



Briselē, 2021. gada 11. maijā
(OR. en)

8721/21

LIMITE

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

Starpiestāžu lieta:
2020/0289(COD)

JURIDISKĀ DIENESTA ATZINUMS ¹

Sūtītājs:	Juridiskais dienests
Temats:	Komisijas priekšlikums Regulai, ar ko groza "Orhūsas regulu" (Regula (EK) Nr. 1367/2006) – Priekšlikuma piemērošanas joma un Orhūsas konvencijas Atbilstības komitejas 2021. gada ieteikums par priekšlikumu

I. IEVADS

1. Vides jautājumu darba grupas locekļi 2020. gada 3. decembrī neformālā videokonferencē lūdza Padomes Juridisko dienestu (PJD) sniegt rakstisku atzinumu par darbības jomu priekšlikumam Eiropas Parlamenta un Padomes Regulai, ar ko groza Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (EK) Nr. 1367/2006 ² (2006. gada 6. septembris) par to, kā Kopienas iestādēm un struktūrām piemērot Orhūsas Konvenciju par pieeju informācijai, sabiedrības dalību lēmumu pieņemšanā un iespēju griezties tiesu iestādēs saistībā ar vides jautājumiem ("priekšlikums") ³.

¹ Šajā dokumentā iekļauti juridiski atzinumi, kas ir aizsargāti saskaņā ar 4. panta 2. punktu Eiropas Parlamenta un Padomes Regulā (EK) Nr. 1049/2001 (2001. gada 30. maijs) par publisku piekļuvi Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas dokumentiem un kurus Eiropas Savienības Padome nav publiskojuši. Padome patur visas likumīgās tiesības attiecībā uz jebkuru neatļautu publikāciju.

² Turpmāk tekstā – "Orhūsas regula".

³ COM(2020) 642 galīgā redakcija.

2. PJD atzinuma pieprasījums attiecās uz šādiem jautājumiem:
- a) vai vispārpiemērojamu aktu iekļaušana "administratīva akta" definīcijā priekšlikuma 1. panta 1. punktā (uz kuru attieksies iekšējās pārskatīšanas sistēma, ievērojot Orhūsas regulas 10. pantu) ir saderīga ar LESD 263. panta ceturto daļu; un
 - b) vai šī definīcija ietver i) Padomes lēmumus, kas pieņemti, ievērojot LESD 218. pantu, un ii) aktus, kas pieņemti, pamatojoties uz Eiropas Atomenerģijas kopienas dibināšanas līgumu ("*Euratom* līgums").
3. Tajā pašā laikā PJD tika lūgts sniegt šo juridisko atzinumu kopā ar novērtējumu par Orhūsas konvencijas Atbilstības komitejas ("*ACCC*") sniegto ieteikumu par priekšlikumu, tiklīdz minētais *ACCC* ieteikums tika sniegts. Komisija bija lūgusi *ACCC* sniegt šo jauno ieteikumu sava priekšlikuma pieņemšanas laikā, ņemot vērā, ka priekšlikums bija izstrādāts, lai risinātu *ACCC* 2017. gadā paustās bažas par Savienības atbilstību starptautiskajām saistībām saskaņā ar Orhūsas konvenciju. Šīs bažas tika paustas *ACCC* 2017. gada 17. martā pieņemtajos konstatējumos (turpmāk "*ACCC* 2017. gada konstatējumi") ⁴. *ACCC* ieteikums par Komisijas priekšlikumu tika izdots 2021. gada 12. februārī (turpmāk "*ACCC* 2021. gada ieteikums") ⁵.
4. Šā rakstiskā atzinuma mērķis ir atbildēt uz minētajiem lūgumiem, un tas vispirms pievērsīsies jautājumiem, ko delegācijas uzdeva par priekšlikuma darbības jomu, kā izklāstīts iepriekš 2. punktā, un pēc tam komentēs *ACCC* 2021. gada ieteikumu, pamatojoties uz PJD atzinumu, kas izklāstīts 2017. gada 25. aprīļa dokumentā 8445/17 (turpmāk "PJD 2017. gada atzinums"), kurā cita starpā analizēti *ACCC* 2017. gada konstatējumi.

⁴ *ACCC* konstatējumi un ieteikumi par paziņojumu *ACCC*/2008/32 (II daļa) attiecībā uz "lietu C-32".

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

5. PJD atzīmē, ka 2017. gada septembrī Konvencijas pušu pēdējā sanāksmē pēc ACCC 2017. gada konstatējumiem Savienība paziņoja, ka tā turpinās "izpētīt ceļus un līdzekļus, kā nodrošināt atbilstību Orhūsas konvencijai tādā veidā, kas ir saderīgs ar Savienības tiesiskā regulējuma pamatprincipiem un kārtību, kādā notiek pārskatīšana tiesā [..]". PJD uzskata, ka šā atzinuma tvērumā neietilpst jautājums par ACCC pausto kritiku par Savienības pārskatīšanas tiesā sistēmu, kas ir paredzēta primārajos tiesību aktos, kā tos interpretējusi Eiropas Savienības Tiesa. Tāpēc šajā atzinumā šī kritika nav analizēta.

II. FAKTISKIE UN JURIDISKIE APSTĀKĻI

6. Jāatgādina, ka Orhūsas konvencija ⁶ Eiropas Kopienas vārdā tika parakstīta 1998. gadā un noslēgta 2005. gadā ⁷.

Orhūsas konvencijas 9. panta 3. punktā ("*Iespēja griezties tiesu iestādēs*") ir noteikts: "*[..] 3. Turklāt, neskarot 1. un 2. punktā minētās pārskatīšanas procedūras, katra Puse nodrošina to, ka sabiedrības pārstāvjiem, kas atbilst attiecīgās valsts tiesību aktos noteiktajiem kritērijiem, ja tādi būtu, ir pieejamas administratīvas vai tiesas procedūras, lai apstrīdētu fizisku personu vai valsts iestāžu darbību vai bezdarbību, kas pārkāpj attiecīgās valsts tiesību aktus vides jomā*" (izcēlums pievienots).

⁶ ANO EEK Konvencija par pieeju informācijai, sabiedrības dalību lēmumu pieņemšanā un iespēju griezties tiesās saistībā ar vides jautājumiem.

⁷ Padomes Lēmums 2005/370/EK (2005. gada 17. februāris) par to, ka Eiropas Kopienas vārdā noslēdz Konvenciju par pieeju informācijai, sabiedrības dalību lēmumu pieņemšanā un iespēju griezties tiesu iestādēs saistībā ar vides jautājumiem, OV L 124, 17.5.2005., 1.–3. lpp.

7. Šajā ziņā, lai attiecībā uz Savienības iestādēm un struktūrām paredzētu pasākumus, kas cita starpā attiecas uz iespēju griezties tiesu iestādēs, Eiropas Parlaments un Padome pieņēma Orhūsas regulu. Ņemot vērā, ka Orhūsas regula attiecas tikai uz Orhūsas konvencijas piemērošanu Savienības iestādēm un struktūrām un ka tā attiecas tikai uz vienu no tiesiskās aizsardzības līdzekļiem, kas pieejami privātpersonām, lai nodrošinātu Savienības vides tiesību aktu ievērošanu, Tiesa ir konsekventi atzinusi, ka Orhūsas regula ir tikai viens no instrumentiem, ar kuru tiek izpildītas no Orhūsas konvencijas izrietošās saistības ⁸.

Šajās lietās Tiesa ir arī nospriedusi, ka uz Orhūsas konvencijas 9. panta 3. punktu nevar atsaukties, lai novērtētu Orhūsas regulas likumību, jo minētās normas saturs nav beznosacījuma un pietiekami precīzs ⁹.

8. Pamatojoties uz šo juridisko kontekstu, *ACCC* ¹⁰ izstrādāja savus 2017. gada konstatējumus. Minētie konstatējumi bija tādi, ka Savienība nav pilnībā izpildījusi savas saistības saskaņā ar Orhūsas konvencijas 9. panta 3. punktu. *ACCC* 2017. gada konstatējumus var rezumēt šādi:
- a) Pirmais konstatējums attiecas uz to, ka Savienības akti, kas var tikt pakļauti iekšējai pārskatīšanai saskaņā ar Orhūsas regulu, ir limitēti, t. i., tie ir tikai individuāla rakstura akti. *ACCC* uzskatīja, ka Konvencija neatbalsta šādu ierobežojumu, jo 9. panta 3. punkts atsaucas uz "aktiem" vispārīgi ¹¹.

⁸ C-784/18 P *Mellifera/Komisija*, EU:C:2020:630, 88. punkts; apvienotās lietas C-404/12 P un C-405/12 P *Eiropas Savienības Padome un Eiropas Komisija/Stichting Natuur en Milieu un Pesticide Action Network Europe*, EU:C:2015:5, 52. punkts; apvienotās lietas C-401/12 P un C-403/12 P *Eiropas Savienības Padome u. c./Vereniging Milieudefensie un Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, EU:C:2015:4, 60. punkts.

⁹ Apvienotās lietas C-404/12 P un C-405/12 P, *ibid.*, 46. –47. punkts; apvienotās lietas C-401/12 P un C-403/12 P, *ibid.*, 54.–55. punkts.

¹⁰ *ACCC* tika izveidota ar Lēmumu I/7, ko 2004. gadā pieņēma Orhūsas konvencijas pirmā Pušu sanāksme, "lai pārskatītu to, kā Puses pilda savas saistības saskaņā ar Konvenciju". Tomēr pilnvaras lemt par iespējamu paziņošanu par neatbilstību ir Pušu sanāksmei – sk. Lēmuma I/7 XII sadaļas 37. punktu ("Pušu sanāksmes veikta izskatīšana").

¹¹ Sk. *ACCC* 2017. gada konstatējumu 53. un 95. punktu.

- b) Otrais attiecas uz Orhūsas regulā paredzēto tiesību celt prasību ierobežošanu, attiecinot tās tikai uz "kvalificētajām vienībām", lai gan Konvencijā ir minēti arī sabiedrības locekļi ¹².
- c) Trešais attiecas uz to Savienības aktu veidu limitēšanu Orhūsas regulā, kurus var apstrīdēt, šo iespēju attiecinot tikai uz tiem aktiem, kas pieņemti "saskaņā ar" vides tiesību aktiem, savukārt Konvencija atsaucas uz aktiem, kas ir "pretrunā" vides tiesību aktiem ¹³.
- d) Ceturtais attiecas uz to, ka Orhūsas regulas darbības jomā ietilpst tikai tie Savienības akti, "kas ir juridiski saistoš[i] un kam ir ārēja ietekme", ko *ACCC* uzskatīja par pārāk ierobežojošu faktu ¹⁴.
9. Pēc *ACCC* 2017. gada konstatējumiem 6. sesijā, kas notika 2017. gada septembrī, Orhūsas konvencijas Pušu sanāksme vienprātīgi nolēma atlikt diskusijas par projektu Lēmumam VI/8f par Eiropas Savienību ¹⁵ uz nākamo kārtējo Pušu sanāksmes sesiju, kas notiks 2021. gadā. Tajā pašā laikā Pušu sanāksme lūdza *ACCC* pārskatīt visas norises, kas notikušas saistībā ar iepriekš minēto, un attiecīgi ziņot Pušu sanāksmei ¹⁶.

¹² *Ibid.*, sk. 94. punktu.

¹³ *Ibid.*, sk. 99.–101. punktu.

¹⁴ *Ibid.*, sk. 104. punktu.

¹⁵ Projekts Lēmumam VI/8f par to, kā Eiropas Savienība pilda savas saistības saskaņā ar Konvenciju.

¹⁶ ANO Eiropas Ekonomikas komisija – Konvencijas par pieeju informācijai, sabiedrības dalību lēmumu pieņemšanā un iespēju griezties tiesu iestādēs saistībā ar vides jautājumiem Pušu sanāksme, Pušu sanāksmes sestās sesijas ziņojums, 62. un 63. punkts.
https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/English/ECE_MP.PP_2017_2_E.pdf

10. Pēc tam Komisija 2019. gada oktobrī publicēja pētījumu ¹⁷ par Savienības iespējām pievērsties šiem konstatējumiem. Pētījumu pieprasīja Padome Lēmumā (ES) 2018/8819 ¹⁸. Minētajā lēmumā arī tika prasīts, lai Komisija vajadzības gadījumā iesniegtu leģislatīvā akta priekšlikumu šajā jautājumā. Priekšlikums ir pēcpasākums šim pieprasījumam.
11. Priekšlikumā ir aplūkots pirmais un trešais no ACCC 2017. gada konstatējumiem, proti, tie, kas saistīti ar to aktu limitēšanu, kurus var pakļaut iekšējai pārskatīšanai, attiecinot to tikai uz tiem, i) kam ir individuāls raksturs un ii) kuri ir pieņemti "saskaņā ar" vides tiesību aktiem.
12. Pašreizējā "administratīvā akta" definīcija Orhūsas regulas 2. panta 1. punkta g) apakšpunktā ir šāda: "[..] *"administratīvs akts" ir jebkurš Kopienas iestādes vai struktūras veikts pasākums, kam ir individuāls raksturs, ko veic saskaņā ar tiesību aktiem vides jomā, kas ir juridiski saistošs un kam ir ārēja ietekme; [..]"*.
13. Priekšlikuma 1. panta 1. punkts tagad "administratīvā akta" definīcijā, uz ko attiecas Orhūsas regula, ietver vispārpiemērojamus aktus un precizē, ka akti, kas ir pretrunā tiesību aktiem vides jomā, neatkarīgi no juridiskā pamata, uz kāda tie ir pieņemti, ietilpst tās darbības jomā ¹⁹.

¹⁷ Pētījums par to, kā ES īsteno Orhūsas konvenciju saistībā ar iespēju griezties tiesu iestādēs vides jautājumos, galīgais ziņojums, 2019. gada septembris, 07.0203/2018/786407/SER/ENV.E.4.

¹⁸ Padomes Lēmums (ES) 2018/881 (2018. gada 18. jūnijs), ar kuru lūdz Komisiju iesniegt pētījumu par Savienības rīcības iespējām saistībā ar Orhūsas konvencijas Atbilstības komitejas konstatējumiem attiecībā uz lietu ACCC/C/2008/32 un, ja saskaņā ar pētījuma rezultātiem tas ir atbilstoši, priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes Regulai, ar ko groza Regulu (EK) Nr. 1367/2006, OV L 155, 19.6.2018., 6. un 7. lpp.

¹⁹ 1. pants "1. Regulu (EK) Nr. 1367/2006 groza šādi:
1. regulas 2. panta 1. punkta g) apakšpunktu aizstāj ar šādu:
"g) *"administratīvs akts" ir jebkurš tāds Savienības iestādes vai struktūras pieņemts neleģislatīvs akts, kas ir juridiski saistošs un kam ir ārēja ietekme, un kas ietver noteikumus, kuri to ietekmes dēļ var būt pretrunā tiesību aktiem vides jomā regulas 2. panta 1. punkta f) apakšpunkta nozīmē, izņemot tos minētā akta noteikumus, attiecībā uz kuriem Savienības tiesību aktos ir skaidri noteikta prasība pieņemt īstenošanas pasākumus Savienības vai valsts līmenī; [..]"* (izcēlums pievienots).

14. Priekšlikuma 1. panta 1. punkts arī paredz, ka nav iespējama to Savienības aktu (vai to noteikumu) iekšēja pārskatīšana, kas prasa īstenošanu dalībvalstu līmenī. Tomēr tāda Savienības nelegislatīva akta gadījumā, kas ir jāīsteno Savienības līmenī, 1. panta 2. punkts paredz, ka minētā akta attiecīgo noteikumu iekšēja pārskatīšana ir iespējama kopā ar šādu īstenošanas pasākumu iekšēju pārskatīšanu, tiklīdz tie ir pieņemti ²⁰.
15. Padomes vispārējā pieeja priekšlikumam tika apstiprināta 2020. gada 17. decembrī ²¹. Vispārējā pieejā 1. panta 1. un 2. punkts tika pārstrādāts šādi ²²:

"1. pants

Regulu (EK) Nr. 1367/2006 groza šādi:

1) regulas 2. panta 1. punkta g) apakšpunktu aizstāj ar šādu:

"g) "administratīvs akts" ir jebkurš tāds Savienības iestādes vai struktūras pieņemts nelegislatīvs akts, kas ir juridiski saistošs un kam ir ārēja ietekme [...] ²³;

2) regulas 10. pantu groza šādi:

a) panta 1. un 2. punktu aizstāj ar šādiem:

"1. Jebkura nevalstiska organizācija, kas atbilst 11. pantā noteiktajiem kritērijiem, ir tiesīga Savienības iestādei vai struktūrai, kas ir pieņēmusi administratīvu aktu vai – ja ir konstatēta iespējama administratīva bezdarbība – kam būtu bijis jāpieņem šāds akts, iesniegt pieprasījumu veikt iekšēju pārskatīšanu, pamatojoties uz to, ka šāds akts vai bezdarbība ir pretrunā tiesību aktiem vides jomā 2. panta 1. punkta f) apakšpunkta nozīmē.

²⁰ 1. panta 2. punkts "(Orhūsas regulas) 10. pantu groza šādi:

a) panta 1. un 2. punktu aizstāj ar šādiem:

"1. [...]

Ja administratīvais akts ir citā nelegislatīvā aktā paredzēts īstenošanas pasākums Savienības līmenī, nevalstiskā organizācija, pieprasot minētā īstenošanas pasākuma pārskatīšanu, var prasīt pārskatīt arī nelegislatīvā akta noteikumu, kam ir vajadzīgs minētais īstenošanas pasākums." (izcēlums pievienots).

²¹ ST 13937/20.

²² Pievienotais teksts pasvītrots.

²³ Jaunajā 10.a apsvērumā ir noteikts:

"(10.a) Saskaņā ar EST judikatūru akts tiek uzskatīts par juridiski saistošu, un tādējādi uz to var attiekties pārskatīšanas pieprasījums neatkarīgi no tā formas, jo jautājums par to, vai akts pēc būtības ir juridiski saistošs, tiek izlemts, vērtējot tā radītās sekas, mērķi un saturu." (judikatūras atsaucē izlaista).

Nevar iesniegt pieprasījumu veikt tādu administratīvu aktu noteikumu iekšēju pārskatīšanu, attiecībā uz kuriem Savienības tiesību aktos ir skaidri noteikta prasība pieņemt īstenošanas pasākumus Savienības vai valsts līmenī. [...]

Ja administratīvais akts ir citā nelegislatīvā aktā paredzēts īstenošanas pasākums Savienības līmenī, nevalstiskā organizācija, pieprasot minētā īstenošanas pasākuma pārskatīšanu, tomēr var prasīt pārskatīt arī nelegislatīvā akta noteikumu, kam ir vajadzīgs minētais īstenošanas pasākums."

16. ACCC 2021. gada ieteikumu par priekšlikumu var rezumēt šādi:

- a) pirmais konstatējums atkārtο 2017. gadā pausto kritiku par to, ka tiesības celt prasību saskaņā ar Orhūsas regulu tiek attiecinātas tikai uz "kvalificētajām vienībām" ²⁴;
- b) otrais konstatējums attiecas uz "administratīvā akta" jauno definīciju 2. panta 1. punkta g) apakšpunktā; saistībā ar kuru ACCC pauž bažas "par sekām, ko rada šajā sakarā termina "pieņemts" lietojums, un par to, vai tas ierobežo to aktu darbības jomu, kurus var apstrīdēt saskaņā ar Orhūsas konvencijas 9. panta 3. punktu" ²⁵;
- c) trešais konstatējums atkārtο ACCC 2017. gada kritiku par to, ka prasība, lai attiecīgajiem aktiem būtu "juridiski saistošas sekas", ir pārāk ierobežojoša ²⁶;
- d) ceturtajā konstatējumā par tādu administratīvu aktu (vai to noteikumu), kas prasa īstenošanas pasākumus dalībvalstu līmenī, izslēgšanu no Orhūsas regulas darbības jomas ACCC, vienlaikus atzīstot, ka Savienības iestādes vai struktūras nevar pārskatīt dalībvalstu īstenošanas pasākumus, uzskata, ka vajadzētu būt iespējai pārskatīt Savienības aktu, tiklīdz šādi valsts īstenošanas pasākumi ir pieņemti ²⁷ (izcēlums pievienots).

²⁴ ACCC 2021. gada ieteikuma 37. punkts.

²⁵ *Ibid.*, 46. punkts.

²⁶ *Ibid.*, 52.–55. punkts.

²⁷ *Ibid.*, 65.–68. punkts.

17. Visbeidzot, *ACCC* arī iesaka, ka Savienībai likumdošanas procesā būtu "jāpatur prātā" konstatējumi un ieteikumi attiecībā uz paziņojumu *ACCC/C/2015/128*, tiklīdz tie būs izdoti. Tas attiecas uz lēmumu par valsts atbalsta pasākumiem, kurus Komisija pieņēmusi, ievērojot *LESD* 108. panta 2. punktu, izslēgšanu Orhūsas regulā. Priekšlikums šajā sakarā neievieš nekādus grozījumus. Šie konstatējumi tika sniegti pēc tam – 2021. gada 17. martā, un tie nav daļa no procedūras, kurai paredzēts pievērsties priekšlikumā ²⁸. Tālab arī tie šajā atzinumā nav aplūkoti.

IEVADPIEZĪMES PAR ORHŪSAS REGULAS UN IEROSINĀTO TĀS GROZĪJUMU ASPEKTIEM

A. Noteikumi par iekšējo pārskatīšanu un iespēju griezties tiesu iestādēs

18. Pirms pievērsties delegāciju un *ACCC* izvirzītajiem jautājumiem, ir lietderīgi izklāstīt Orhūsas regulā paredzētās iekšējās pārskatīšanas sistēmas galvenos elementus. Jāatzīmē, ka saskaņā ar Orhūsas konvencijas 2. panta 2. punktu šie noteikumi neattiecas uz Savienības iestādēm, kad tās pilda tiesas vai likumdevēja funkcijas ²⁹.
19. Jāatgādina, ka Orhūsas konvencijas 9. panta 3. punkts nosaka, ka par aktiem, kas ir pretrunā tiesību aktiem vides jomā, ir jābūt pieejamiem administratīviem vai tiesiskās aizsardzības tiesā līdzekļiem. Tas neprasa abus.
20. Orhūsas regulas 10. pantā ir paredzēta "iekšējās pārskatīšanas" sistēma, ko kvalificētās vienības veic saistībā ar Savienības iestāžu un struktūru "administratīviem aktiem" saskaņā ar vides tiesību aktiem.

²⁸ Lieta C-32; sk. iepriekš 4. zemsvītras piezīmi.

²⁹ Orhūsas regulas 2. panta 1. punkta c) apakšpunkts.

21. NVO, kas atbilst regulas 11. pantā noteiktajiem kritērijiem ("kvalificētās vienības"), ir tiesīgas lūgt Savienības iestādei vai struktūrai, kas ir pieņēmusi šādu administratīvu aktu (vai – iespējamās administratīvas bezdarbības gadījumā – kam būtu bijis jāpieņem šāds akts), veikt minētā akta iekšēju administratīvu pārskatīšanu. Iestādei ir jāizskata jebkurš šāds pieprasījums, ja vien tas nav acīmredzami nepamatots, un noteiktā termiņā jāsniedz rakstiska atbilde ³⁰. Tas ir iestādes vai struktūras lēmums par iekšējo pārskatīšanu.
22. Saskaņā ar Orhūsas regulas 12. pantu kvalificētā vienība tad var apstrīdēt lēmumu (vai lēmuma nepieņemšanu) par iekšējo pārskatīšanu saskaņā ar attiecīgajiem Līguma noteikumiem. Jāatzīmē, ka šādas tiesības celt prasību attiecas tikai uz lēmumu par iekšējo pārskatīšanu, kas adresēts kvalificētajai vienībai (vai šāda lēmuma nepieņemšanu, ja tai bija tiesības uz to, lai šāds lēmums tiktu pieņemts). Piemēram, kvalificētā vienība var pieprasīt tirdzniecības atļaujas, ko Komisija izdevusi citai personai, iekšēju pārskatīšanu. Tā var apstrīdēt minētās pārskatīšanas iznākumu Eiropas Savienības Tiesā saskaņā ar LESD 263. panta ceturto daļu. Tomēr šāda prasība Tiesā neattiecas uz pašas tirdzniecības atļaujas, ko kvalificētajai vienībai nav tiesību apstrīdēt, iespējamo anulēšanu. Kvalificētās vienības prasība Tiesā attiecas tikai uz iespējamo tāda Komisijas lēmuma par tās pieprasījumu veikt iekšēju pārskatīšanu atcelšanu, kura adresāte tā ir.

B. "Administratīva akta" definīcija

23. Uzmanība jāpievērš arī "administratīva akta" definīcijai Orhūsas regulas 2. panta 1. punkta g) apakšpunktā.

³⁰ Ja tā nespēj savlaicīgi sniegt atbildi, tai noteiktā termiņā ir jāinformē kvalificētā vienība par bezdarbības iemesliem un par to, kad tā plāno to darīt.

24. Šajā sakarā Vispārējā tiesa nesen ir pārbaudījusi, vai pašreizējā definīcija aktiem, "*kas ir juridiski saistoš[i] un kam ir ārēja ietekme*" saskaņā ar Orhūsas regulas 10. pantu, attiecībā uz kuriem var pieprasīt iekšēju pārskatīšanu, būtu jālasa kā tāda, kas atbilst LESD 263. panta formulējumam. Lietā *ClientEarth/EIB* (T-9/19) ³¹ Vispārējā tiesa atgādināja, ka 10. pantā paredzētās iekšējās administratīvās pārskatīšanas procedūras iznākums var būt tiesvedības Tiesā priekšmets, ievērojot 12. pantu, un ka šāda tiesvedība ir jāierosina saskaņā ar LESD 263. pantā paredzētajiem nosacījumiem.

Tiesa turpināja: "*Nemot vērā tādējādi pastāvošo saikni starp akta, kas ir "juridiski saistošs un kam ir ārēja ietekme", jēdzienu Orhūsas regulas 2. panta 1. punkta g) apakšpunkta izpratnē un akta, kas rada juridiskas sekas attiecībā uz trešām personām, jēdzienu LESD 263. panta izpratnē, vispārējās saskaņotības labad ir saprātīgi interpretēt pirmo minēto jēdzienu atbilstoši otram minētajam*" ³².

25. Tādējādi Tiesa atsaucas uz LESD 263. panta formulējumu, lai interpretētu Orhūsas regulas 2. panta 1. punkta g) apakšpunktā definēto administratīvo aktu tvērumu, neraugoties uz to, ka izmantotie vārdi atšķiras.
26. Turklāt jāatzīmē, ka pašreizējā administratīvā akta definīcija attiecas tikai uz aktiem, kam ir "individuāls raksturs". Arī daži pasākumu veidi, ievērojot Orhūsas regulas 2. panta 2. punktu, ir izslēgti no "administratīvā akta" definīcijas saskaņā ar Orhūsas regulu. Tas paredz, ka pasākumi, ko Savienības iestāde vai struktūra veic kā administratīvas pārskatīšanas struktūra, piemēram, saistībā ar konkurences noteikumiem un pienākumu neizpildes procedūru, nav iekļauti "administratīvā akta" definīcijā. Izmaiņas 2. panta 2. punktā nav ierosinātas.

³¹ Lieta T-9/19 *ClientEarth/Eiropas Investīciju banka (EIB)*, EU:T:2021:42.

³² *Ibid.*, 149. punkts. Tomēr ir jānorāda, ka šis spriedums pašlaik ir pārsūdzēts, lai gan apelācijas sūdzības pamati vēl nav publiskoti (lietas C-212/21 P un C-223/21 P).

27. Kā paskaidrots, priekšlikuma, kas grozīts ar vispārējo pieeju, mērķis ir paplašināt administratīvā akta definīciju, lai iekļautu *"jebkur[u] tād[u] Savienības iestādes vai struktūras pieņemt[u] nelegislatīv[u] akt[u], kas ir juridiski saistošs un kam ir ārēja ietekme"*, izņemot tos, kas eksplicīti prasa īstenošanas pasākumus Savienības vai valstu līmenī. Šī izslēgšana tagad ir atspoguļota Orhūsas regulas 10. panta grozījumā, kas izklāstīts priekšlikuma 1. panta 2. punktā, kopā ar izņēmumu, kas saistīts ar iespēju pieprasīt Savienības īstenošanas pasākuma iekšēju pārskatīšanu, tiklīdz tas ir pieņemts, kopā ar noteikumu nelegislatīvajā aktā, kurā paredzēts minētais īstenošanas pasākums. Šī definīcija ietver gan individuāla rakstura, gan vispārpiemērojamus pasākumus.
28. Jāatzīmē, ka paskaidrojuma rakstā Komisija paskaidro, ka *"[d]efinīcijas paplašināšanas mērķis ir aptvert tos nelegislatīvos pasākumus, kas atbilst LESD 263. panta ceturtajā daļā minētajiem "reglamentējošajiem aktiem" ³³. Tā norāda, ka, izslēdzot reglamentējošus aktus, kas prasa īstenošanas pasākumus, tā ir ievērojusi Tiesas judikatūru, kurā interpretēta LESD 263. panta ceturta daļa.*

³³ "Reglamentējošu aktu" jēdzienu Tiesa ir precizējusi virspalātas 2013. gada 3. oktobra spriedumā lietā *Inuit Tapiriit Kanatami u. c./Parlaments un Padome* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 58.–61. punkts). Tajā Tiesa konstatēja, ka termins attiecas uz *"vispārpiemērojamajiem aktiem, kas nav leģislatīvi akti"*. Nesen virspalātas 2018. gada 6. novembra spriedumā lietā *Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija* Tiesa īpaši norādīja, ka šis termins bez izņēmuma attiecas uz visiem vispārpiemērojamajiem nelegislatīvajiem aktiem (C-622/16 P, EU:C:2018:873, 24.–28. punkts). Tomēr šī lieta attiecās uz valsts atbalsta lēmuma saņēmēju konkurentiem, kas, pēc Tiesas domām, *"tieši ietekmēja viņu tiesisko stāvokli"* (*ibid.*, 51. punkts) un *"radīja sekas tikai automātiski, pamatojoties tikai uz ES noteikumiem, nepiemērojot citus starpnoteikumus"* (*ibid.*, 54. punkts).

29. Protams, tādu nelegislatīvu aktu izslēgšana no iekšējās pārskatīšanas procedūras, kuri prasa īstenošanas pasākumus, atbilst tam, ka reglamentējoši akti, kuri prasa šādus pasākumus, tiek izslēgti no iespējas, ka neprivileģētais prasītājs tos var apstrīdēt, ievērojot LESD 263. panta ceturto daļu ³⁴. Tomēr PJD uzskata, ka ierosināto administratīvo aktu definīciju, kas izklāstīta priekšlikuma 1. panta 1. punktā (grozīts ar vispārējo pieeju), var interpretēt kā tādu, kas ļauj kvalificētajām vienībām pieprasīt tādu Savienības nelegislatīvu pasākumu iekšēju pārskatīšanu, kas ir juridiski saistoši un kam ir ārēja ietekme, neatkarīgi no tā, vai ir izpildīti pārējie LESD 263. panta ceturtais daļas nosacījumi (t. i., neatkarīgi no tā, vai neprivileģēti prasītāji šādus pasākumus var apstrīdēt, ievērojot LESD 263. panta ceturto daļu). Tikai kopā lasot 1. panta 1. un 2. punktu, iespējas pieprasīt to aktu iekšēju pārskatīšanu, kuri prasa īstenošanas pasākumus, izslēgšana (vismaz daļēji) kļūst acīmredzama.

PJD uzskata, ka būtu ieteicams vai nu teksta rezolutīvajā daļā, vai apsvērumā skaidrāk norādīt, ka jēdziens "administratīvs akts" attiecas gan uz individuāla rakstura aktiem, gan uz reglamentējošiem aktiem, kurus var apstrīdēt, ievērojot LESD 263. panta ceturto daļu.

PRIEKŠLIKUMA SADERĪBA AR LESD 263. PANTA CETURTO DAĻU

30. Dažas delegācijas ir rosinājušas, ka ierosinātā Orhūsas regulā paredzētās iekšējās pārskatīšanas tvēruma paplašināšana, attiecinot to ne tikai uz individuāla rakstura aktiem, nav saderīga ar LESD 263. panta ceturto daļu.

³⁴ "Neprivileģēts prasītājs" ir fiziska vai juridiska persona, kas var apstrīdēt Savienības aktu likumību Tiesā tikai tad, ja ir izpildīti LESD 263. panta pirmās, otrās un ceturtais daļas nosacījumi. "Privileģētam prasītājam" (piemēram, dalībvalstij) nav jāatbilst minētā panta ceturtais daļas nosacījumiem, lai veiktu šādu apstrīdēšanu.

31. PJD ir iepriekš izskatījis šo jautājumu PJD 2017. gada atzinumā. Minētajā atzinumā tas ieteica, ka būtu juridiski iespējams, ka uz vispārpiemērojamiem aktiem attiektos tiesības pieprasīt iekšēju pārskatīšanu saskaņā ar Orhūsas regulu, vienlaikus atzīstot, ka šāda tvēruma paplašināšana neizbēgami radītu praktisku un administratīvu slogu attiecīgajām Savienības iestādēm un struktūrām (PJD 2017. gada atzinuma 30.–36. punkts).
32. Šajā sakarā PJD paskaidroja, ka šāda pieeja būtu saderīga ar Tiesas judikatūru, kas norāda, ka persona, kas nav pasākuma adresāts, var apgalvot, ka minētais pasākums to skar tieši un individuāli, ja tam no piemērojamiem Savienības tiesību aktiem izriet īpašas procesuālās tiesības. Tomēr minēto tiesību celt prasību precīzais tvērums ir atkarīgs no attiecīgās personas tiesiskā stāvokļa, ko Savienības likumdevējs ir definējis attiecīgajos Savienības tiesību aktos, lai aizsargātu savas likumīgās intereses. Kā paskaidrots iepriekš 22. punktā, tiesības celt prasību, kas izriet no Orhūsas regulas (tiesības pieprasīt iekšēju pārskatīšanu), nenozīmē, ka par attiecīgo materiālo pasākumu minētā persona vēlāk var celt prasību to atcelt. Tā vietā personas tiesības celt prasību attiecas uz lēmumu par iekšējo pārskatīšanu, ievērojot procesuālās tiesības, kas tai ir piešķirtas ar Orhūsas regulu.
33. Tiesa ir apstiprinājusi šo pieeju vairākās lietās, jo īpaši lietā *TestBioTech*³⁵, kurā Tiesa noraidīja apelācijas sūdzības iesniedzēju iebildumus attiecībā uz Komisijas lēmumu par pieprasījumu veikt Komisijas lēmuma, ar ko atļauj laist tirgū produktus, kas satur atsevišķas ģenētiski modificētas sojas pupas, sastāv vai ir ražoti no tām, iekšēju pārskatīšanu. Tiesa konstatēja, ka šāda pārskatīšana attiecas tikai uz attiecīgās tirdzniecības atļaujas atkārtotu novērtēšanu, nevis uz pašu tirdzniecības atļauju (37.–38. punkts)³⁶.

³⁵ Lieta C-82/17 P *TestBioTech eV u. c./Komisija*, EU:C:2019:719.

³⁶ Sk. arī lietu C-352/19 P *Région de Bruxelles-Capitale/Komisija*, kurā Tiesa apstiprināja, ka Orhūsas konvencijas 9. pants "*nevar grozīt 263. panta ceturtajā daļā paredzētos prasības atcelt aktu pieņemamības nosacījumus*", EU:C:2020:978, 26. punkts.

Pirmās instances spriedumā bija arī precizēts, ka kvalificētā vienība, kas pieprasa iekšēju pārskatīšanu, "*nevar pieprasīt, lai attiecīgā iestāde vai struktūra iekšējās pārskatīšanas beigās veiktu konkrētu pasākumu*", un ka attiecīgajai iestādei vai struktūrai "*pēc iekšējās pārskatīšanas pieņemamo pasākumu izvēle ir pilnīgi diskrecionāra*" ³⁷.

34. Līdzīgi lietā T-108/17 *ClientEarth/Komisija* ³⁸ Vispārējā tiesa detalizēti izskaidroja, kāpēc prasītāja prasījumu daļa, ar kuru tiek lūgts atcelt attiecīgo lēmumu par atļaujas piešķiršanu, ir nepieņemama (24.–31. punkts), tostarp to, ka šāds prasījums būtu pretrunā ar Līgumiem izveidotajai tiesību aizsardzības tiesā līdzekļu sistēmai. Pēc tam tā izskatīja (un noraidīja) prasītāja prasījumus par apgalvoto Komisijas lēmuma, ar kuru noraidīts prasītāja pieprasījums veikt minētā lēmuma par atļaujas piešķiršanu iekšēju pārskatīšanu, prettiesiskumu.
35. PJD uzskata, ka tādu pašu pieeju juridiski var izmantot attiecībā uz vispārpiemērojamiem nelegislatīviem aktiem, ko pieņēmušas Savienības iestādes, kā izklāstīts priekšlikumā. Tādējādi kvalificētajai vienībai, kurai nebūtu tiesību apstrīdēt šāda akta pieņemšanu, ievērojot LESD 263. panta ceturto daļu, var tikt piešķirtas tiesības pieprasīt minētā akta iekšēju pārskatīšanu un lēmumu par minēto iekšējo pārskatīšanu apstrīdēt Tiesā. Šāda pieeja ir saderīga ar LESD 263. panta ceturto daļu neatkarīgi no tā, vai runa ir par individuāla rakstura vai vispārpiemērojamiem aktiem ³⁹.

³⁷ Lieta T-177/13 *TestBioTech eV u. c./Komisija*, EU:T:2016:736, 55. punkts.

³⁸ EU:T:2019:215.

³⁹ Ir jāatzīmē, ka šādas apstrīdēšanas kontekstā nevar izslēgt, ka atsevišķos gadījumos kvalificētajai vienībai var būt iespēja atsaukties uz iebildi par prettiesiskumu attiecībā uz administratīvo aktu, kas ir iekšējās pārskatīšanas priekšmets, ievērojot LESD 277. pantu, lai gan apstākļi, kādos šāda iebilde ir pieņemama, ir samērā stingri.

III. AKTI, KAS PIENEMTI, IEVĒROJOT LESD 218. PANTU

36. Dažas delegācijas jautāja, vai Padomes lēmumus, kas pieņemti, ievērojot LESD 218. pantu, varētu iekšēji pārskatīt, ja Orhūsas regula tiktu grozīta, kā ierosināts. Delegācijas jo īpaši ir jautājušas par Padomes lēmumiem, ievērojot LESD 218. panta 6. punktu, par starptautisku nolīgumu noslēgšanu un, ievērojot LESD 218. panta 5. punktu, par šādu nolīgumu parakstīšanu. Abu veidu lēmumi tiks aplūkoti pēc kārtas, pirms atsaukties uz lēmumiem, ievērojot LESD 218. panta 3. un 4. punktu, un lēmumiem, ievērojot LESD 218. panta 9. punktu. Jāatgādina, ka visi šādi lēmumi ir saistoši Savienības tiesību akti, ievērojot LESD 288. pantu.

A. Padomes lēmumi saskaņā ar LESD 218. panta 6. punktu

37. Ir skaidrs, ka Padomes lēmumi, ar kuriem apstiprina starptautisku nolīgumu noslēgšanu, ievērojot LESD 218. panta 6. punktu, ir juridiski saistoši pēc to rakstura un tos var apstrīdēt privileģēti prasītāji. Turklāt Tiesa ir konsekventi nospriedusi, ka saskaņā ar LESD 216. panta 2. punktu, ja Eiropas Savienība ir noslēgusi starptautiskus nolīgumus, tie ir saistoši tās iestādēm ⁴⁰.
38. Tomēr Tiesa nav konkrēti lēmusi par to, vai pastāv apstākļi, kuros neprivileģēti prasītāji var apstrīdēt šādus lēmumus, ievērojot LESD 263. panta ceturto daļu. *Obiter dictum* lietā, kas attiecas uz pilsoņu iniciatīvām (kā paredzēts LES 11. pantā un LESD 24. pantā), Vispārējā tiesa, eksplicīti nelemjot par šo jautājumu, ir norādījusi, ka Padomes lēmumi, ievērojot LESD 218. panta 6. punktu, rada "*neatkarīgas juridiskas sekas*", ņemot vērā, ka ES noslēgtie starptautiskie nolīgumi izraisa "*Eiropas Savienības tiesību aktu grozījumus*", jo nolīgums tiek iekļauts Savienības tiesiskajā regulējumā ⁴¹.

⁴⁰ Sk. lietu C-366/10 *Air Transport Association of America u.c./Secretary of State for Energy and Climate Change*, EU:C:2011:864, 50. punkts un tajā minētā judikatūra. Jāatgādina, ka saskaņā ar pastāvīgo judikatūru par pašiem starptautiskiem nolīgumiem nevar celt prasību tos atcelt; sk. apvienotās lietas C-402/05 P un C-415/05 P *Kadi and Al Barakaat International Foundation/Padome un Komisija*, EU:C:2008:461, 286. punkts.

⁴¹ T-754/14 *Efler u. c./Komisija*, EU:T:2017:323, 43. punkts.

39. Šo jautājumu par to, vai neprivileģēti prasītāji var apstrīdēt lēmumus, kas pieņemti, ievērojot LESD 218. panta 6. punktu, izskata Vispārējā tiesa vairākās izskatīšanā esošās lietās.
40. Divas no šīm lietām ir saistītas ar *Front Polisario*. Lietā T-279/19 *Front Polisario* apstrīd Padomes lēmumu ⁴² par dažu grozījumu noslēgšanu divos Eiropas un Vidusjūras reģiona valstu asociācijas nolīguma ar Maroku protokolos. Lietā T-344/19 *Front Polisario* apstrīd Padomes Lēmumu (ES) 2019/441 (2019. gada 4. marts) par to, lai noslēgtu Ilgtspējīgas zivsaimniecības partnerattiecību nolīgumu starp ES un Marokas Karalisti, tā īstenošanas protokolu un nolīgumam pievienoto vēstuļu apmaiņu ⁴³. Jautājums par *locus standi* tiek aplūkots abās lietās. Šīs lietas seko diviem spriedumiem par agrāku Padomes lēmumu, ievērojot LESD 218. panta 6. punktu, kuros tika konstatēts, ka *Front Polisario* ir tiesības celt prasību pirmajā instancē, taču šis nolēmums apelācijas instancē tika atcelts ⁴⁴.
41. Vispārējā tiesā vēl nav pabeigts izskatīt citas lietas, kurās ir izvirzīts tāds pats jautājums par *locus standi* attiecībā uz Izstāšanās līgumu starp ES un Apvienoto Karalisti ⁴⁵. Šīm lietām būtu arī jāprecizē nostāja attiecībā uz apstākļiem, ja tādi ir, kādos neprivileģēti prasītāji var apstrīdēt šādus lēmumus.
42. Tiek ierosināts, ka attiecīgie apsvērumi ietver attiecīgā lēmuma raksturu, attiecīgā nolīguma raksturu un jebkuras nolīgumā paredzētās trešo personu tiesības vai pienākumus.

⁴² Padomes Lēmums 2019/217/ES (2019. gada 18. janvāris) par to, lai noslēgtu Nolīgumu vēstuļu apmaiņas veidā starp Eiropas Savienību un Marokas Karalisti par grozījumu izdarīšanu 1. un 4. protokolā Eiropas un Vidusjūras reģiona valstu nolīgumam par asociācijas izveidi starp Eiropas Kopienām un to dalībvalstīm, no vienas puses, un Marokas Karalisti, no otras puses (OV L 34, 6.2.2019., 1. lpp.).

⁴³ OV L 77, 20.3.2019., 4. lpp.

⁴⁴ Lieta T-512/12 *Front Polisario/Padome*, EU:T:2015:953, spriedums apelācijas instancē tika atcelts ar spriedumu lietā C-104/16 P *Padome/Front Polisario*, EU:C:2016:973.

⁴⁵ Padomes Lēmums (ES) 2020/135 (2020. gada 30. janvāris) par to, lai noslēgtu Līgumu par Lielbritānijas un Ziemeļīrijas Apvienotās Karalistes izstāšanos no Eiropas Savienības un Eiropas Atomenerģijas kopienas un tā pielikumiem (OV L 29, 31.1.2020., 1.–6. lpp.). Sk. izskatīšanā esošās lietas T-198/20 *Shindler u. c./Padome*; T-231/20 *Price / Padome*; T-252/20 *Silver / Padome*.

Vēl viens apsvēruma attiecas uz to, ka daudzos gadījumos Savienības noslēgtiem starptautiskiem nolīgumiem ir vajadzīgi dažādi īstenošanas pasākumi, pirms tie var ietekmēt trešo personu tiesisko stāvokli. Šādos gadījumos tie ir īstenošanas pasākumi (vai nu Savienības, vai valsts līmenī), kurus var apstrīdēt saskaņā ar Savienības pārskatīšanas tiesā sistēmu (ieskaitot iespējamu valsts tiesas, kas izskata strīdu saistībā ar šādiem īstenošanas pasākumiem, lūgumu Tiesai sniegt prejudiciālu nolēmumu). Ir skaidrs, ka, ja ir nepieciešami šādi īstenošanas pasākumi, Padomes lēmums par šāda starptautiska nolīguma noslēgšanu katrā ziņā nevar tikt apstrīdēts, ievērojot LESD 263. panta ceturto daļu.

43. Noslēgumā PJD uzskata, ka vēl nav skaidrs, vai Padomes lēmumus, ar kuriem apstiprina starptautisku nolīgumu noslēgšanu, vismaz noteiktos apstākļos var uzskatīt par apstrīdamiem, ievērojot LESD 263. panta ceturto daļu. Tā kā šajā jautājumā nav skaidras judikatūras, nav iespējams apgalvot, ka šos lēmumus nekad nevarēs apstrīdēt neprivileģēti prasītāji.
44. Tāpēc "administratīvu aktu" definīcijas tvēruma paplašināšana priekšlikumā nozīmē, ka nevar izslēgt, ka dažos gadījumos kvalificētās vienības Orhūsas regulas nozīmē var būt tiesīgas lūgt Padomei veikt šādu lēmumu iekšēju pārskatīšanu vai vismaz ka tām būs pamats apgalvot, ka tām ir tiesības to darīt, un ka tās vēlāk varēs apstrīdēt šīs iekšējās pārskatīšanas rezultātu Tiesā.
45. Diskusijās par priekšlikumu tika neoficiāli ierosināts, ka Padomes lēmumus, ievērojot LESD 218. panta 6. punktu, nevar uzskatīt par tādiem, uz kuriem attiecas tajā paredzētā iekšējā pārskatīšana. Tiek apgalvots, ka šādu lēmumu mērķis ir tikai ļaut noslēgt starptautisku nolīgumu un ka tādējādi lēmumam ir procesuāls raksturs un kā tādi tie nevar ne grozīt fizisko vai juridisko personu tiesisko stāvokli, ne ietekmēt to intereses.

46. Tomēr, ņemot vērā iepriekš 38., 42. un 43. punktā izklāstītos apsvērumus, PJD uzskata, ka nav skaidrs, vai Tiesa piekristu šim argumentam.

B. Padomes lēmumi saskaņā ar LESD 218. panta 5. punktu

47. Situāciju saistībā ar Padomes lēmumiem, ievērojot LESD 218. panta 5. punktu, par starptautiska nolīguma parakstīšanu var nošķirt no lēmumiem par noslēgšanu saskaņā ar LESD 218. panta 6. punktu.
48. PJD uzskata, ka ir pietiekams pamats apgalvot, ka Padomes lēmums, kurā ir paredzēta tikai starptautiska nolīguma parakstīšana, pats par sevi nevar būt neprivileģētu prasītāju prasības priekšmets, ievērojot LESD 263. panta ceturto daļu. Šādi lēmumi tikai pilnvaro attiecīgā nolīguma parakstīšanu un pilnvaro Padomes priekšsēdētāju izraudzīties personu, kas ir pilnvarota parakstīt nolīgumu Savienības vārdā ⁴⁶.
49. Tomēr nostāja nav tik skaidra, ja Padomes lēmumā par parakstīšanu ir ietverti arī noteikumi par visa starptautiskā nolīguma vai tā daļas provizorisku piemērošanu. Tādējādi daži vai visi nolīguma noteikumi tiek padarīti operatīvi ar pašu lēmumu par parakstīšanu, pirms tiek pieņemts lēmums par noslēgšanu. Tas nozīmē, ka lēmumu par parakstīšanu un provizorisku piemērošanu, ņemot vērā tā iespējamās juridiskās sekas attiecībā uz fiziskām un juridiskām personām, varētu uzskatīt par līdzvērtīgu lēmumu par noslēgšanu juridiskajām sekām, un nozīme būtu arī apsvērumiem, kas izklāstīti iepriekš 38. un 42.–46. punktā.

⁴⁶ Dažos gadījumos tajā var būt arī noteikumi par nosacījumiem, kas ir pirms nolīguma noslēgšanas. Sk., piemēram, 4. pantu Padomes Lēmumā (ES) 2019/1915 (2019. gada 14. oktobris) par to, lai Savienības vārdā parakstītu Nolīgumu starp Eiropas Savienību un Baltkrievijas Republiku par vīzu atvieglotu izsniegšanu (OV L 297, 18.11.2019., 1.–2. lpp.): "*Komisija novērtē Baltkrievijas biometrisko diplomātisko pasu izsniegšanas sistēmas un to tehnisko specifikāciju drošību un integritāti un iesniedz savu novērtējumu Padomei. Ņemot vērā šādu novērtējumu, Padome lemj par nolīguma noslēgšanu.*"

C. Padomes lēmumi saskaņā ar LESD 218. panta 3. un 4. punktu

50. LESD 218. panta 3. un 4. punktā ir paredzēti Padomes lēmumi, ar kuriem pilnvaro sākt sarunas par starptautisku nolīgumu, izvirza sarunvedēju vai sarunu grupas vadītāju, sniedz norādes sarunvedējam un ieceļ īpašu komiteju, ar kuru apspriežoties, sarunas ir jāved.
51. Saskaņā ar iedibināto judikatūru Padomes lēmums saskaņā ar LESD 218. panta 3. un 4. punktu ir uzskatāms par sagatavojošu aktu attiecībā uz iespējamu turpmāku lēmumu parakstīt un noslēgt šādu nolīgumu. Kā sagatavošanas akts tas rada juridiskas sekas starp Eiropas Savienību un tās dalībvalstīm, kā arī starp Eiropas Savienības iestādēm, bet nerada sekas attiecībā uz fiziskām un juridiskām personām, un tādējādi tas nevar ietekmēt šādu personu tiesības vai pienākumus ⁴⁷.
52. Līdz ar to šādus lēmumus nevar apstrīdēt, ievērojot LESD 263. panta ceturto daļu.

D. Padomes lēmumi saskaņā ar LESD 218. panta 9. punktu

53. LESD 218. panta 9. punktā ir paredzēts pieņemt Padomes lēmumus, ar kuriem nosaka nostājas, kas Savienībai jāieņem ar starptautisku nolīgumu izveidotā struktūrā, kad šāda struktūra tiek aicināta pieņemt aktus ar juridiskām sekām, vai lēmumus, ar ko aptur nolīguma piemērošanu.
54. Var apgalvot, ka Padomes lēmumiem, ar kuriem nosaka nostājas, kas jāieņem Savienībai, nav tādu juridisku seku attiecībā uz fiziskām un juridiskām personām, lai tos varētu apstrīdēt, ievērojot LESD 263. panta ceturto daļu, jo tajos ir tikai noteikta nostāja, kas Savienības pārstāvim ir jāieņem attiecīgajā starptautiskajā struktūrā. Tādējādi šādam lēmumam ir sagatavojošs raksturs.

⁴⁷ Lieta T-376/18 *Front populaire pour la libération de la saquia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario)/Padome*, EU:T:2019:77, 28. punkts; T-458/17 *Shindler u. c. /Padome*, EU:T:2018:838, 39.–41. punkts; lieta T-754/14, sk. 41. zemsvītras piezīmi, 34. punkts; lieta C-425/13 *Komisija/Padome*, EU:C:2015:483, 28. punkts; lieta C-114/12 *Komisija/Padome*, EU:C:2014:2151, 40. punkts.

Padomes lēmumi, kas pieņemti, ievērojot LESD 218. panta 9. punktu, ne vienmēr nozīmē, ka šī starptautiskā struktūra pieņem lēmumus. Tāpat arī pašas starptautiskās struktūras lēmumi ne vienmēr radīs juridiskas sekas attiecībā uz fiziskām un juridiskām personām. Tomēr, tā kā šajā jautājumā nav skaidras judikatūras un ņemot vērā ļoti plašo to Padomes lēmumu klāstu, kas pieņemti, ievērojot LESD 218. panta 9. punktu, nav iespējams droši apgalvot, ka uz šādiem lēmumiem nekad neattieksies priekšlikumā paredzētā iekšējā pārskatīšana.

55. Tas pats attiecas uz Padomes lēmumiem, ievērojot LESD 218. panta 9. punktu, ar kuriem aptur nolīguma piemērošanu. Jāatgādina, ka šādu lēmumu Padome pieņem tikai izņēmuma gadījumos. Nevar izslēgt, ka noteiktos apstākļos varētu apgalvot, ka šādam lēmumam ir juridiskas sekas attiecībā uz fiziskām un juridiskām personām. Tāpat kā gadījumos, kad tiek pieņemti lēmumi noslēgt starptautiskus nolīgumus, novērtējums būtu atkarīgs no lēmuma un attiecīgā nolīguma rakstura un no trešo personu tiesībām vai pienākumiem attiecībā uz nolīgumu, kā arī no tā, vai starptautiskais nolīgums pats par sevi var tieši ietekmēt trešās personas vai tam ir vajadzīgi īstenošanas pasākumi Savienības vai valsts līmenī. Tādējādi nevar izslēgt, ka attiecībā uz šādiem lēmumiem vismaz noteiktos apstākļos varētu tikt piemērotas Orhūsas regulā paredzētās tiesības uz iekšēju pārskatīšanu.

E. Starpsecinājums par aktiem, kas pieņemti, ievērojot LESD 218. pantu

56. Noslēgumā par LESD 218. pantu, kā izklāstīts iepriekš, tā kā šajā jautājumā nav skaidras judikatūras, nevar izslēgt, ka Padomes lēmumus par starptautisku nolīgumu noslēgšanu, ievērojot LESD 218. panta 6. punktu, konkrētos apstākļos varētu uzskatīt par tādiem, kas ietilpst to aktu darbības jomā, uz kuriem attiecas iekšējā pārskatīšana saskaņā ar priekšlikumu. Tas pats var attiekties uz Padomes lēmumiem par starptautisku nolīgumu parakstīšanu, ievērojot LESD 218. panta 5. punktu, ciktāl minētajā lēmumā paredzēta visa attiecīgā nolīguma vai tā daļas provizoriska piemērošana, un uz konkrētiem Padomes lēmumiem, ievērojot LESD 218. panta 9. punktu.

SASKANĀ AR EIROPAS ATOMENERGIJAS KOPIENAS (EURATOM) DIBINĀŠANAS
LĪGUMU PIENEMTI AKTI

57. Dažas delegācijas jautāja, vai aktus, kas pieņemti, ievērojot *Euratom* līgumu, var iekšēji pārskatīt, ievērojot Orhūsas regulu, kurā grozījumi izdarīti ar priekšlikumu.
58. Vispārējā tiesa nesen ir izskatījusi jautājumu par to, vai Orhūsas regula (pašreizējā redakcijā) ir piemērojama pasākumam, kas pieņemts, pamatojoties uz *Euratom* līgumu, lietā par atteikumu piešķirt piekļuvi dokumentiem, kas izstrādāti saistībā ar šo pasākumu (lieta T-307/16 *CEE Bankwatch Network/Komisija*, EU:T:2018:97).
59. Minētā sprieduma 46. punktā Tiesa konstatēja, ka *"ar Regulu Nr. 1367/2006 atbilstoši tās nosaukumam, preambulas apsvērumiem un noteikumiem informācijas jomā tiek īstenoti pienākumi, kas ir noteikti tādas starptautiskas konvencijas ietvaros, kuras dalībniiece Eiropas Atomenerģijas kopiena nav, proti, Orhūsas Konvencijas ietvaros. Kā izriet no Padomes Lēmuma 2005/370/EK (2005. gada 17. februāris) par to, ka Eiropas Kopienas vārdā noslēdz Orhūsas Konvenciju (OV 2005, L 124, 1. lpp.), 1. panta, šī konvencija tika apstiprināta tikai Eiropas Kopienas vārdā, kura ir kļuvusi par Savienību. Tā kā Eiropas Atomenerģijas kopiena nav šīs konvencijas dalībniiece, tad, ja nav norādes par pretējo, tai nevar noteikt regulā, ar kuru tā tiek īstenota, ietvertos pienākumus"* (izcēlums pievienots).
60. Tad Tiesa atgādināja, ka uz pasākumiem, kas pieņemti, piemērojot *Euratom* līgumu, ne vienmēr attiecas pienākumi, kuri ir piemērojami Eiropas Savienības ietvaros. Eiropas Atomenerģijas kopiena un Eiropas Savienība ir atsevišķas organizācijas, kas ir izveidotas ar atsevišķiem līgumiem un kam piemīt atsevišķa tiesībsubjektība (47. punkts un tajā minētā judikatūra).

61. Tā norādīja, ka *Euratom* līguma 106.a pants padara piemērojamus konkrētus LES un LESD noteikumus. LESD 192. pants, kas ir Orhūsas regulas juridiskais pamats, nav viens no minētajiem noteikumiem. No tā izriet, ka pasākumus, kas pieņemti, pamatojoties uz LESD 192. pantu, nevar piemērot *Euratom* ietvaros (48.–49. punkts).
62. Tiesa secināja, ka Orhūsas regula ir piemērojama tikai Eiropas Savienības ietvaros, nevis *Euratom* iestādēm un struktūrām (50. punkts).
63. Tādējādi principā ir skaidrs, ka uz aktiem, kas pieņemti, pamatojoties uz *Euratom* līgumu, Orhūsas regulas noteikumi neattiecas.
64. Savukārt apelācijas sūdzībā par neseno valsts atbalsta lietu Tiesa ir konstatējusi, ka LESD mērķi ir daudz tālejošāki nekā *Euratom* līguma nozaru mērķi un ka, ņemot vērā to, ka LESD "*Eiropas Savienībai piešķir plašu kompetenci daudzās jomās un nozarēs, LESD noteikumi attiecas uz kodolenerģijas nozari, ja Euratom līgumā nav īpašu noteikumu. Tādējādi, tā kā Euratom līgumā nav noteikumu par valsts atbalstu, šajā nozarē var piemērot LESD 107. pantu*" (lieta C-594/18 P *Austrija/Komisija*)⁴⁸ (izcēlums pievienots).
65. Tiesa turpināja, ka *Euratom* līgums "*izsmeļoši neaplūkoja vides jautājumus, kas attiecas uz kodolenerģijas nozari. Tādēļ Euratom līgums neliedz šajā nozarē piemērot ES tiesību aktu noteikumus vides jomā*" (41. punkts) (izcēlums pievienots). Tā tas bija gan primāro tiesību normu, piemēram, LESD 11. panta, gan sekundāro tiesību normu gadījumā. Šajā ziņā Tiesa atgādināja, ka Direktīva 2011/92/ES par ietekmes uz vidi novērtējumu attiecas uz kodolelektrostacijām un citiem kodolreaktoriem (42. un 43. punkts).

⁴⁸ EU:C:2020:742. Tas atbilst agrākajai judikatūrai, saskaņā ar kuru Tiesa ir konstatējusi, ka, ja *Euratom* līgumā nav īpašu noteikumu, var piemērot EK līguma noteikumus. Sk. atzinumu 1/94, EU:C:1994:384, kurā Tiesa atgādināja, ka EK līguma noteikumi nevar atkāpties no *Euratom* līguma noteikumiem, bet nosprieda, ka, tā kā *Euratom* līgumā nav noteikumu par ārējo tirdzniecību, "*nav nekā tāda, kas liegtu nolīgumus, kas noslēgti, ievērojot EK līguma 113. pantu (tagad LESD 207. pants), attiecināt arī uz starptautisko tirdzniecību ar Euratom produktiem*" (24. punkts).

66. PJD uzskata, ka no šīm divām lietām izriet, ka Orhūsas regulas noteikumus piemēro pasākumiem, kas pieņemti, ievērojot LESD (vai LES), un attiecas uz kodolenerģijas jomu. Tomēr tos nepiemēro pasākumiem, kas pieņemti, ievērojot pašu Euratom līgumu, t. i., lēmumiem, kuru pamatā ir Euratom līgums. Priekšlikumā nav nekā tāda, kas mainītu šo analīzi.

IV. TIESĪBU PIEPRASĪT IEKŠĒJU PĀRSKATĪŠANU ATTIECINĀŠANA TIKAI UZ "KVALIFICĒTAJĀM VIENĪBĀM"

67. ACCC 2021. gada ieteikums atkārtoti apstiprina savu 2017. gada analīzi, saskaņā ar kuru attiecībā uz tiesībām pieprasīt iekšēju pārskatīšanu, *"paredzot aizliegumu visiem sabiedrības locekļiem, izņemot NVO, kas atbilst tās 11. panta kritērijiem, Orhūsas regula nepareizi īsteno 9. panta 3. punktu"* Orhūsas konvencijā ⁴⁹.
68. Dažas delegācijas ir paudušas šaubas par to, vai Orhūsas regulas darbības jomas paplašināšana, ļaujot plašākai kvalificēto vienību kategorijai vai pat sabiedrības locekļiem pieprasīt administratīvo aktu iekšēju pārskatīšanu, būtu saderīga ar Līgumiem.
69. PJD šo kritiku komentēja arī PJD 2017. gada atzinumā (37. un 38. punkts). PJD joprojām uzskata, ka būtu juridiski iespējams grozīt Orhūsas regulu, lai paplašinātu tiesību pieprasīt iekšēju pārskatīšanu tvērumu, pārsniedzot to, kas paredzēts Orhūsas regulas pašreizējā redakcijā (tās 11. pantā ir noteikti kritēriji, kas jāievēro NVO, lai tās būtu tiesīgas pieprasīt administratīvo aktu iekšēju pārskatīšanu). Tas būtībā ir līdzlikumdevēju kompetencē, kad tie lemj, kā vislabāk atspoguļot Orhūsas konvencijas prasības attiecībā uz minētās konvencijas noteikumu piemērošanu Savienības iestādēm un struktūrām.

⁴⁹ ACCC 2021. gada ieteikuma 37. punkts.

70. Šajā sakarā PJD atzīmē, ka pašā Konvencijas 9. panta 3. punktā ir paredzēts, ka Puses var noteikt kritērijus, kas jāizpilda, pirms sabiedrības locekļiem⁵⁰ var būt piekļuve administratīvās pārskatīšanas procedūrām attiecībā uz aktiem un bezdarbību, ko uzskata par tādām, kas ir pretrunā tās tiesību aktiem vides jomā. ACCC ir arī atzinusi, ka administratīvās pārskatīšanas pieprasīšanas atļaušana visiem indivīdiem būtu *actio popularis*, kas saskaņā ar Konvenciju nav obligāta⁵¹. Tā vietā ACCC attiecībā uz NVO norādīja, ka noteiktie kritēriji nedrīkst būt tik stingri, ka "*visām vai gandrīz visām vides organizācijām liegtu apstrīdēt šādus aktus vai bezdarbību*". Šajā sakarā jāatgādina, ka Tiesa ir konstatējusi, ka Orhūsas konvencijas Līgumslēdzējām pusēm "*ir plaša rīcības brīvība, nosakot*" Orhūsas konvencijas 9. panta 3. punktā paredzētās "*administratīvās vai tiesas procedūras*" īstenošanas noteikumus"⁵² (izcēlums pievienots).

V. ACCC PIEZĪMES PAR ADMINISTRATĪVO AKTU DEFINĪCIJU PRIEKŠLIKUMĀ

A. Akti, kas ir "juridiski saistoš[i] un kam ir ārēja ietekme"

71. ACCC 2021. gada ieteikumā ir atkārtoti apstiprināts tās pirmoreiz 2017. gadā sniegtais ieteikums grozīt terminu "*juridiski saistošs un kam ir ārēja ietekme*" (izcēlums pievienots), kas ir viena no prasībām, lai aktu varētu uzskatīt par tādu, uz kuru attiecas jēdziena "*administratīvs akts*" definīcija gan pašreizējā regulas redakcijā, gan šīs definīcijas grozītajā redakcijā priekšlikumā (sk. iepriekš 12. un 13. punktu un 19. zemsvītras piezīmi). ACCC uzskata, ka šis termins ir pārāk ierobežojošs un būtu jāgroza, lai tas attiektos uz aktiem ar "*juridiskām un ārējām sekām*" (izcēlums pievienots). Tā atzīst, ka aktam jārada juridiskas sekas, lai tas būtu pretrunā tiesību aktiem vides jomā, taču tā uzskata, ka termina "*saistošs*" iekļaušana varētu izslēgt konkrētus aktus no priekšlikuma darbības jomas⁵³.

⁵⁰ Konvencijas 2. panta 4. punktā ir noteikts, ka "*sabiedrība*" ir "*viena vai vairākas fiziskas vai juridiskas personas un – saskaņā ar attiecīgās valsts tiesību aktiem vai praksi – to apvienības, organizācijas vai grupas*".

⁵¹ Sk. Orhūsas konvencijas īstenošanas rokasgrāmatas 194. lpp., kas citē Atbilstības komitejas konstatējumus lietā ACCC/C/2005/11.

⁵² Apvienotās lietas C-401/12–C-403/12, sk. 8. zemsvītras piezīmi, 59. punkts.

⁵³ Parasti tiek saprasts, ka terminam "*ārējas sekas*" ir tāda pati nozīme kā "*sekas attiecībā uz trešām personām*".

72. Lai pievērstos šim ierosinājumam, ir jāapsver, vai vārda "*saistošs*" svītrotšana būtiski mainītu definīcijas tvērumu.
73. Jāatgādina, ka Tiesa reizēm ir nošķīrusi aktus "*ar juridiskām sekām*" un "*juridiski saistošus*" aktus. *OIV* lietā par tādu aktu definīciju, kuriem ir juridiskas sekas attiecībā uz Padomes lēmumiem, ievērojot LESD 218. panta 9. punktu, tika uzskatīts, ka Starptautiskās Vīnkopības un vīna organizācijas ieteikumiem, lai gan tie paši par sevi nav juridiski saistoši, ir juridiskas sekas, jo tie "*var izšķiroši ietekmēt [Savienības] tiesību aktu saturu*" ⁵⁴.
74. Vispārīgāk runājot, par jēdzienu "akti ar juridiskām sekām" LESD 263. panta izpratnē Tiesas judikatūrā ir paredzēts, ka, lai noteiktu, vai aktam ir juridiskas sekas, akta formai nav nozīmes. Tā vietā izšķiroša nozīme ir attiecīgā akta sekām, saturam un darbības jomai ⁵⁵. Dažās no šīm lietām Tiesa ir izmantojusi terminu "*juridiskas sekas*" ⁵⁶ saskaņā ar LESD 263. panta 1. punkta formulējumu, savukārt citās tā ir atsaukusies uz aktiem saskaņā ar LESD 263. pantu kā "*saistoša rakstura*" ⁵⁷ vai "*saistoša spēka*" aktiem (un aktiem ar "juridiskām sekām") ⁵⁸, bet dažos gadījumos tā ir atsaukusies uz šiem aktiem kā aktiem ar "*saistošām juridiskām sekām*" ⁵⁹.

⁵⁴ Lieta C-399/12 *Vācija/Padome*, EU:C:2014:2258, 61.–64. punkts.

⁵⁵ Kā atzīmēts arī priekšlikuma paskaidrojuma rakstā, sk. 8. un 9. lpp. Sk. apvienotās lietas 1/57 un 14/57 *Usines à tubes de la Sarre/Augstā iestāde*, ECR 1957-1958, 105. lpp.; lietu 60/81 *IBM/Komisija*, EU:C:1981:264, 9. punkts; lietu 22/70 *Komisija/Padome*, EU:C:1971:32, 42. punkts; lietu C-325/91 *Francija/Komisija*, ECR I-3283, 9. punkts; lietu C-57/95 *Francija/Komisija*, EU:C:1997:164, 22. punkts. lietu C-147/96 *Nīderlande/Komisija*, [2000] ECR I-4723, 27. punkts; apvienotās lietas C-463/10 P un C-475/10 P, *Deutsche Post un Vācija/Komisija*, EU:C:2011:656, 36. punkts. Šajā ziņā – lieta C-303/90 *Francija/Komisija*, [1991] ECR I-5315, 8. un 10. punkts; apvienotās lietas C-213/88 un C-39/89 *Luksemburgas Lielhercogiste/Parlaments*, [1991] ECR I-5643, 15. punkts; lieta C-366/88 *Francija/Komisija*, [1990] ECR I-3571, 8. un 11. punkts.

⁵⁶ Apvienotās lietas 1/57 un 14/57, *ibid*.

⁵⁷ Lieta C-57/95, sk. 55. zemsvītras piezīmi, 22. punkts; lieta C-325/91, sk. 55. zemsvītras piezīmi, 26. punkts.

⁵⁸ Lieta C-325/91, sk. 55. zemsvītras piezīmi, 30. punkts.

⁵⁹ Apvienotās lietas C-463/10 un C-475/10, sk. 55. zemsvītras piezīmi, 36. punkts; sk. arī lietu 60/81, 55. zemsvītras piezīme, 9. punkts ("*juridiskās sekas... kas ir saistošas*").

75. Šajā sakarā jāatgādina, ka Orhūsas regulas 12. pantā ir paredzēta iespēja ierosināt tiesvedību Tiesā "*saskaņā ar attiecīgajiem Līguma noteikumiem*" un tādējādi atbilstoši LESD 263. pantā paredzētajiem nosacījumiem. Kā minēts iepriekš 24. punktā, Vispārējā tiesa ir interpretējusi tāda akta jēdzienu, kas ir "*juridiski saistošs un kam ir ārēja ietekme*" Orhūsas regulas 2. panta 1. punkta g) apakšpunkta izpratnē, kā tādu, kas atbilst aktam, kurš rada juridiskas sekas attiecībā uz trešām personām LESD 263. panta izpratnē ⁶⁰.
76. Ņemot vērā šo judikatūru, ir racionāli secināt, ka administratīva akta definīcijas nolūkiem saskaņā ar Orhūsas regulu nav būtiskas atšķirības starp terminu "*ir juridiskas un ārējas sekas*" un "*ir juridiski saistošs un kam ir ārēja ietekme*" izmantošanu. Līdz ar to PJD uzskata, ka ACCC ierosinātais grozījums nemainītu priekšlikumā ietvertās "administratīva akta" definīcijas materiālo tvērumu. To var risināt vairākos veidos. Varētu saglabāt terminu "*juridiski saistošs un kam ir ārēja ietekme*", un ACCC var tikt izskaidrots fakts, ka tas ir uzskatāms par līdzvērtīgu terminam "*ar juridiskām sekām attiecībā uz trešām personām*". Alternatīvi ACCC ierosināto formulējumu varētu akceptēt, un apsvērumā varētu iekļaut paskaidrojošu formulējumu, lai paskaidrotu, ka definīcija būtu jālasa saskaņā ar LESD 263. pantu un saistīto judikatūru ⁶¹.

B. Akti, ko "*pieņēmusi Savienības iestāde vai struktūra*"

77. ACCC 2021. gada ieteikumā ir arī komentāri par vienu no citām izmaiņām, kas veiktas pārskatītajā "*administratīva akta*" definīcijā saskaņā ar priekšlikumu. Tas attiecas uz nelegislatīviem aktiem, ko "*pieņēmusi Savienības iestāde vai struktūra [..]*" (izcēlums pievienots). ACCC uzskatīja, ka termina "*pieņēmusi*" lietojums varētu ierobežot "*to aktu darbības jomu, kurus var apstrīdēt saskaņā ar Orhūsas konvencijas 9. panta 3. punktu*" ⁶².

⁶⁰ Lieta T-9/19, sk. 31. zemsvītras piezīmi, 149. punkts.

⁶¹ Cita pieeja varētu būt Orhūsas regulas 2. panta 1. punkta g) apakšpunkta formulējuma grozīšana, lai to tieši pieskaņotu LESD 263. panta formulējumam.

⁶² ACCC 2021. gada ieteikuma 46. punkts.

78. ACCC sīkāk neizskaidroja savas bažas, bet PJD uzskata, ka, atbildot uz šīm bažām, ir iespējams izteikt šādas vispārīgas piezīmes.
79. Ir racionāli terminu "pieņēmusi" interpretēt kā tādu, kas attiecas uz aktiem, kuri vairs nav projekta formā. Šādi akti ir finalizēti saskaņā ar procedūrām, kas uz tiem attiecas, un uz tiem var attiecināt Orhūsas regulas 10. pantā paredzēto iekšējās pārskatīšanas procedūru ar noteikumu, ka tie atbilst arī pārējām definīcijas prasībām. Kā izklāstīts iepriekš 74. punktā, Tiesa attiecībā uz LESD 263. pantu ir konsekventi konstatējusi, ka akti, kam ir juridiskas sekas attiecībā uz trešām personām, var tikt apstrīdēti neatkarīgi no to formas ⁶³. Pēc analogijas ar šo judikatūru iekšējās pārskatīšanas nolūkiem saskaņā ar Orhūsas regulu, precīzais termins, kas izmantots, lai norādītu, ka aktam ir galīgs raksturs ("*pieņemts*", "*saņēmis apstiprinājumu*", "*apstiprināts*" utt.), nav svarīgs, lai noteiktu, vai tas ir "*juridiski saistošs un [tam ir] ārēja ietekme*", ievērojot Orhūsas regulas 2. panta 1. punkta g) apakšpunktu.
80. Tādēļ PJD uzskata, ka termina "*pieņemts*" lietojums attiecībā uz Savienības aktiem, kas atbilst "*administratīva akta*" definīcijai priekšlikumā, neierobežo to aktu darbības jomu, kurus saskaņā ar Orhūsas regulu var iekšēji pārskatīt.
81. Jāatgādina, ka daudzos gadījumos Līgumos ir atsauce tikai uz iestāžu aktiem ⁶⁴. Alternatīva pieeja būtu šeit izmantot tādu pašu formulējumu; tas arī nemainītu noteikuma darbības jomu.

VI. ĪSTENOŠANAS PASĀKUMI DALĪBVALSTU LĪMENĪ

82. Priekšlikumā ir nošķirti akti, kuriem nepieciešami īstenošanas pasākumi ES līmenī un attiecībā uz kuriem ir paredzēta iekšēja administratīva pārskatīšana, bet tikai brīdī, kad tiek pieņemts attiecīgais īstenošanas pasākums, un akti, kuri prasa īstenošanas pasākumus dalībvalstu līmenī un attiecībā uz kuriem nav paredzēta iekšēja pārskatīšana ⁶⁵.

⁶³ Šajā ziņā – lieta C-147/96, sk. 55. zemesvītras piezīmi, 27. punkts.

⁶⁴ Sk. jo īpaši LES 4. pantu un pašu LESD 263. pantu.

⁶⁵ Sk. priekšlikuma 1. panta 1. punktu un 2. panta a) punktu.

83. ACCC 2021. gada ieteikumā ir norādīts, ka Savienības aktu, kam nepieciešami īstenošanas pasākumi valsts līmenī, atbrīvošana no iekšējās pārskatīšanas neatbilst Orhūsas konvencijai. Tā atzīst, ka Savienības iestādes un struktūras pašas nevar veikt valsts īstenošanas pasākumu iekšēju pārskatīšanu. Tomēr tā apgalvo, ka Savienības akta iekšēja pārskatīšana būtu jāatļauj, tiklīdz ir pieņemti valsts īstenošanas pasākumi.
84. PJD uzskata, ka šajā ieteikumā nav ņemta vērā ES tiesiskās kārtības specifika un dažādie tiesiskās aizsardzības līdzekļi, kas pieejami attiecībā uz Savienības un valstu aktiem vides tiesību jomā. Ja ir vajadzīgi Savienības akta valsts īstenošanas pasākumi, kvalificētajai vienībai, kas vēlas apstrīdēt minēto pasākumu, būtu jāmeklē tiesiskā aizsardzība saskaņā ar piemērojamiem valsts tiesiskās aizsardzības līdzekļiem. Tas atbilst pieejai, kas izmantota attiecībā uz reglamentējošiem aktiem, kuri ietver īstenošanas pasākumus, LESD 263. panta ceturtajā daļā un par kuriem nevar celt prasību tos atcelt, ievērojot šo punktu, jo pastāv iespējas apstrīdēt šādus īstenošanas pasākumus ⁶⁶. Jāatgādina, ka šā punkta darbības joma tika paplašināta ar Lisabonas līgumu, lai nodrošinātu, ka neprivileģēti prasītāji var tiesā pārbaudīt reglamentējošus aktus, kas tos skar tieši, bet tikai tad, ja tie neietver īstenošanas pasākumus. Kā norādīts iepriekš 24. punktā, Vispārējā tiesa lietā T-9/19 (*ClientEarth/EIB*) ir konstatējusi, ka akti, kas var tikt iekšēji pārskatīti, ievērojot Orhūsas regulas 10. pantu, būtu jāinterpretē saskaņā ar 263. panta noteikumiem (sprieduma 149. punkts).
85. Attiecībā uz valsts tiesiskās aizsardzības līdzekļiem papildus jebkurām iespējamām administratīvajām iespējām pārskatīt valsts īstenošanas pasākumus pastāv tiesiskās aizsardzības tiesā iespējas, kas nodrošina piemērotu forumu, lai apstrīdētu tā Savienības akta spēkā esamību, uz kura pamata ir veikti minētie īstenošanas pasākumi.

⁶⁶ CONV 636/03; CONV 619/03; Eiropas Konventa II darba grupa – 2002. gada 7. oktobra darba dokuments Nr. 21.

86. To var panākt, ierosinot procedūru pret valsts īstenošanas pasākumiem attiecīgās dalībvalsts tiesvedībā, kurā prasītājs var atsaukties uz tāda Savienības akta spēkā neesamību, kas prasa šādu īstenošanu valsts līmenī. Šajā kontekstā valsts tiesai, ievērojot LESD 267. pantu, ir jālūdz Tiesai sniegt prejudiciālu nolēmumu par Savienības akta spēkā esamību ⁶⁷.
87. Kā norādīts iepriekš 17. punktā, Orhūsas konvencijas 9. panta 3. punktā ir noteikts, ka attiecībā uz aktiem, kas ir pretrunā vides tiesībām, ir jābūt pieejamiem administratīvajiem vai tiesiskās aizsardzības tiesā līdzekļiem, bet netiek prasīti abi. PJD uzskata, ka to Savienības aktu izslēgšana no iekšējās pārskatīšanas, kuriem nepieciešami īstenošanas pasākumi valsts līmenī, kā paredzēts priekšlikumā, atbilst Savienības tiesiskās kārtības pamatprincipiem un tās pārskatīšanas tiesā sistēmai.

VII. NOBEIGUMS

88. Nobeigumā Padomes Juridiskais dienests uzskata, ka:
- a) "*administratīvu aktu*", kurus var iekšēji pārskatīt, ievērojot Orhūsas regulas 10. pantu, definīcija būtu vēl vairāk jāpaskaidro teksta projektā, lai precizētu, ka šis jēdziens attiecas gan uz individuāla rakstura aktiem, gan uz reglamentējošiem aktiem, kurus var apstrīdēt, ievērojot LESD 263. panta ceturto daļu;
 - b) ierosinātā iekšējās pārskatīšanas procedūras paplašināšana, attiecinot to arī uz vispārpiemērojamiem nelegislatīviem aktiem, kā izklāstīts priekšlikumā, ir saderīga ar LESD 263. panta ceturto daļu;

⁶⁷ C-456/13 P *T & L Sugars e Sidul Açúcares/Komisija*, EU:C:2015:284, 29.–31. punkts; C-274/12 P *Telefónica/Komisija*, EU:C:2013:852, 27.–29. punkts; C-583/11 P, sk. 33. zemsvītras piezīmi, 93. punkts.

- c) tā kā šajā jautājumā nav skaidras judikatūras, nevar izslēgt, ka noteiktos apstākļos Padomes lēmumus, ievērojot LESD 218. panta 5. punktu, ja ir paredzēta provizoriska piemērošana, kā arī Padomes lēmumus, ievērojot LESD 218. panta 6. punktu un 218. panta 9. punktu, varētu iekšēji pārskatīt, ievērojot Orhūsas regulu, ja to groza, kā ierosināts;
- d) Orhūsas regulas noteikumus piemēro pasākumiem, kas pieņemti, ievērojot LESD (vai LES), un attiecas uz kodolenerģijas jomu, bet nepiemēro pasākumiem, kas pieņemti, ievērojot *Euratom* līgumu;
- e) ja Savienības likumdevējs tā nolemj, ir juridiski iespējams grozīt Orhūsas regulu, lai paplašinātu tiesību pieprasīt iekšēju pārskatīšanu tvērumu, pārsniedzot jēdzienu "*kvalificētās vienības*", kas paredzēts minētās regulas pašreizējās redakcijas 11. pantā;
- f) Orhūsas regulas nolūkiem un ņemot vērā Tiesas judikatūru, "*administratīva akta*" definīcijā nav būtiskas atšķirības starp terminu "*juridiski saistošs un kam ir ārēja ietekme*" un terminu "*juridiskas un ārējas sekas*";
- g) termina "*pieņemts*" lietojums (priekšlikumā) attiecībā uz administratīviem aktiem, kuriem var veikt iekšēju pārskatīšanu, neierobežo minētās pārskatīšanas tvērumu;
- h) tādu administratīvo aktu noteikumu, kuriem nepieciešami īstenošanas pasākumi dalībvalstu līmenī, izslēgšana (priekšlikumā) no iekšējās pārskatīšanas procedūras ir saskaņā ar Savienības pārskatīšanas tiesā sistēmu un Orhūsas konvencijas 9. panta 3. punktu.