta.

³¹ Sprendimas byloje T-9/19 *ClientEarth prieš Europos investicijų banką (EIB)*, EU:T:2021:42.

³² Ten pat, 149 punktas. Tačiau reikia pažymėti, kad šis sprendimas šiuo metu yra apskųstas, nors apeliacijos pagrindai dar nėra paskelbti viešai (bylos C- 223/21 P ir C-223/21 P).

27. Kaip paaiškinta, pasiūlymu su pakeitimais, padarytais bendru požiūriu, siekiama išplėsti administracinio akto sąvokos apibrėžtį, kad ji apimtų „*Sąjungos institucijos ar organo ne teisėkūros procedūra priimtas akt[ą], kuris yra teisiškai įpareigojantis ir turi išorinį poveikį*“, išskyrus tuos, dėl kurių aiškiai reikalaujama priimti įgyvendinimo priemonės ES arba nacionaliniu lygmeniu. Ši išimtis dabar atspindėta Orhuso reglamento 10 straipsnio pakeitime, išdėstyta pasiūlymo 1 straipsnio 2 dalyje, kartu su išimtimi, susijusia su galimybe prašyti atlikti Sąjungos įgyvendinimo priemonės vidaus peržiūrą po jos priėmimo, kartu su ne teisėkūros procedūra priimto akto nuostata, kurioje numatyta ta įgyvendinimo priemonė. Ši sąvokos apibrėžtis apima ir individualiai, ir visuotinai taikomas priemones.
28. Pažymėtina, kad aiškinamajame memorandumė Komisija aiškina, kad „[i]šplėtus apibrėžtį siekiama aprėpti tas ne teisėkūros priemones, kurios atitinka „reglamentuojančio pobūdžio aktus“ pagal SESV 263 straipsnio ketvirtą pastraipą“³³. Ji nurodo, kad neįtraukdama reglamentuojamojo pobūdžio aktų, dėl kurių reikia priimti įgyvendinimo priemones, ji laikėsi Teisingumo Teismo jurisprudencijos, aiškinančios SESV 263 straipsnio ketvirtą pastraipą.

³³ Sąvoką „reglamentuojamojo pobūdžio teisės aktai“ Teisingumo Teismo (didžioji kolegija) išaiškino 2013 m. spalio 3 d. Sprendime byloje *Inuit Tapiriit Kanatami a.o. prieš Parlamentą ir Tarybą* (Sprendimas byloje C-583/11 P, EU:C:2013:625, 58–61 punktai). Tame sprendime Teisingumo Teismas nustatė, kad sąvoka reiškia „visuotinio taikymo aktus, išskyrus teisėkūros procedūra priimtus aktus“. Neseniai 2018 m. lapkričio 6 d. didžiosios kolegijos sprendime byloje *Scuola Elementare Maria Montessori prieš Komisiją* Teisingumo Teismas konkrečiai nurodė, kad ši sąvoka apima visus ne teisėkūros procedūra priimtus visuotinio taikymo aktus be išimties. (Sprendimas byloje C-622/16, EU:C:2018:873, 24–28 punktai). Tačiau ši byla buvo susijusi su pagalbos pagal sprendimą dėl valstybės pagalbos gavėjų konkurentais, o Teismas nustatė, kad tas sprendimas „daro tiesioginę įtaką jų teisinei padėčiai“ (ten pat, 51 punktas) ir „daro teisinį poveikį visiškai automatiškai tik pagal Sąjungos teisės aktus ir netaikant kitų tarpinių taisyklių“ (ten pat, 54 punktas).

29. Iš tiesų, vidaus peržiūros procedūros netaikymas ne teisėkūros procedūra priimtiems aktams, dėl kurių reikia priimti įgyvendinimo priemonės, atitinka neprivilėgijuotojo ieškovo galimybės ginčyti pagal SESV 263 straipsnio ketvirtą pastraipą³⁴ netaikymą reglamentuojamojo pobūdžio aktų atžvilgiu, dėl kurių reikia priimti tokias priemones. Tačiau Tarybos Teisės tarnyba mano, kad siūloma administracinių aktų sąvokos apibrėžtis, pateikta pasiūlymo 1 straipsnio 1 dalyje (su pakeitimais, padarytais bendru požiūriu) gali būti aiškinama kaip leidžianti kompetentingiems subjektams prašyti atlikti ne teisėkūros procedūra priimtų priemonių, kurios yra teisiškai įpareigojančios ir turi išorinį poveikį, vidaus peržiūrą, neatsižvelgiant į tai, ar įvykdytos kitos SESV 263 straipsnio ketvirtoje pastraipoje nustatytos sąlygos (t. y. neatsižvelgiant į tai, ar tokias priemones pagal SESV 263 straipsnio ketvirtą pastraipą gali ginčyti neprivilėgijuotieji ieškovai). Tik kartu skaitant 1 straipsnio 1 ir 2 dalis paaiškėja, kad galimybė prašyti atlikti aktų, dėl kurių reikia priimti įgyvendinimo priemones, vidaus peržiūrą neįtraukta (bent iš dalies).

Tarybos Teisės tarnyba mano, kad būtų tikslinga teksto rezoliucinėje dalyje arba konstatuojamojoje dalyje aiškiau nurodyti, kad sąvoka „administracinis aktas“ apima tiek individualiai taikomus aktus, tiek reglamentuojamojo pobūdžio aktus, kuriuos galima ginčyti pagal SESV 263 straipsnio ketvirtą pastraipą.

IV. PASIŪLYMO SUDERINAMUMAS SU SESV 263 STRAIPSNIO KETVIRTA PASTRAIPA

30. Kai kurių delegacijų manymu, siūlomas Orhuso reglamente numatytos vidaus peržiūros taikymo srities išplėtimas į taikymo sritį įtraukiant ne tik individualiai taikomus aktus yra nesuderinamas su SESV 263 straipsnio ketvirta pastraipa.

³⁴ „Neprivilegijuotasis ieškovas“ – tai fizinis arba juridinis asmuo, kuris gali ginčyti Sąjungos aktų teisėtumą Teisme tik tuo atveju, jei tenkinamos SESV 263 straipsnio pirmoje, antroje ir ketvirtoje pastraipose nustatytos sąlygos. „Privilegijuotasis ieškovas“ (pavyzdžiui, valstybė narė) neprivalo atitikti to straipsnio ketvirtoje pastraipoje nustatytų sąlygų, kad galėtų pateikti tokį ieškinį.

31. Tarybos Teisės tarnyba jau yra aptarusi šį klausimą 2017 m. Tarybos Teisės tarnybos nuomonėje. Šioje nuomonėje ji rekomendavo, kad teisiškai būtų įmanoma, kad visuotinai taikomų aktų atžvilgiu būtų taikoma teisė prašyti atlikti vidaus peržiūrą pagal Orhuso reglamentą, kartu pripažindama, kad dėl tokio taikymo srities išplėtimo susijusioms Sąjungos institucijoms ir organams neišvengiamai būtų sukurta praktinė ir administracinė našta (2017 m. Tarybos Teisės tarnybos nuomonės 30–36 punktai).
32. Šiame kontekste Tarybos Teisės tarnyba paaiškino, kad toks požiūris būtų suderinamas su Teisingumo Teismo jurisprudencija, kurioje nurodyta, kad kita šalis nei ta, kuriai skirta priemonė, gali teigti, kad ta priemonė yra tiesiogiai ir individualiai susijusi su ja, jeigu ji įgyja konkrečias procesines teises pagal taikytinus Sąjungos teisės aktus. Vis dėlto tiksli šios teisės pareikšti ieškinį taikymo sritis priklauso nuo atitinkamos šalies teisinės padėties, kaip Sąjungos teisės aktų leidėjo apibrėžta atitinkamuose Sąjungos teisės aktuose, kad būtų apsaugoti jos teisėti interesai. Kaip paaiškinta pirmiau 22 punkte, Orhuso reglamentu sukurta teisė pareikšti ieškinį (teisė prašyti atlikti vidaus peržiūrą) nereiskia, kad ta šalis vėliau gali pareikšti ieškinį dėl atitinkamos materialinės priemonės panaikinimo. Veikiausiai šalies teisė pareikšti ieškinį yra susijusi su sprendimu dėl vidaus peržiūros, atsižvelgiant į procesines teises, kurias ji įgyja pagal Orhuso reglamentą.
33. Teisingumo Teismas patvirtino šį požiūrį keliose bylose, visų pirma *TestBioTech* byloje³⁵, kurioje Teisingumo Teismas atmetė apeliacinį skundą dėl Komisijos sprendimo dėl apelianto prašymo atlikti Komisijos sprendimo, kuriuo leidžiama pateikti rinkai produktus, kurių sudėtyje yra genetiškai modifikuotų sojų, kurie iš jų sudaryti arba kurie iš jų pagaminti, vidaus peržiūrą. Jis nustatė, kad tokia peržiūra yra susijusi tik su pakartotinu to leidimo pateikti rinkai įvertinimu, o ne pačiu leidimu pateikti rinkai (37–38 punktai)³⁶.

³⁵ Sprendimas byloje C-82/17 P *TestBioTech eV a.o. prieš Komisiją*, EU:C:2019:719.

³⁶ Taip pat žr. sprendimą byloje C-352/19 P *Région de Bruxelles-Capitale prieš Komisiją*, kuriame Teisingumo Teismas patvirtino, kad „Orhuso konvencijos 9 straipsnis negali pakeisti SESV 263 straipsnio ketvirtoje pastraipoje nustatytų ieškinio dėl panaikinimo priimtino sąlygų“, EU:C:2020:978, 26 punktas.

Pirmosios instancijos teismo sprendime taip pat patikslinta, kad kompetentingas subjektas, prašantis atlikti vidaus peržiūrą „negali reikalauti, kad užbaigus vidaus peržiūrą atitinkama institucija ar įstaiga imtųsi konkrečios priemonės“ ir kad „priemonių, kurios turi būti patvirtintos atlikus vidaus peržiūrą, pasirinkimas būtų grindžiamas visiška diskrecija“ (neoficialus vertimas) atitinkamos institucijos ar įstaigos atžvilgiu³⁷.

34. Be to, sprendime byloje T-108/17 *ClientEarth prieš Komisiją*³⁸ Bendrasis Teismas išsamiai paaiškino, kodėl ieškovo reikalavimas panaikinti sprendimą suteikti leidimą yra nepriimtinas (24–31 punktai), įskaitant tai, kad toks reikalavimas prieštarautų Sutartyse įtvirtintai teisių gynimo priemonių sistemai. Toliau jis aptarė (ir atmetė) ieškovo reikalavimus dėl tariamo Komisijos sprendimo atmesti ieškovo prašymą atlikti to sprendimo suteikti leidimą vidaus peržiūrą neteisėtumo.
35. Tarybos Teisės tarnyba mano, kad to paties požiūrio galima teisėtai laikytis ir Sąjungos institucijų ne teisėkūros procedūra priimtų visuotinai taikomų aktų atžvilgiu, kaip išdėstyta pasiūlyme. Taigi, kompetetingam subjektui, kuris neturėtų teisės ginčyti tokio akto priėmimo pagal SESV 263 straipsnio ketvirtą pastraipą, gali būti suteikta teisė prašyti atlikti to akto vidaus peržiūrą ir ginčyti sprendimą dėl vidaus peržiūros Teisme. Toks požiūris yra suderinamas su SESV 263 straipsnio ketvirta pastraipa, neatsižvelgiant į tai, ar kalbama apie individualiai ar visuotinai taikomus aktus³⁹.

³⁷ Sprendimas byloje T-177/13 *TestBioTech eV a.o. prieš Komisiją*, EU:C:2016:736, 55 punktas.

³⁸ EU:T:2019:215.

³⁹ Pažymėtina, kad nagrinėjant tokį skundą negalima atmesti negalima atmesti galimybes, jog tam tikrais atvejais kompetentingas subjektas gali turėti galimybę remtis administracinio akto, kuriam taikoma vidaus peržiūra, neteisėtumu pagal SESV 277 straipsnį, nors aplinkybės, kuriomis toks prieštaravimas yra priimtinas, yra gana griežtos.

V. AKTAI, PRIIMTI PAGAL SESV 218 STRAIPSNĮ

36. Kelios delegacijos uždavė klausimą, ar galėtų būti atliekama pagal SESV 218 straipsnį priimtų Tarybos sprendimų vidaus peržiūra, jei Orhuso reglamentas būtų iš dalies pakeistas taip, kaip siūloma. Delegacijos šį klausimą visų pirma uždavė dėl Tarybos sprendimų, priimamų pagal SESV 218 straipsnio 6 dalį, dėl tarptautinių susitarimų sudarymo ir SESV 218 straipsnio 5 dalį dėl tokių susitarimų pasirašymo. Abiejų rūšių sprendimai bus nagrinėjami paėiliui, prieš pereinant prie sprendimų pagal SESV 218 straipsnio 3 ir 4 dalis ir sprendimų pagal SESV 218 straipsnio 9 dalį. Primenama, kad visi tokie sprendimai yra privalomi Sąjungos teisės aktai pagal SESV 288 straipsnį.

A. Tarybos sprendimai pagal SESV 218 straipsnio 6 dalį

37. Akivaizdu, kad Tarybos sprendimai, kuriais pritariama tarptautinių susitarimų sudarymui pagal SESV 218 straipsnio 6 dalį, yra teisiškai privalomi ir juos gali užginčyti privilegijuotieji ieškovai. Be to, Teisingumo Teismas nuosekliai tvirtina, kad pagal SESV 216 straipsnio 2 dalį, kai Europos Sąjunga sudaro tarptautinius susitarimus, jie yra privalomi jos institucijoms⁴⁰.
38. Tačiau Teisingumo Teismas nėra konkrečiai išsakęs nuomonės dėl to, ar yra aplinkybių, kuriomis tokius sprendimus galėtų ginčyti neprivilegijuotieji ieškovai pagal SESV 263 straipsnio ketvirtą pastraipą. Bendrasis Teismas byloje dėl piliečių iniciatyvų (kaip numatyta ES sutarties 11 straipsnyje ir SESV 24 straipsnyje) kaip *obiter dictum* pateikė pastabą, kad Tarybos sprendimai pagal SESV 218 straipsnio 6 dalį turi „*nepriklausomą teisinę galią*“ atsižvelgiant į tai, kad ES sudaryti tarptautiniai susitarimai apima ir „*Europos Sąjungos teisės keitimą*“ dėl to, kad susitarimas įtraukiamas į Sąjungos teisinę sistemą⁴¹, nors ir nepriėmė specialiai šiam klausimui skirtą sprendimo.
39. Šį klausimą, ar neprivilegijuotieji ieškovai gali ginčyti pagal SESV 218 straipsnio 6 dalį priimtus sprendimus, Bendrasis Teismas svarsto keliose šiuo metu nagrinėjamose bylose.

⁴⁰ Žr. Sprendimo byloje C-366/10 *Air Transport Association of America ir kiti prieš Secretary of State for Energy and Climate Change*, EU:C:2011:864, 50 punktą ir jame nurodytą Teismo praktiką. Primenama, kad pagal nusistovėjusią Teismo praktiką patys tarptautiniai susitarimai negali būti ieškinio dėl panaikinimo dalykas; žr. Sprendimo sujungtose bylose C-402/05 P ir C-475/05 P *Kadi ir Al Barakaat International Foundation prieš Tarybą ir Komisiją*, EU:C:2008:461, 286 punktą.

⁴¹ Sprendimas byloje T-754/14 *Efler ir kiti prieš Komisiją*, EU:T:2017:323, 43 punktas.

40. Dvi iš šių bylų yra susijusios su *Front Polisario*. Byloje T-279/19 *Front Polisario* ginčija Tarybos sprendimą⁴² dėl Europos ir Viduržemio jūros regiono šalių asociacijos susitarimo su Maroku dviejų protokolų tam tikrų pakeitimų sudarymo. Byloje T-344/19 *Front Polisario* ginčija Tarybos sprendimą (ES) 2019/441 dėl ES ir Maroko Karalystės tausios žvejybos partnerystės susitarimo, jo įgyvendinimo protokolo ir prie susitarimo pridedamų laiškų, kuriais pasikeista, sudarymo⁴³. Abiejose bylose nagrinėjamas teisės pareikšti ieškinį klausimas. Šios bylos yra susijusios su dviem sprendimais dėl ankstesnio Tarybos sprendimo pagal SESV 218 straipsnio 6 dalį, kuriuose buvo nustatyta, kad *Front Polisario* turi teisę pareikšti ieškinį pirmojoje instancijoje, tačiau šis sprendimas buvo panaikintas apeliacine tvarka⁴⁴.
41. Bendrajame Teisme nagrinėjamos ir kitos bylos, kuriose keliamas tas pats teisės pareikšti ieškinį klausimas dėl ES ir Jungtinės Karalystės susitarimo dėl išstojimo⁴⁵. Šios bylos taip pat turėtų paaiškinti poziciją, susijusią su aplinkybėmis, kuriomis tokius sprendimus gali ginčyti neprivilegiuotieji ieškovai.
42. Siūloma, kad tokie aktualūs svarstymai apimtų atitinkamo sprendimo pobūdį, atitinkamo susitarimo pobūdį ir susitarime numatytas trečiųjų šalių teises ar pareigas.

⁴² 2019 m. sausio 18 d. Tarybos sprendimas (ES) 2019/217 dėl Europos Sąjungos ir Maroko Karalystės susitarimo pasikeičiant laiškais dėl Europos ir Viduržemio jūros regiono šalių susitarimo, steigiančio Europos Bendrijų bei jų valstybių narių ir Maroko Karalystės asociaciją, 1 ir 4 protokolų pakeitimo sudarymo (OL L 34, 2019 2 6, p. 1).

⁴³ OL L 77, 2019 3 20, p. 4.

⁴⁴ Sprendimas byloje T-512/12 *Front Polisario prieš Tarybą*, EU:T:2015:953, panaikintas apeliacine tvarka byloje C-104/16 P *Taryba prieš Front Polisario*, EU:C:2016:973.

⁴⁵ 2020 m. sausio 30 d. Tarybos sprendimas (ES) 2020/135 dėl Susitarimo dėl Jungtinės Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystės išstojimo iš Europos Sąjungos ir Europos atominės energijos bendrijos sudarymo (OL L 29, 2020 1 31, p. 1–6). Žr. nagrinėjamas bylas T-198/20 *Shindler ir kt. prieš Tarybą*; T-231/20 *Price prieš Tarybą*; T-252/20 *Silver prieš Tarybą*.

Tolesni svarstymai susiję su tuo, kad daugeliu atvejų Sąjungos sudarytiems tarptautiniams susitarimams reikia įvairių įgyvendinimo priemonių, kad jie galėtų paveikti trečiųjų šalių teisinę padėtį. Tokiais atvejais būtent įgyvendinimo priemonės (Sąjungos arba nacionalinio lygmens) gali būti ginčijamos pagal Sąjungos teisminės peržiūros sistemą (įskaitant galimą nacionalinio teismo, į kurį kreiptasi dėl tokių įgyvendinimo priemonių, prašymą Teisingumo Teismui priimti prejudicinį sprendimą). Akivaizdu, kad tais atvejais, kai tokių įgyvendinimo priemonių reikia, Tarybos sprendimas dėl tokio tarptautinio susitarimo sudarymo bet kokių atveju negali būti ginčijamas pagal SESV 263 straipsnio ketvirtą pastraipą.

43. Taigi Tarybos Teisės tarnyba mano, kad kol kas neaišku, ar bent tam tikromis aplinkybėmis Tarybos sprendimus, kuriais patvirtinamas tarptautinių susitarimų sudarymas, galima ginčyti pagal SESV 263 straipsnio ketvirtą pastraipą. Nesant aiškos Teismo praktikos šiuo klausimu, negalima teigti, kad šių sprendimų niekada negalės užginčyti neprivilegijuotieji ieškovai.
44. Todėl pasiūlyme pateiktos „administracinių aktų“ apibrėžties taikymo srities išplėtimas reiškia, kad negalima atmesti galimybės, jog tam tikrais atvejais kompetentingi subjektai, kaip apibrėžta Orhuso reglamente, gali turėti teisę prašyti Tarybos atlikti tokių sprendimų vidaus peržiūrą arba bent jau tai, kad jie turės pagrindą teigti, jog jie turi teisę tai daryti, ir kad vėliau jie galėtų ginčyti tos vidaus peržiūros rezultatą Teisingumo Teisme.
45. Diskusijų dėl pasiūlymo metu neoficialiai buvo pasiūlyta, kad negalėtų būti laikoma, jog Tarybos sprendimai pagal SESV 218 straipsnio 6 dalį patenka į ten numatytos vidaus peržiūros taikymo sritį. Teigiama, kad tokių sprendimų tikslas yra tik leisti sudaryti tarptautinį susitarimą, todėl sprendimas yra procesinio pobūdžio ir negali pakeisti fizinių ar juridinių asmenų teisinės padėties ar paveikti jų interesų.

46. Tačiau, atsižvelgdama į 38, 42 ir 43 punktuose išdėstytus svarstymus, Tarybos Teisės tarnyba mano, kad neaišku, ar Teisingumo Teismas sutiktų su šiuo argumentu.

B. Tarybos sprendimai pagal SESV 218 straipsnio 5 dalį

47. Padėtis, susijusi su Tarybos sprendimais pagal SESV 218 straipsnio 5 dalį dėl tarptautinio susitarimo pasirašymo, gali būti atskirta nuo sprendimų dėl sudarymo pagal SESV 218 straipsnio 6 dalį.
48. Tarybos Teisės tarnyba mano, kad yra svarių priežasčių teigti, jog dėl Tarybos sprendimo, kuriuo tiesiog numatomas tarptautinio susitarimo pasirašymas, neprivilegiuotieji ieškovai negali pareikšti ieškinio pagal SESV 263 straipsnio ketvirtą pastraipą. Tokiais sprendimais tik suteikiami įgaliojimai pasirašyti atitinkamą susitarimą, o Tarybos pirmininkas įgaliojamas paskirti asmenį, įgaliotą pasirašyti susitarimą Sąjungos vardu⁴⁶.
49. Tačiau padėtis nėra tokia aiški, kai Tarybos sprendime dėl pasirašymo taip pat yra nuostatų dėl viso tarptautinio susitarimo ar jo dalies laikino taikymo. Todėl kai kurios arba visos susitarimo nuostatos pradeda veikti priėmus sprendimą dėl pasirašymo, dar prieš priimant sprendimą dėl susitarimo sudarymo. Tai reiškia, kad sprendimas dėl pasirašymo ir laikino taikymo, kiek tai susiję su jo galimu teisiniu poveikiu fiziniams ir juridiniams asmenims, galėtų būti laikomas lygiaverčiu sprendimų dėl sudarymo teisiniam poveikiui, o 38 punkte ir 42–46 punktuose išdėstyti svarstymai taip pat būtų aktualūs.

⁴⁶ Tam tikrais atvejais jame taip pat gali būti nuostatų, susijusių su sąlygomis, buvusiomis prieš sudarant susitarimą. Žr., pavyzdžiui, 2019 m. spalio 14 d. Tarybos sprendimo (ES) 2019/1915 dėl Europos Sąjungos ir Baltarusijos Respublikos susitarimo dėl vizų išdavimo tvarkos supaprastinimo pasirašymo Sąjungos vardu (OL L 297, 2019 11 18, p. 1–2) 4 straipsnį: „Komisija įvertina Baltarusijos biometrinių diplomatinių pasų išdavimo sistemos saugumą ir vientisumą bei jų technines specifikacijas ir pateikia savo atliktą įvertinimą Tarybai. Atsižvelgdama į tokį įvertinimą, Taryba nusprendžia dėl Susitarimo sudarymo.“

C. Tarybos sprendimai pagal SESV 218 straipsnio 3 ir 4 dalis

50. SESV 218 straipsnio 3 ir 4 dalyse numatyti Tarybos sprendimai, kuriais suteikiami įgaliojimai pradėti derybas dėl tarptautinio susitarimo, paskiriamas derybininkas arba derybų grupės vadovas, derybininkui pateikiami nurodymai ir paskiriamas specialus komitetas, su kuriuo turi būti konsultuojamasi vedant derybas.
51. Remiantis nusistovėjusia teismų praktika, Tarybos sprendimas pagal SESV 218 straipsnio 3 ir 4 dalis turi būti laikomas parengiamuoju aktu, susijusiu su galimu vėlesniu sprendimu pasirašyti ir sudaryti tokį susitarimą. Kaip parengiamasis aktas, jis turi teisinę galią Europos Sąjungai ir jos valstybėms narėms bei Europos Sąjungos institucijoms, tačiau neturi poveikio fiziniams ir juridiniams asmenims, todėl negali daryti poveikio tokių asmenų teisėms ar pareigoms⁴⁷.
52. Todėl tokie sprendimai negali būti skundžiami pagal SESV 263 straipsnio ketvirtą pastraipą.

D. Tarybos sprendimai pagal SESV 218 straipsnio 9 dalį

53. SESV 218 straipsnio 9 dalyje numatyta, kad Taryba priima sprendimus, kuriais nustatomos pozicijos, kurių Sąjunga turi laikytis tarptautiniu susitarimu įsteigtame organe, kai tam organui reikia priimti teisinę galią turinčius aktus arba sprendimus, kuriais sustabdomas susitarimo taikymas.
54. Galima teigti, kad Tarybos sprendimai, kuriais nustatomos pozicijos, kurių Sąjunga turi laikytis, neturi teisinio poveikio fiziniams ir juridiniams asmenims, kad juos būtų galima ginčyti pagal SESV 263 straipsnio ketvirtą pastraipą, nes jais tik apibrėžiama pozicija, kurios turi laikytis Sąjungos atstovas atitinkamame tarptautiniame organe. Taigi toks sprendimas yra parengiamojo pobūdžio.

⁴⁷ Sprendimas byloje T-376/18 *Front populaire pour la libération de la saquia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) prieš Tarybą*, EU:T:2019:77, 28 punktas; T-458/17 *Shindler ir.kt. prieš Tarybą*, EU:T:2018:838, 39–41 punktai; Sprendimas byloje T-754/14, žr. 41 išnašą ir 34 punktą; Sprendimas byloje C-425/13 *Komisija prieš Tarybą*, EU:C:2015:483, 28 punktas; Sprendimas byloje C-114/12 *Komisija prieš Tarybą*, EU:C:2014:2151, 40 punktas.

Tai, kad pagal SESV 218 straipsnio 9 dalį priimami Tarybos sprendimai, nebūtinai reiškia, kad tas tarptautinis organas priims sprendimus. Be to, patys tarptautinio organo sprendimai nebūtinai turės teisinį poveikį fiziniams ir juridiniams asmenims. Tačiau, nesant aiškios Teismo praktikos šiuo klausimu ir atsižvelgiant į labai didelę Tarybos sprendimų, priimtų pagal SESV 218 straipsnio 9 dalį, įvairovę, neįmanoma užtikrintai teigti, kad tokiems sprendimams niekada nebus taikoma pasiūlyme numatyta vidaus peržiūra.

55. Tas pats pasakytina apie Tarybos sprendimus pagal SESV 218 straipsnio 9 dalį, kuriais sustabdomas susitarimo taikymas. Primenama, kad Taryba tokį sprendimą priima tik išimtiniais atvejais. Negalima atmesti galimybės, kad tam tikromis aplinkybėmis būtų galima teigti, jog toks sprendimas turi teisinį poveikį fiziniams ir juridiniams asmenims. Kaip ir sprendimų dėl tarptautinių susitarimų sudarymo atveju, vertinimas priklausytų nuo atitinkamo sprendimo ir susitarimo pobūdžio, taip pat nuo trečiųjų šalių teisių ar pareigų susitarimo atžvilgiu ir nuo to, ar pats tarptautinis susitarimas gali daryti tiesioginį poveikį trečiosioms šalims, ar jam reikalingos Sąjungos ar nacionalinio lygmens įgyvendinimo priemonės. Taigi negalima atmesti galimybės, kad Orhuso reglamente numatyta teisė į vidaus peržiūrą galėtų būti taikoma tokiems sprendimams, bent jau tam tikromis aplinkybėmis.

E. Tarpinė išvada dėl aktų, priimtų pagal SESV 218 straipsnį

56. Darant išvadą dėl SESV 218 straipsnio, kaip nurodyta pirmiau, nesant aiškios Teismo praktikos šiuo klausimu, negalima atmesti galimybės, kad Tarybos sprendimai dėl tarptautinių susitarimų sudarymo pagal SESV 218 straipsnio 6 dalį tam tikromis aplinkybėmis galėtų būti laikomi patenkančiais į aktų, kuriems pagal pasiūlymą taikoma vidaus peržiūra, taikymo sritį. Tas pats gali būti taikoma Tarybos sprendimams dėl tarptautinių susitarimų pasirašymo pagal SESV 218 straipsnio 5 dalį, jeigu tame sprendime numatytas viso atitinkamo susitarimo ar jo dalies laikinas taikymas, ir tam tikriems Tarybos sprendimams pagal SESV 218 straipsnio 9 dalį.

VI. AKTAI, PRIIMTI PAGAL EUROPOS ATOMINĖS ENERGIJOS BENDRIJOS (EURATOMO) SUTARTĮ

57. Kai kurios delegacijos klausė, ar pagal Euratomo sutartį priimtiems aktams gali būti taikoma vidaus peržiūra pagal Orhuso reglamentą su pakeitimais, padarytais pasiūlymu.
58. Bendrasis Teismas neseniai nagrinėjo klausimą, ar Orhuso reglamentas (dabartinė redakcija) taikomas priemonei, priimtai remiantis Euratomo sutartimi, byloje, susijusioje su atsisakymu leisti susipažinti su dokumentais, parengtais dėl tos priemonės (Sprendimas byloje T-307/16, *CEE Bankwatch Network prieš Komisiją*, EU:T:2018:97).
59. To sprendimo 46 punkte Teisingumo Teismas konstatavo, kad: „*remiantis Reglamento Nr. 1367/2006 pavadinimu, konstatuojamosiomis dalimis ir nuostatomis, juo, kiek tai susiję su teise į informaciją, įgyvendinami įsipareigojimai, kylantys iš tarptautinės konvencijos, prie kurios Europos atominės energijos bendrija nėra prisijungusi, t. y. iš Orhuso konvencijos. Kaip matyti iš 2005 m. vasario 17 d. Tarybos sprendimo 2005/370/EB dėl Orhuso konvencijos sudarymo Europos bendrijos vardu (OL L 124, 2005, p. 1), ši konvencija patvirtinta tik Europos bendrijos, kuri vėliau tapo Europos Sąjunga, vardu. Kadangi Europos atominės energijos bendrija nėra šios konvencijos šalis, jei nėra numatyta priešingai, jai negali būti taikomi įpareigojimai, nustatyti konvenciją įgyvendinančiame reglamente“ (pabraukta papildomai).*
60. Be to, Teisingumo Teismas priminė, kad pagal Euratomo sutartį priimtoms priemonėms nebūtinai taikomi įpareigojimai, kurie taikytini Europos Sąjungos kontekste. Europos atominės energijos bendrija ir Europos Sąjunga yra skirtingos organizacijos, įsteigtos skirtingomis sutartimis ir jos yra atskiri juridiniai asmenys (47 punktas ir jame nurodyta Teismo praktika).

61. Jis nurodė, kad pagal Euratomo sutarties 106a straipsnį reikia taikyti tam tikras ES sutarties ir SESV nuostatas. SESV 192 straipsnio, kuris yra Orhuso reglamento teisinis pagrindas, tarp šių nuostatų nėra. Darytina išvada, kad priemonės, priimtose remiantis SESV 192 straipsniu, negali būti taikomos, kiek tai susiję su Euratomu (48–49 punktai).
62. Teismas padarė išvadą, kad Orhuso reglamentas buvo taikomas tik Europos Sąjungos kontekste, o ne Euratomo institucijoms ir organams (50 punktas).
63. Todėl iš esmės akivaizdu, kad pagal Euratomo sutartį priimtiems aktams Orhuso reglamento nuostatos netaikomos.
64. Atvirkščiai, Teisingumo Teismas, nagrinėdamas apeliacinį skundą dėl neseniai nagrinėtos valstybės pagalbos bylos, nustatė, kad SESV tikslai yra daug platesni nei Euratomo sutarties sektorių tikslai ir kad, atsižvelgiant į tai, kad pagal SESV „*Europos Sąjungai suteikiami platūs įgaliojimai įvairiausiose srityse ir sektoriuose, SESV normos branduolinės energetikos sektoriuje taikomos tada, kai Euratomo sutartyje nėra specialiųjų normų. Be to, kadangi Euratomo sutartyje nėra valstybės pagalbą reglamentuojančių normų, SESV 107 straipsnis gali būti taikomas šiame sektoriuje*“ (Sprendimas byloje C-594/18 P *Austrija prieš Komisiją*)⁴⁸ (pabraukta papildomai).
65. Teisingumo Teismas toliau teigė, kad Euratomo sutartyje „*išsamiai neregamentuojami aplinkos apsaugos klausimai, susiję su branduolinės energetikos sektoriumi. Vadinasi, Euratomo sutarčiai neprieštarauja tai, kad šiam sektoriui taikomos aplinką reglamentuojančios Sąjungos teisės normos*“ (41 punktas, pabraukta papildomai). Taip buvo ir pirminės teisės nuostatų, pavyzdžiui, SESV 11 straipsnio, ir antrinės teisės nuostatų atveju. Šiuo klausimu Teisingumo Teismas priminė, kad Direktyva 2011/92/ES dėl poveikio aplinkai vertinimo taikoma atominėms elektrinėms ir kitiems branduoliniams reaktoriams (42 ir 43 punktai).

⁴⁸ EU:C:2020:742. Tai atitinka ankstesnę Teismo praktiką, kai Teismas nustatė, kad, Euratomo sutartyje nesant specialiųjų normų, gali būti taikomos EB sutarties nuostatos. Žr. Nuomonę 1/94, EU:C:1994:384, kurioje Teismas priminė, kad EB sutarties nuostatos negali nukrypti nuo Euratomo sutarties nuostatų, tačiau nusprendė, kad kadangi Euratomo sutartyje nėra jokios nuostatos dėl išorės prekybos, „*niekas netrukdo, kad sutartys, sudarytos remiantis EB sutarties 113 straipsniu (dabar SESV 207 straipsnis), būtų taikomos ir tarptautinei prekybai Euratomo sutartyje reglamentuojamais produktais*“ (24 punktas).

66. Tarybos Teisės tarnybos nuomone, iš šių dviejų bylų matyti, kad Orhuso reglamento nuostatos taikomos pagal SESV (arba ES sutartį) priimtoms priemonėms, susijusioms su branduolinės energijos sritimi. Tačiau jos netaikomos pagal pačią Euratomo sutartį priimtoms priemonėms, t. y. Euratomo sutartimi grindžiamiems sprendimams. Pasiūlyme nėra nieko, kas pakeistų šią analizę.

VII. TEISĖ PRAŠYTI ATLIKTI VIDAUS PERŽIŪRĄ SUTEIKIAMA TIK **„KOMPETENTINGIEMS SUBJEKTAMS“**

67. 2021 m. Komiteto rekomendacija dar kartą patvirtina jo 2017 m. analizę, pagal kurią, kiek tai susiję su teise prašyti atlikti vidaus peržiūrą: „*uždraudus visiems visuomenės nariams, išskyrus NVO, atitinkančias Orhuso reglamento 11 straipsnio kriterijus, šiuo reglamentu tinkamai neįgyvendinama Orhuso konvencijos 9 straipsnio 3 dalis*“⁴⁹ (neoficialus vertimas).
68. Kai kurios delegacijos pareiškė abejojančios, ar Orhuso reglamento taikymo srities išplėtimas leidžiant platesnei kompetentingų subjektų kategorijai ar net visuomenės nariams prašyti atlikti administracinių aktų vidaus peržiūrą, būtų suderinamas su Sutartimis.
69. Tarybos Teisės tarnyba taip pat pateikė pastabų dėl šios kritikos Tarybos Teisės tarnybos 2017 m. nuomonėje (37 ir 38 punktai). Tarybos Teisės tarnyba ir toliau laikosi nuomonės, kad teisiškai būtų galima iš dalies pakeisti Orhuso reglamentą siekiant labiau išplėsti teisės prašyti atlikti vidaus peržiūrą taikymo sritį, nei numatyta dabartinėje Orhuso reglamento redakcijoje (šio reglamento 11 straipsnyje nustatyti kriterijai, kuriuos NVO turi atitikti, kad galėtų prašyti atlikti administracinių aktų vidaus peržiūrą). Šį klausimą iš esmės turi spręsti teisėkūros institucijos, nutardamos, kaip geriausiai atsižvelgti į Orhuso konvencijos reikalavimus, susijusius su tos Konvencijos nuostatų taikymu Sąjungos institucijoms ir įstaigoms.

⁴⁹ 2021 m. Komiteto rekomendacijos 37 punktas.

70. Šiuo atžvilgiu Tarybos Teisės tarnyba pažymi, jog pačios Konvencijos 9 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad Šalys gali nustatyti kriterijus, kuriuos reikia atitikti, kad visuomenės⁵⁰ nariai galėtų pasinaudoti administracinės peržiūros procedūromis dėl veikimo ir neveikimo, kurie laikomi pažeidžiančiais jos aplinkos apsaugos teisę. Be to, Komitetas pripažino, kad administracinės peržiūros suteikimas visiems asmenims prilygtų *actio popularis*, o to pagal Konvenciją nereikalaujama⁵¹. Tačiau Komitetas pateikė pastabą dėl NVO, kad nustatyti kriterijai neturi būti tokie griežti, kad jais „*visoms arba beveik visoms aplinkosaugos organizacijoms būtų draudžiama ginčyti tokį veikimą ar neveikimą*.“ Šiuo atžvilgiu primenama, jog Teisingumo Teismas nustatė, kad Orhuso konvencijos Susitariančiosios Šalys „*turi didelę diskreciją nustatyti „administracinės arba teismo tvarkos įgyvendinimo būdus“*“, numatytus Orhuso konvencijos 9 straipsnio 3 dalyje⁵² (pabraukta papildomai).

VIII. KOMITETO PASTABOS DĖL ADMINISTRACINIŲ AKTŲ SAVOKOS APIBRĖŽTIES PASIŪLYME

A. Aktai, kurie yra „teisiškai įpareigojantys ir turi išorinį poveikį“

71. 2021 m. Komiteto rekomendacijoje dar kartą patvirtintas jo pasiūlymas, pirmą kartą pateiktas 2017 m., iš dalies pakeisti terminą „yra teisiškai įpareigojantis ir turi išorinį poveikį“ (pabraukta papildomai), kuris yra vienas iš reikalavimų, kad aktas būtų laikomas patenkančiu į „*administracinio akto*“ sąvokos apibrėžtį tiek dabartinėje reglamento redakcijoje, tiek iš dalies pakeistoje šios sąvokos apibrėžties redakcijoje pasiūlyme (žr. 12 bei 13 punktus ir 19 išnašą). Komitetas mano, kad šis terminas yra pernelyg ribojantis ir turėtų būti iš dalies pakeistas, kad juo būtų nurodomi aktai, kurie „*turi teisinį ir išorinį poveikį*“ (pabraukta papildomai). Jis pripažįsta, jog aktas turi turėti teisinę galią, kad prieštarautų aplinkos apsaugos teisei, tačiau mano, kad įtraukus terminą „*įpareigojantis*“ tam tikri aktai gali būti išbraukti iš pasiūlymo taikymo srities⁵³.

⁵⁰ Remiantis Konvencijos 2 straipsnio 4 dalyje pateikta apibrėžtimi, *visuomenė* – tai „vienas arba daugiau fizinių ar juridinių asmenų ir pagal nacionalinius įstatymus ar praktiką jų asociacijos, organizacijos arba grupės“.

⁵¹ Žr. Orhuso konvencijos įgyvendinimo vadovo 194 puslapį, kuriame cituojamos Atitikties komiteto išvados byloje ACCC/C/2005/11.

⁵² Sujungtos bylos C-401/12 – C-403/12 P, žr. 8 išnašą ir 59 punktą.

⁵³ Paprastai suprantama, kad terminas „*išorinis poveikis*“ turi tą pačią reikšmę kaip ir „*padariniai trečiosioms šalims*“.

72. Siekiant atsižvelgti į šį pasiūlymą, būtina apsvaistyti, ar išbraukus žodį „*ipareigojantis*“ iš esmės pasikeistų sąvokos apibrėžties taikymo sritis.
73. Primenama, kad Teisingumo Teismas kartais atskyrė aktus, kurie „*turi teisinę poveikį*“, nuo aktų, kurie yra „*teisiškai ipareigojantys*“. OIV byloje, susijusioje su teisine galią turinčių aktų, susijusių su Tarybos sprendimais pagal SESV 218 straipsnio 9 dalį, sąvokos apibrėžtimi, Tarptautinės vynuogių ir vyno organizacijos rekomendacijos, nors jos pačios savaime nėra teisiškai privalomos, laikytos turinčiomis teisinę galią, nes jos „*gali stipriai paveikti [Sąjungos] [...] teisės aktų turinį*“⁵⁴.
74. Apskritai, kalbant apie SESV 263 straipsnyje vartojamą aktų, turinčių teisinę galią, sąvoką, Teisingumo Teismo jurisprudencijoje numatyta, kad norint nustatyti, ar aktas turi teisinę galią, akto forma nėra svarbi. Tačiau svarbiausia yra atitinkamo akto poveikis, turinys ir taikymo sritis⁵⁵. Kai kuriose iš šių bylų Teismas, atsižvelgdamas į SESV 263 straipsnio pirmos pastraipos formuluotę, vartojo terminą „*teisiniai padariniai*“⁵⁶, o kitose – aktus pagal SESV 263 straipsnį nurodė kaip „*ipareigojamojo pobūdžio*“⁵⁷ arba „*privalomąją galią*“ (ir „*teisinių padarinių*“)⁵⁸ turinčius aktus, o kai kuriais atvejais nurodė, kad šie aktai turi „*privalomą teisinę galią*“⁵⁹.

⁵⁴ Sprendimas byloje C-399/12 *Vokietija prieš Tarybą*, EU:C:2014:2258, 61–64 punktai.

⁵⁵ Kaip, be kita ko, nurodyta pasiūlymo aiškinamajame memorandumė, žr. 8 ir 9 puslapius. Žr. Sprendimą sujungtose bylose 1/57 ir 14/57, *Usines à tubes de la Sarre prieš Aukščiausiąją valdžios instituciją*, Rink. 1957-1958, p. 105; Sprendimo byloje 60/81, *IBM prieš Komisiją*, EU:C:1981:264, 9 punktą; Sprendimo byloje 22/70, *Komisija prieš Tarybą*, EU:C:1971:32, 42 punktą; Sprendimo byloje C-325/91, *Prancūzija prieš Komisiją*, ECR I-3283, 9 punktą; Sprendimo byloje C-57/95 *Prancūzija prieš Komisiją*, EU:C:1997:164, 22 punktą; Sprendimo byloje C-147/96, *Nyderlandai prieš Komisiją*, [2000] Rink. p. I-4723, 27 punktą; Sprendimo sujungtose bylose C-463/10 P ir C-475/10 P *Deutsche Post ir Vokietija prieš Komisiją*, EU:C:2011:656, 36 punktą.

Šiuo atžvilgiu žr. Sprendimo byloje C-303/90, *Prancūzija prieš Komisiją*, [1991] Rink. p. I-5315, 8–10 punktus; Sprendimo sujungtose bylose C-213/88 ir C-39/89, *Liuksemburgo Didžioji Hercogystė prieš Parlamentą*, [1991] Rink. p. I-5643, 15 punktą; Sprendimo byloje C-366/88, *Prancūzija prieš Komisiją*, [1990] Rink. p. I-3571, 8–11 punktus.

⁵⁶ Sprendimas sujungtose bylose 1/57 ir 14/57, ten pat.

⁵⁷ Sprendimas byloje C-57/95, žr. 55 išnašą ir 22 punktą; Sprendimas byloje C-325/91, žr. 55 išnašą ir 26 punktą.

⁵⁸ Sprendimas byloje C-325/91, žr. 55 išnašą ir 30 punktą.

⁵⁹ Sprendimas sujungtose bylose C-463/10 P ir C-475/10 P, žr. 55 išnašą ir 36 punktą; taip pat žr. Sprendimą byloje 60/81, 55 išnašą ir 9 punktą („*teisiniai padariniai...*, kurie yra *privalomi*“).

75. Šiomis aplinkybėmis primenama, kad Orhuso reglamento 12 straipsnyje numatyta galimybė pradėti teisminį procesą Teisingumo Teisme „pagal atitinkamas Sutarties nuostatas“ ir todėl laikantis SESV 263 straipsnyje nustatytų sąlygų. Kaip minėta šios nuomonės 24 punkte, Bendrasis Teismas išaiškino, kad „*teisiškai įpareigojančio ir turinčio išorinį poveikį*“ akto sąvoka, kaip tai suprantama Orhuso reglamento 2 straipsnio 1 punkto g papunktyje, yra suderinama su akto, turinčio teisinių padarinių trečiosioms šalims, sąvoka, kaip tai suprantama SESV 263 straipsnyje⁶⁰.
76. Atsižvelgiant į šią teismo jurisprudenciją, galima daryti išvadą, kad apibrėžiant administracinį aktą pagal Orhuso reglamentą nėra jokio esminio skirtumo tarp sąvokų „*turintis teisinių ir išorinį poveikį*“ ir „*teisiškai įpareigojantis ir turintis išorinį poveikį*“ apibrėžčių vartojimo. Todėl Tarybos Teisės tarnyba mano, kad Komiteto pasiūlytas pakeitimas nepakeistų pasiūlyme pateiktos „administracinio akto“ sąvokos apibrėžties materialinės taikymo srities. Šis klausimas gali būti sprendžiamas keliais būdais. Būtų galima palikti terminą „*teisiškai įpareigojantis ir turintis išorinį poveikį*“, o Komitetui gali būti paaiškinta, kad šis terminas turi būti laikomas lygiaverčiu terminui „*turintis teisinių padarinių trečiosioms šalims*“. Kita vertus, galėtų būti pritarta Komiteto pasiūlytai formulotei, o į konstatuojamąją dalį galėtų būti įtraukta aiškinamoji formulotė siekiant paaiškinti, kad sąvokos apibrėžtis turėtų būti aiškinama atsižvelgiant į SESV 263 straipsnį ir susijusią teismo jurisprudenciją⁶¹.

B. „Sąjungos institucijos ar organo priimti“ aktai

77. 2021 m. Komiteto rekomendacijoje taip pat pateikiama pastabų dėl vieno iš kitų pakeitimų, susijusių su patikslinta pasiūlyme pateikta „administracinio akto“ sąvokos apibrėžtimi. Tai *Sąjungos institucijos ar organo* ne teisėkūros procedūra priimti aktai (...)“ (pabraukta papildomai). Komitetas laikėsi nuomonės, kad termino „*priimti*“ vartojimas gali apriboti „*aktų, kurie gali būti užginčyti pagal Orhuso konvencijos 9 straipsnio 3 dalį, taikymo sritį*“⁶² (neoficialus vertimas).

⁶⁰ Byla T-9/19, žr. 31 išnašą ir 149 punktą.

⁶¹ Be to, būtų galima iš dalies pakeisti Orhuso reglamento 2 straipsnio 1 punkto g papunkčio formulotę, tiesiogiai suderinant ją su SESV 263 straipsnio formulote.

⁶² 2021 m. Komiteto rekomendacijos 46 punktas.

78. Komitetas išsamiau nenagrinėjo jam susirūpinimą keliančių klausimų, tačiau Tarybos Teisės tarnyba mano, kad atsakant į šį susirūpinimą galima pateikti bendrų pastabų, kurios išdėstytos toliau.
79. Logiška terminą „priimti“ aiškinti kaip nurodantį aktus, kurie nebėra projektai. Tokių aktų galutinės redakcijos buvo parengtos laikantis jiems taikomų procedūrų ir jiems gali būti taikoma Orhuso reglamento 10 straipsnyje numatyta vidaus peržiūros procedūra, jeigu jie atitinka ir kitus sąvokos apibrėžties reikalavimus. Kaip jau minėta 74 punkte, Teisingumo Teismas, kiek tai susiję su SESV 263 straipsniu, nuosekliai konstatavo, kad aktai, kurie turi teisinių padarinių trečiosioms šalims, gali būti ginčijami, nepriklausomai nuo jų formos⁶³. Pagal analogiją su šia teismo jurisprudencija, atliekant vidaus peržiūrą pagal Orhuso reglamentą, tikslus terminas, vartojamas siekiant nurodyti, kad aktas yra galutinis („priimtas“, „patvirtintas“ ir kt.), nėra svarbus nustatant, ar jis yra „teisiškai įpareigojantis ir turi išorinį poveikį“ pagal Orhuso reglamento 2 straipsnio 1 punkto g papunktį.
80. Todėl Tarybos Teisės tarnyba mano, kad termino „priimtas“ vartojimas Sąjungos aktų, patenkančių į pasiūlyme pateiktą „administracinio akto“ sąvokos apibrėžtį, atžvilgiu neapriboja aktų, kuriems gali būti taikoma vidaus peržiūra pagal Orhuso reglamentą, taikymo srities.
81. Primenama, kad yra daug atvejų, kai Sutartyse nurodomi tiesiog institucijų aktai⁶⁴. Kita vertus, tą pačią formuluotę būtų galima vartoti ir šiuo atveju; tai taip pat nepakeistų nuostatos taikymo srities.

IX. VALSTYBIŲ NARIŲ LYGMENS ĮGYVENDINIMO PRIEMONĖS

82. Pasiūlyme atskiriami aktai, dėl kurių reikalaujama patvirtinti ES lygmens įgyvendinimo priemonės ir numatyta vidaus administracinė peržiūra, tačiau tik tuo metu, kai atitinkama įgyvendinimo priemonė priimama, ir aktai, dėl kurių reikalaujama patvirtinti valstybių narių lygmens įgyvendinimo priemonės, bet vidaus peržiūra nenumatyta⁶⁵.

⁶³ Šiuo atžvilgiu žr. Sprendimo byloje C-147/96 55 išnašą ir 27 punktą.

⁶⁴ Žr. visų pirma ES sutarties 4 straipsnį ir SESV 263 straipsnį.

⁶⁵ Žr. pasiūlymo 1 straipsnio 1 dalį ir 2 dalies a punktą.

83. 2021 m. Komiteto rekomendacijoje nurodyta, kad Sąjungos aktams, dėl kurių reikia priimti nacionalinio lygmens įgyvendinimo priemonės, netaikant vidaus peržiūros nesilaikoma Orhuso konvencijos. Joje pripažįstama, kad Sąjungos institucijos ir įstaigos negalėtų pačios atlikti nacionalinių įgyvendinimo priemonių vidaus peržiūros. Tačiau rekomendacijoje teigiama, kad priėmus nacionalines įgyvendinimo priemones turėtų būti leidžiama atlikti Sąjungos akto vidaus peržiūrą.
84. Tarybos Teisės tarnyba mano, kad šioje rekomendacijoje neatsižvelgiama į ES teisinės tvarkos specifiką ir įvairias taisomąsias priemones, susijusias su Sąjungos ir nacionaliniais aktais aplinkos apsaugos teisės srityje. Kai reikia priimti nacionalines Sąjungos akto įgyvendinimo priemones, kompetentingas subjektas, siekiantis užginčyti tą priemonę, dėl teisių gynimo turėtų kreiptis pagal taikytinas nacionalines taisomąsias priemones. Tai atitinka požiūrį, taikomą reglamentuojamojo pobūdžio aktams, dėl kurių reikia priimti įgyvendinimo priemones pagal SESV 263 straipsnio ketvirtą pastraipą, dėl kurių negali būti pareikštas ieškinys dėl panaikinimo pagal šią pastraipą, nes yra galimybių užginčyti tokias įgyvendinimo priemones⁶⁶. Primenama, jog šios pastraipos taikymo sritis buvo išplėsta Lisabonos sutartimi siekiant numatyti, kad neprivilegiuoti ieškovai galėtų atlikti su jais tiesiogiai susijusių reglamentuojamojo pobūdžio aktų teisminę peržiūrą, tačiau tik tais atvejais, kai dėl jų nereikia priimti įgyvendinimo priemonių. Kaip nurodyta šios nuomonės 24 punkte, Bendrasis Teismas byloje T-9/19 (*ClientEarth prieš EIB*) nusprendė, kad aktai, kuriuos galima peržiūrėti vidaus tvarka pagal Orhuso reglamento 10 straipsnį, turėtų būti aiškinami pagal 263 straipsnio nuostatas (sprendimo 149 punktas).
85. Kalbant apie nacionalines taisomąsias priemones, be administracinių galimybių peržiūrėti nacionalines įgyvendinimo priemones, kurios gali egzistuoti, yra ir apskundimo teismine tvarka būdų, kurie yra tinkamas forumas užginčyti Sąjungos akto, kuriuo remiantis buvo imtasi tų įgyvendinimo priemonių, galiojimą.

⁶⁶ CONV 636/03; CONV 619/03; Europos konvencijos II darbo grupė, 2002 m. spalio 7 d. darbinis dokumentas Nr. 21.

86. Tai galima pasiekti pateikiant ieškinį dėl nacionalinių įgyvendinimo priemonių atitinkamoje valstybėje narėje vykstančiame teismo procese, kuriame ieškovas gali remtis Sąjungos akto, dėl kurio reikia tokio įgyvendinimo nacionaliniu lygmeniu, negaliojimu. Šiomis aplinkybėmis nacionalinis teismas pagal SESV 267 straipsnį turi prašyti Teisingumo Teismo priimti prejudicinį sprendimą dėl Sąjungos akto galiojimo⁶⁷.
87. Kaip nurodyta pirmiau 17 punkte, Orhuso konvencijos 9 straipsnio 3 dalyje reikalaujama suteikti galimybes pasinaudoti administracinėmis arba teisminėmis teisių gynimo priemonėmis dėl veiksmų, kuriais pažeidžiami aplinkos apsaugos teisės aktai, tačiau nereikalaujama suteikti šias abi galimybes. Tarybos Teisės tarnyba mano, kad pasiūlyme numatytas Sąjungos aktų, dėl kurių reikia priimti nacionalinio lygmens įgyvendinimo priemonės, pašalinimas iš vidaus peržiūros atitinka pagrindinius Sąjungos teisinės tvarkos principus ir jos teisminės peržiūros sistemą.

X. IŠVADA

88. Todėl darant išvadą, Tarybos Teisės tarnyba laikosi nuomonės, kad:
- a) „*administracinių aktų*“, kuriuos galima peržiūrėti vidaus tvarka pagal Orhuso reglamento 10 straipsnį, sąvokos apibrėžtis turėtų būti papildomai patikslinta teksto projekte, kad būtų aiškiau nurodyta, jog ši sąvoka apima tiek individualiai taikomus aktus, tiek reglamentuojamojo pobūdžio aktus, kuriuos galima ginčyti pagal SESV 263 straipsnio ketvirtą pastraipą;
 - b) siūlomas vidaus peržiūros procedūros išplėtimas, kad ji apimtų bendro pobūdžio ne teisėkūros procedūra priimtus aktus, kaip nustatyta pasiūlyme, yra suderinamas su SESV 263 straipsnio ketvirta pastraipa;

⁶⁷ Sprendimo byloje C-456/13 P, *T & L Sugars e Sidul Açúcares prieš Komisiją*, EU:C:2015:284, 29–31 punktai;
Sprendimo byloje C-274/12 P *Telefónica prieš Komisiją*, EU:C:2013:852, 27–29 punktai;
Sprendimas byloje C-583/11 P, žr. 33 išnašą ir 93 punktą.

- c) nesant aiškos Teismo jurisprudencijos šiuo klausimu, negalima atmesti, kad tam tikromis aplinkybėmis pagal SESV 218 straipsnio 5 dalį priimti Tarybos sprendimai, kuriuose numatytas laikinas taikymas, taip pat pagal SESV 218 straipsnio 6 dalį ir 218 straipsnio 9 dalį priimti Tarybos sprendimai galėtų būti peržiūrimi vidaus tvarka pagal Orhuso reglamentą, jeigu jis bus iš dalies pakeistas taip, kaip siūloma;
- d) Orhuso reglamento nuostatos taikomos pagal SESV (arba ES sutartį) priimtoms priemonėms, susijusioms su branduolinės energijos sritimi, tačiau netaikomos priemonėms, priimtoms pagal Euratomo sutartį;
- e) teisiškai įmanoma, jei taip nuspręstų Sąjungos teisės aktų leidėjas, iš dalies pakeisti Orhuso reglamentą, kad būtų išplėsta teisės prašyti atlikti vidaus peržiūrą taikymo sritis, kad ji apimtų ne tik sąvoką „*kompetentingi subjektai*“, numatytą dabartinės to reglamento redakcijos 11 straipsnyje;
- f) Orhuso reglamento tikslais ir atsižvelgiant į Teisingumo Teismo jurisprudenciją termino „*teisiškai įpareigojantis ir turi išorinį poveikį*“ ir termino „*turintis teisinį ir išorinį poveikį*“ apibrėžtys iš esmės nesiskiria kai apibrėžiamas „*administracinis aktas*“;
- g) termino „*priimtas*“ vartojimas (pasiūlyme) administracinių aktų, kurie gali būti peržiūrimi vidaus tvarka, atžvilgiu neapriboja tos peržiūros apimties;
- h) tai, kad (pasiūlyme) vidaus peržiūros procedūra netaikoma administracinių aktų nuostatomis, dėl kurių reikia priimti valstybių narių lygmens įgyvendinimo priemonės, atitinka Sąjungos teisminės peržiūros sistemą ir Orhuso konvencijos 9 straipsnio 3 dalį.