



Briselē, 14.10.2020.
COM(2020) 642 final

2020/0289 (COD)

Priekšlikums

EIROPAS PARLAMENTA UN PADOMES REGULA,

**ar ko groza Eiropas Parlamenta un Padomes 2006. gada 6. septembra Regulu (EK)
Nr. 1367/2006 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**

PASKAIDROJUMA RAKSTS

1. PRIEKŠLIKUMA KONTEKSTS

• A. Priekšlikuma pamatojums un mērķi

Lai Eiropas zaļais kurss¹ tiktu veiksmīgi īstenots un radītu ilgtspējīgas pārmaiņas, ES iestādēm ir jāsadarbojas ar sabiedrības locekļiem. Sabiedrība ir un būs pārkārtošanās virzītājspēks, tāpēc tai ir jābūt iespējām aktīvi iesaistīties jaunu rīcībpolitiku izstrādē un īstenošanā.

Sadarbība ar sabiedrību nozīmē sadarbību ne tikai ar privātpersonām, bet arī ar pilsonisko sabiedrību. Visā Eiropā vides nevalstiskajām organizācijām (NVO) ir būtiska loma ar vidisko interešu aizstāvībā. Tas nozīmē, ka noteiktos apstākļos tām jābūt tiesībām pieprasīt publisko iestāžu pieņemto lēmumu pārskatīšanu, ja šie lēmumi pārkāpj tiesību aktus vides jomā.

Ģenerāladvokāte *Sharpston* ir teikusi: “Dabas vide pieder mums visiem, un tās aizsardzība ir mūsu kolektīvā atbildība. Tiesa ir atzinusi, ka Savienības tiesību normas vides jomā lielākoties ir sabiedrības interesēs, nevis tikai privātpersonu individuālo interešu aizsardzībai. Nedz ūdens, nedz tajā peldošās zivis nevar vērsties tiesā. Tāpat kokiem nav tiesību celt prasību.”²

Ja pārskatīšanu veic valsts pārvalde, to sauc par “administratīvu pārskatīšanu” (vai apstrīdēšanu). Ja to veic tiesa, to sauc par “pārskatīšanu tiesā”.

Priekšlikuma mērķis ir NVO interesēs pārskatīt 2006. gadā izveidoto administratīvās pārskatīšanas mehānismu attiecībā uz ES iestāžu un struktūru administratīvajiem aktiem un bezdarbību. Šis mehānisms ir aprakstīts Regulā (EK) Nr. 1367/2006, ko sauc arī par Orhūsas regulu (“Regula”)³.

Priekšlikuma mērķis ir uzlabot Orhūsas konvencijas⁴ īstenošanu pēc Lisabonas līguma pieņemšanas un risināt Orhūsas konvencijas Atbilstības komitejas (“Komiteja”) norādītās problēmas saistībā ar to, kā ES ievēro Orhūsas konvencijā noteiktās starptautiskās saistības. To iecerēts sasniegt, ievērojot ES tiesiskās kārtības pamatprincipus un ņemot vērā pārskatīšanas tiesā sistēmu. Grozījumus Regulā aicina veikt Eiropas Parlaments un Padome, un Komisija to paredzēja savā paziņojumā par Eiropas zaļo kursu, kā sīkāk paskaidrots 1.A.II sadaļā turpmāk tekstā.

Priekšlikums paredz paplašināt NVO pašlaik pieejamās iespējas pieprasīt administratīvo pārskatīšanu. Lai gan pašlaik to var pieprasīt tikai attiecībā uz individuāla rakstura administratīvajiem aktiem (aktiem, kuru adresāts ir persona vai kuru gadījumā ir iespējams

¹ Komisijas paziņojums Eiropas Parlamentam, Eiropadomei, Padomei, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu komitejai “Eiropas zaļais kurss” (COM(2019) 640 *final*).

² Ģenerāladvokātes Eleanoras Šarpstones [*Eleanor Sharpston*] secinājumi, kas sniegti 2017. gada 12. oktobrī lietā C- 664/15, *Protect Natur*, ECLI:EU:C:2017:760, 77. punkts.

³ Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (EK) Nr. 1367/2006 (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, OV L 264, 25.9.2006., 13.–19. lpp.

⁴ Apvienoto Nāciju Organizācijas Eiropas Ekonomikas komisijas (ANO EEK) Konvencija par pieeju informācijai, sabiedrības dalību lēmumu pieņemšanā un iespēju griezties tiesu iestādēs saistībā ar vides jautājumiem.

noteikt konkrētu personu, ko attiecīgais akts skar), turpmāk NVO varēs pieprasīt arī vispārēji piemērojamu aktu pārskatīšanu.

Priekšlikuma mērķis ir arī mainīt atsauces uz tiesību aktiem vides jomā — lai gan tagad pārskatāmajiem administratīvajiem aktiem ir jābūt tādiem, kas sekmē vides politikas mērķu īstenošanu, ir ierosināts noteikt, lai nākotnē būtu iespējams pārskatīt jebkuru administratīvo aktu, kas pārkāpj ES tiesību aktus vides jomā, neatkarīgi no tā rīcībpolitiskajiem mērķiem.

Visbeidzot, ir ierosināts noteikt garākus prasību iesniegšanas un atbilžu sniegšanas termiņus, lai uzlabotu administratīvās pārskatīšanas procesa kvalitāti.

Eiropas Savienības Tiesa (“EST”) nozīmīgos spriedumos par Orhūsas konvencijas relevanci ES tiesiskajai kārtībai ir atgādinājusi, ka uz tiesas un administratīvajām procedūrām saistībā ar iespēju vērsties tiesu iestādēs ar vides tiesībām saistītos jautājumos pašlaik galvenokārt attiecas nacionālie tiesību akti⁵. Tāpēc jebkādi uzlabojumi attiecībā uz piekļuvi administratīvajai pārskatīšanai un pārskatīšanai tiesā ES līmenī tikai papildina pienācīgi nodrošinātu iespēju vērsties dalībvalstu tiesās saistībā ar ES vides jautājumiem.

Konkrētāk, dalībvalstu tiesām saskaņā ar Konvencijas 9. panta 2. un 3. punktu ir pienākums nodrošināt iespēju vērsties tiesu iestādēs saistībā ar vides jautājumiem, arī tad, kad tās īsteno ES tiesību aktus vides jomā.

Ja ES iestādes vai struktūras pieņemta administratīvā akta īstenošanas pasākumiem jāpastāv valsts līmenī, attiecīgajām NVO vispirms jāvēršas kompetentajā tās dalībvalsts tiesā, kura pieņemusi konkrēto pasākumu. Pēc tam saskaņā ar LESD 267. pantu prejudiciālā nolēmuma procedūras ietvaros iespējams vērsties EST. Šo procedūru var izmantot arī attiecībā uz ES iestāžu aktu spēkā esību.

Tāpēc Komisija plašāku centienu ietvaros ar mērķi uzlabot iespēju vērsties tiesu iestādēs saistībā ar vides jautājumiem ierosina šo tiesību akta priekšlikumu. Dalībvalstu un to tiesu loma tiks izklāstīta priekšlikumam pievienotajā paziņojumā⁶.

I. Konvencijas 9. panta 3. punkta prasības un Orhūsas konvencijas Atbilstības komitejas konstatējumi

ES Regulu pieņēma, lai sekmētu no Konvencijas izrietošo saistību izpildi. ES oficiāli kļuva par Konvencijas līgumslēdzēju pusi 2005. gadā⁷.

Konvencijas 9. panta 3. punkts paredz, ka “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”. ES kontekstā valsts tiesību akti ir ES tiesību akti, un sabiedrības pārstāvji cita starpā ir arī NVO.

⁵ Apvienotās lietas no C-401/12 P līdz C-403/12 P, Padome un Komisija / *Vereniging Milieudefensie*, EU:C:2015:4, 60. punkts; apvienotās lietas C-404/12 P un C-405/12 P, Padome un Komisija / *Stichting Natuur en Milieu*, EU:C:2015:5, 52. punkts.

⁶ Komisijas paziņojums Eiropas Parlamentam, Padomei, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu komitejai "Tiesu iestāžu pieejamības uzlabošana saistībā ar vides jautājumiem ES un tās dalībvalstīs". [Kad pieejams, pievienot COM atsauci.]

⁷ 2005/370/EK: Padomes Lēmums (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.

Regula paredzēja NVO iespēju pieprasīt, lai ES iestādes un struktūras pārskatītu saskaņā ar tiesību aktiem vides jomā pieņemtus konkrētus lēmumus, proti, individuālā rakstura aktus. Tomēr Konvencijas 9. panta 3. punktā nav nošķirti individuālā rakstura akti un vispārēji piemērojami akti.

Komiteja, kas tika izveidota, lai pārskatītu līgumslēdzēju pušu atbilstību Konvencijai, konstatēja, ka ES pilnībā neievēro no Konvencijas prasībām izrietošās saistības nodrošināt iespēju vērsties tiesu iestādēs saistībā ar vides jautājumiem (lieta ACCC/C/2008/32⁸).

Konkrētāk, Komiteja puda nostāju, ka: i) Regulai būtu jāaptver arī vispārēji piemērojami akti, nevis tikai individuāla rakstura akti; ii) vajadzētu būt iespējai apstrīdēt jebkuru administratīvo aktu, kas ir vienkārši saistīts ar vidi, ne tikai tos administratīvos aktus, kas pieņemti saskaņā ar tiesību aktiem vides jomā; iii) administratīvās pārskatīšanas mehānismam vajadzētu būt pieejamam ne tikai NVO, bet arī citiem sabiedrības pārstāvjiem, un iv) vajadzētu būt iespējai pārskatīt arī tādus aktus, kas nav juridiski saistoši un kam nav ārējas ietekmes.

Pēdējā Konvencijas līgumslēdzēju pušu sanāksmē, kas notika 2017. gada septembrī, ES 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, ņemot vērā Konvencijā paustās bažas” (Budvas deklarācija).

Šis jautājums tiks atkārtoti apspriests nākamajā Konvencijas līgumslēdzēju pušu sanāksmē 2021. gada oktobrī.

II. Iestāžu atbilde uz Komitejas konstatējumiem

Padome 2018. gadā Lēmumā (ES) 2018/881⁹ lūdza Komisiju saskaņā ar LESD 241. pantu iesniegt turpmāk norādītos dokumentus:

- pētījumu par ES rīcības iespējām saistībā ar komitejas konstatējumiem — līdz 2019. gada 30. septembrim,
- priekšlikumu grozīt regulu (vai informēt Padomi par citiem pasākumiem) — līdz 2020. gada 30. septembrim.

Komisija 2019. gada 10. oktobrī publicēja detalizētu neatkarīgu pētījumu¹⁰ par iespēju vērsties tiesu iestādēs vides jautājumos saistībā ar ES iestāžu un struktūru darbību un bezdarbību, kā arī iespējām uzlabot pašreizējo situāciju. Šā pētījuma ietvaros tika sīki pārbaudītas administratīvās pārskatīšanas procedūras, ko Komisija ir veikusi saskaņā ar Regulu. Pamatojoties uz šo pētījumu, Komisijas dienesti ziņoja par to, kā ES īsteno Konvenciju saistībā ar iespēju vērsties tiesu iestādēs vides jautājumos (“ziņojums”)¹¹. Gan pētījumā, gan ziņojumā tika ņemti vērā Komitejas konstatējumi, tomēr abu dokumentu

⁸ Sk. <https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html>.

⁹ 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, ST/9422/2018/INIT, OV L 155, 19.6.2018., 6. un 7. lpp.

¹⁰ Pētījums par to, kā ES īsteno Orhūsas konvenciju saistībā ar iespēju vērsties tiesu iestādēs vides jautājumos, galīgais ziņojums, 2019. gada septembris, 07.0203/2018/786407/SER/ENV.E.4.

¹¹ Komisijas dienestu darba dokuments “Ziņojums par to, kā Eiropas Savienība īsteno Orhūsas konvenciju saistībā ar iespēju griezties tiesu iestādēs vides jautājumos”, SWD (2019) 378 final.

tvērums bija plašāks. Abos dokumentos konstatējumi tika aplūkoti ES tiesiskās kārtības pamatprincipu kontekstā, ņemot vērā ES pārskatīšanas tiesā sistēmu, kā arī Budvas deklarāciju un Eiropas Savienības Pamattiesību hartā (“Harta”) nostiprinātās tiesības.

Komisijas 2019. gada 11. decembra paziņojumā “Eiropas zaļais kurss” tā pauda, ka “apsvērs iespēju pārskatīt Orhūsas regulu, lai iedzīvotājiem un NVO, kam ir bažas par vidi ietekmējošu lēmumu likumību, būtu plašāk pieejama administratīvā izskatīšana un pārskatīšana tiesā ES līmenī” un “veiks pasākumus nolūkā visās dalībvalstīs uzlabot iespējas iedzīvotājiem un NVO vērsties nacionālajās tiesu iestādēs”.

Eiropas Parlaments 2020. gada 15. janvāra rezolūcijā par Eiropas zaļo kursu¹² atkārtoti uzsvēra, ka “ir būtiski garantēt ES pilsoņiem patiesu piekļuvi tiesai un dokumentiem, kā paredzēts Orhūsas konvencijā” un aicināja Komisiju “nodrošināt, ka ES ievēro minēto konvenciju”, un atzinīgi novērtēja to, ka Komisija apsver iespēju pārskatīt Regulu.

III. Ziņojuma galvenie konstatējumi

Saistībā ar pirmajiem diviem Komitejas konstatējumiem, pamatojoties uz veikto analītisko darbu un ņemot vērā izmaiņas, kas ar Lisabonas līgumu tika ieviestas LESD 263. pantā, ziņojumā ir norādītas divas Regulas nepilnības, ko ir ierosināts labot, veicot likumdošanas pasākumus. Minētās nepilnības ir šādas:

- pašlaik Regulā paredzētās administratīvās pārskatīšanas iespējas attiecas tikai uz individuāla rakstura administratīvajiem aktiem un neaptver vispārēji piemērojamus aktus. Ir konstatēts, ka tas ir galvenais ierobežojums attiecībā uz NVO iespējām apstrīdēt administratīvos aktus ES līmenī;
- pašreizējā piemērošanas joma attiecas tikai uz aktiem, kas pieņemti “saskaņā ar” tiesību aktiem vides jomā. Konvencijas 9. panta 3. punktā ir izmantots cits formulējums, atsaucoties uz aktiem “kas pārkāpj (..) tiesību aktus vides jomā”. Lai gan pašreizējais Regulā izmantotais formulējums, kā to savā judikatūrā ir interpretējusi EST, ir plašs, pastāv šaubas par to, vai tā tvērums precīzi atbilst Konvencijas 9. panta 3. punkta formulējumam.

Turklāt ziņojumā tika konstatēts, ka ir iespējams uzlabot Regulā noteiktos administratīvās pārskatīšanas termiņus. Tajā jo īpaši tika norādīts, ka 12 nedēļas, kuru laikā ES iestādēm un struktūrām ir jāatbild uz administratīvās pārskatīšanas pieprasījumu, ir izrādījies pārāk īss un grūti ievērojams termiņš¹³.

IV. Tiesību akta priekšlikumā ierosinātās izmaiņas

IV.a. Pārskatīšanas jomas paplašināšana, lai tajā iekļautu vispārēji piemērojamus aktus

Komisija ierosina paplašināt “administratīvā akta” definīciju, lai NVO būtu iespējams pieprasīt jebkura tāda ES iestādes vai struktūras pieņemta nelegislatīvā akta pārskatīšanu, kas ir juridiski saistošs un kam ir ārēja ietekme, un kas ietver noteikumus, kuri to ietekmes dēļ var pārkāpt tiesību aktus vides jomā Regulas 2. panta 1. punkta f) apakšpunkta nozīmē, izņemot tos minētā akta noteikumus, attiecībā uz kuriem ES tiesību aktos ir nepārprotami noteikta prasība paredzēt īstenošanas pasākumus ES vai valsts līmenī. Šīs ir būtiskas izmaiņas

¹² Eiropas Parlamenta 2020. gada 15. janvāra rezolūcija par Eiropas zaļo kursu (2019/2956(RSP)).

¹³ Sk. jo īpaši pētījuma 3.2.3.1. sadaļu.

piemērošanas jomā salīdzinājumā ar spēkā esošo Orhūsas regulas juridisko tekstu, kurā sniegta atsauce tikai uz “individuāla rakstura administratīvajiem aktiem”¹⁴.

IV.b. Atsauču uz tiesību aktiem vides jomā saskaņošana ar Konvencijas prasībām

Priekšlikumā ir precizēts, ka administratīvajā aktā ir jābūt iekļautiem noteikumiem, kas to ietekmes dēļ var pārkāpt tiesību aktus vides jomā Regulas 2. panta 1. punkta f) apakšpunkta nozīmē.

Regulas 2. panta 1. punkta g) apakšpunkta pašreizējais formulējums paredz, ka var pārskatīt administratīvus aktus, kas pieņemti “saskaņā ar tiesību aktiem vides jomā”. Tas nozīmē, ka līdz šim, izvērtējot, vai par aktu var iesniegt iekšējās pārskatīšanas pieprasījumu, ES iestādes un struktūras ir pievērsušas uzmanību tikai tam, vai apstrīdētā administratīvā akta uzdevums ir bijis sniegt ieguldījumu vides politikas mērķu īstenošanā, nevis tam, vai šis akts pārkāpj tiesību aktus vides jomā.

Tomēr ir jānodrošina, lai iekšējo pārskatīšanu varētu veikt visu to aktu gadījumā, kuri ietekmē vides politikas mērķu sasniegšanu. Konvencijas 1. pantā minētās tiesības vērsties tiesu iestādēs attiecas uz “vides jautājumiem”¹⁵, un ES, iesniedzot Konvencijas ratifikācijas dokumentu, ir uzņēmusies saistības “piemērot attiecīgos ES noteikumus” “jomā, uz ko attiecas Konvencija”¹⁶.

Tāpēc, lai nodrošinātu efektīvu iespēju vērsties tiesu iestādēs, ir jāpielāgo administratīvo aktu definīcija, lai tajā iekļautu arī aktus, kas nav pieņemti saskaņā ar tiesību aktiem vides jomā, bet ietver noteikumus, kuri to ietekmes dēļ var pārkāpt ES tiesību aktus vides jomā atbilstīgi Regulas 2. panta 1. punkta f) apakšpunktam.

Tas atbilst pašreizējai pieejai, kas paredz vidisko apsvērumu iekļaušanu pārējās ES rīcībpolitikās saskaņā ar LESD 11. pantu: “Nosakot un īstenojot Savienības politiku un darbības, tajās jāparedz vides aizsardzības prasības, lai veicinātu noturīgu attīstību”.

Ir jānodrošina iekšējās pārskatīšanas mehānisma piemērošanas jomas saskanība ar Konvencijas 9. panta 3. punktu, kas attiecas uz aktiem, kuri “pārkāpj tiesību aktus vides jomā”. Tāpēc, nosakot, uz kāda pamata var veikt iekšējo pārskatīšanu, izšķirošais kritērijs ir ES tiesību aktu vides jomā pārkāpuma konstatēšana.

Spēkā esošās Regulas 2. panta 1. punkta f) apakšpunktā ir sniegta plaša ES tiesību aktu vides jomā definīcija. Saskaņā ar šo definīciju “tiesību akti vides jomā” ir “[Savienības] tiesību akti, kas, neatkarīgi no to tiesiskā pamata, veicina [Savienības] vides politikas mērķu sasniegšanu, kā noteikts Līgumā: saglabāt, aizsargāt un uzlabot vides kvalitāti, aizsargāt cilvēku veselību,

¹⁴ Regulas 10. pantā ir atļauts apstrīdēt arī bezdarbību. Regulas 11. apsvērumā precizēts, ka “noteikumi būtu jāattiecinā uz bezdarbību, ja (...) uzliek pienākumu pieņemt (...) aktus”.

¹⁵ “Lai pašreizējā un nākamajās paaudzēs aizsargātu ikvienas personas tiesības dzīvot vidē, kas atbilstu personas veselības stāvoklim un labklājībai, katra Puse saskaņā ar šīs konvencijas noteikumiem garantē tiesības piekļūt informācijai, sabiedrības dalību lēmumu pieņemšanā un iespēju griezties tiesu iestādēs saistībā ar vides jautājumiem.” (Izcēlums pievienots.)

¹⁶ 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.

apdomīgi un racionāli izmantot dabas resursus un starptautiskā līmenī veicināt pasākumus, kas risina reģionu vai pasaules mēroga vides problēmas”¹⁷

Ir ierosināts Regulā konkrēti noteikt, ka, norādot pārskatīšanas pieprasījuma pamatojumu, pieteikuma iesniedzējam ir jāpierāda, kā administratīvais akts pārkāpj ES tiesību aktus vides jomā. Kā noteikts judikatūrā, “lai precizētu pārskatīšanas iemeslus prasītā veidā, pieprasījuma veikt administratīvā akta [iekšēju] pārskatīšanu saskaņā ar vides tiesībām iesniedzējam ir jānorāda būtiski faktiskie apstākļi vai juridiskie argumenti, kas var pamatot ticamas šaubas, proti, būtiskas šaubas attiecībā uz Savienības iestādes vai struktūras attiecīgajā tiesību aktā veikto vērtējumu”¹⁸.

IV.c. Iekšējās pārskatīšanas procedūras termiņu pagarināšana

Priekšlikumā paredzēts pagarināt iekšējās pārskatīšanas procedūras termiņus, lai būtu iespējams veikt atbilstošas kvalitātes novērtējumu. Konkrētāk, ir paredzēts divu nedēļu pagarinājums NVO un četru nedēļu pagarinājums ES iestādēm. Papildu laikam, kas tiktu piešķirts NVO, būtu jānodrošina tām iespēja iesniegt visus vajadzīgos faktoloģiskos un juridiskos argumentus gadījumos, kad tās vēlas apstrīdēt administratīvos aktus un bezdarbību, kas pārkāpj ES tiesību aktus vides jomā. Ja tiek pagarināts periods, kurā ES iestādes un struktūras var sniegt atbildi, tas dotu tām iespēju veikt pamatīgāku pārskatīšanu. Pieejamajam papildu laikam arī būtu jāstiprina Hartas 41. pantā noteiktās tiesības uz labu pārvaldību.

V. *Kurš var pieprasīt administratīvās pārskatīšanas veikšanu?*

Regulā paredzētā administratīvā pārskatīšana ir tikai viens no veidiem, kā ES pilda Konvencijas 9. panta 3. punktā paredzētās prasības. Atbilstības nodrošināšana 9. panta 3. punktam nav atkarīga tikai no Regulas.

Konvencijas 9. panta 3. punktu var īstenot, izmantojot administratīvās pārskatīšanas procedūru vai pārskatīšanu tiesā (vai abas procedūras). Šāda kārtība ir paredzēta “sabiedrības pārstāvju” interesēs Orhūsas konvencijas 2. panta 4. punkta nozīmē¹⁹. Šis jēdziens aptver gan fiziskas personas, gan NVO. Konkrēts tiesību saturs (šajā kontekstā) ir noteikts ES tiesību aktos atbilstīgi Konvencijas 9. panta 3. punktam²⁰.

Pirmkārt, lai arī saskaņā ar Regulu fiziskas personas nevar pieprasīt administratīvo pārskatīšanu, tās var pieprasīt ES iestāžu un struktūru aktu un bezdarbības pārskatīšanu tiesā, ja ir izpildīti LESD paredzētie nosacījumi, kā paskaidrots turpmāk tekstā. Konvencijā ir noteikts, ka līgumslēdzējam pusēm ir jānodrošina administratīvās pārskatīšanas vai pārskatīšanas tiesā iespēja, bet nav obligāti jānodrošina abu procedūru pieejamība.

¹⁷ LESD 191. pantā, kurā ir noteikti ES politikas mērķi vides jomā, ir minēta “cīņa pret klimata pārmaiņām”, un arī šis mērķis jāuzskata par iekļautu definīcijā.

¹⁸ Sk. Tiesas 2019. gada 12. septembra spriedumu lietā C-82/17, *TestBioTech/Komisija*, ECLI:EU:C:2019:719, 69. punktu.

¹⁹ 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”.

²⁰ Konvencijas 9. panta 3. punkts paredz, ka “(..) 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).

Ja ir spēkā valsts īstenošanas pasākumi, fiziskas personas var tos apstrīdēt valsts tiesā un lūgt, lai valsts tiesa vērstos EST prejudiciāla nolēmuma sniegšanai par attiecīgā ES akta spēkā esību atbilstīgi LESD 267. pantam.

Turklāt saskaņā ar LESD 263. pantu fiziskas personas var celt tiesas prasības Vispārējā tiesā: i) par aktiem, kas ir adresēti šīm personām; ii) par aktiem, kas tās skar tieši un individuāli, un iii) par reglamentējošiem aktiem, kas tās skar tieši, bet nav saistīti ar īstenošanas pasākumiem.

Otrkārt, pašā Konvencijā ir atzīts, ka salīdzinājumā ar fiziskām personām NVO būtu jānodrošina privileģēta piekļuve tiesu iestādēm²¹. Administratīvās pārskatīšanas mehānisma pieejamības ierobežošana, ļaujot to izmantot tikai NVO, ir saskanīga ar šo nošķirumu un vajadzību NVO nodrošināt tiešu piekļuvi tiesu iestādēm ES līmenī (apstrīdot atbildi uz iekšējās pārskatīšanas pieprasījumu saskaņā ar LESD 263. panta ceturto daļu), neveicot grozījumus Līgumos²².

Treškārt, daudzi ES iestāžu un struktūru pieņemtie akti ir vispārēja rakstura akti. Piekļuves administratīvās pārskatīšanas mehānismam piešķiršana NVO tiek pamatota ar to, ka, kā minēts iepriekš²³, NVO bieži vien visefektīvāk spēj pārstāvēt sabiedrības intereses un pilsoniskās sabiedrības bažas šajā jomā, nodrošinot profesionālu, labi pamatotu un faktos balstītu argumentāciju.

Ceturtkārt, ja administratīvā pārskatīšana tiktu darīta pieejama visām fiziskajām personām, rastos situācija, kas ir līdzīga Orhūsas konvencijas Atbilstības komitejas aprakstītajai *actio popularis*, kura Konvencijā nav prasīta²⁴.

Turpretī, ja Regula paredzētu tiesības celt prasības fiziskām personām tādu reglamentējošo aktu gadījumā, kuri neietver īstenošanas pasākumus (ja tie atbilst LESD 263. panta ceturtajā daļā paredzētajiem nosacījumiem par tiesībām celt prasības), varētu rasties situācija, ka fiziskām personām vienā un tajā pašā jautājumā ir tiesības pieprasīt gan administratīvu pārskatīšanu, gan pārskatīšanu tiesā. Tomēr arī šāds risinājums Konvencijā nav paredzēts. Konvencijas līgumslēdzējas puses var paredzēt vai nu administratīvās pārskatīšanas mehānismu, vai arī pārskatīšanu tiesā.

Piektkārt, ir arī būtiski nodrošināt saskanību ar atbilstīgi Konvencijai valsts līmenī nodrošināto iespēju vērsties tiesu iestādēs. Nebūtu atbilstoši fiziskām personām ES līmenī paredzēt tiesības uz pārskatīšanu, ja valsts līmenī līdzīgu aktu un bezdarbības kategoriju (piemēram, valsts valdības dekrētu vai citu vispārēji piemērojamu aktu) gadījumā nav noteikts līdzvērtīgs piekļuves līmenis.

Visbeidzot, lai gan NVO un fiziskām personām pieejamie pārsūdzības mehānismi ir atšķirīgi, ES sistēma ikvienam pieteikuma iesniedzējam nodrošina administratīvās un/vai tiesiskās pārsūdzības līdzekli²⁵. Kā paskaidrots iepriekš, Orhūsas regulas pārskatīšana ir daļa no

²¹ Jo īpaši skatīt Konvencijas 9. panta 2. punktu.

²² Saskaņā ar LESD 263. panta ceturto daļu NVO līdz šim nav spējušas apliecināt, ka administratīvais akts tās skar tieši, un tāpēc nav varējušas celt pret to prasību, vērsties tieši EST. Tādējādi Regulas 10. pants nodrošina NVO administratīvās pārskatīšanas iespēju. Saskaņā ar Regulas 12. pantu NVO, kas atbilstīgi 10. pantam ir iesniegusi pieprasījumu veikt iekšēju pārskatīšanu, var pēc tam celt prasību EST.

²³ Sk. ģenerālvokātes Eleanoras Šarpstones secinājumus, kas sniegti 2017. gada 12. oktobrī lietā C- 664/15, *Protect Natur*, ECLI:EU:C:2017:760, 77. punkts, citēti šā paskaidrojuma raksta 1. lpp.

²⁴ Sk. Komitejas konstatējumus lietā ACCC/C/2005/11 (Beļģija), kas citēti Orhūsas konvencijas Piemērošanas norādījumu 191. lpp.

²⁵ Sk. ziņojuma 4.2. sadaļu.

plašākiem centieniem nodrošināt, lai visiem iedzīvotājiem būtu faktiskā iespēja vērsties tiesu iestādēs vides jautājumos.

VI. *Jautājums par administratīviem aktiem, kas nav juridiski saistoši un kam nav ārējas ietekmes*

Ziņojumā arī tika analizēts jautājums par tādu aktu izslēgšanu no iekšējās pārskatīšanas, kas nav “juridiski saistoši un kam nav ārējas ietekmes”. Saskaņā ar Regulas 2. panta 1. punkta g) apakšpunktā sniegto administratīvo aktu definīciju iepriekšminētie akti ir izslēgti no iekšējās pārskatīšanas. Arī Komiteja savos konstatējumos vērta uzmanību uz šo jautājumu²⁶.

Lai gan terminoloģija nav identiska, šī Regulā paredzētā izslēgšana atbilst LESD 263. panta 1. punkta darbības jomai, kā to savā judikatūrā ir interpretējusi EST²⁷. LESD 263. panta 1. punktā EST ir piešķirtas pilnvaras izskatīt “jautājumus par to, cik likumīgi ir leģislatīvie akti, kā arī Padomes, Komisijas un Eiropas Centrālās bankas pieņemtie tiesību akti, izņemot ieteikumus un atzinumus, kā arī tādi Eiropas Parlamenta un Eiropadomes tiesību akti, kas pieņemti, lai radītu tiesiskas sekas attiecībā uz trešām personām”. Minētajā pantā arī noteikts, ka EST “pārbauda arī to Savienības struktūru aktu likumību, kuri rada tiesiskas sekas trešām personām”.

Gan Regulas 2. panta 1. punkta g) apakšpunkta, gan LESD 263. panta 1. punkta formulējums liecina, ka akti, kas nav pieņemti, lai radītu tiesiskas sekas, neietilpst attiecīgi Regulā noteiktajā administratīvās pārskatīšanas darbības jomā un Līgumos paredzētajā pārskatīšanas tiesā darbības jomā. To apstiprina fakts, ka no LESD 263. panta 1. punkta darbības jomas ir izslēgti (nesaistoši) ieteikumi un atzinumi²⁸.

Saistībā ar iespēju griezties tiesu iestādēs atbilstīgi Orhūsas konvencijai jāatgādina, ka tikai akti, kas pieņemti, lai radītu tiesiskas sekas, var “pārkāpt” tiesību aktus vides jomā, kā norādīts Konvencijas 9. panta 3. punktā. Aktus, kas nerada tiesiskas sekas, attiecīgi nevar uzskatīt par tādiem, kas pārkāpj tiesību aktus vides jomā Orhūsas konvencijas 9. panta 3. punkta nozīmē.

Pamatojoties uz iepriekšminēto, un tā kā Orhūsas konvencijas Atbilstības komiteja savos konstatējumos Orhūsas regulā paredzēto iekšējās pārskatīšanas mehānismu ņēma vērā tikai kā LESD 263. pantā²⁹ paredzēto prasību, kas piemērojamas tiesu iestāžu pieejamībai, “kompensācijas” veidu, nav pareizi atļaut tādu aktu administratīvo pārskatīšanu, kas nav pieņemti, lai radītu tiesiskas sekas.

Tajā pašā laikā judikatūra apliecina, ka pasākuma nosaukums vai forma nav būtiska. Svarīga ir pasākuma ietekme, saturs un darbības joma³⁰. Var apstrīdēt pasākumus, kas rada tiesiskas

²⁶ Sk. iepriekš citēto konstatējumu II daļas 102. punktu un turpmākos punktus.

²⁷ Lieta C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625, 56. punkts.

²⁸ Sk. SWD (2019) 378 *final*, 23. un 24. lpp.

²⁹ Orhūsas konvencijas Atbilstības komitejas konstatējumi lietā ACCC/2008/32, II daļa, citētais 122. punkts.

³⁰ Lietā 22/70, Komisija/Padome [1971] ECR 263, ECLI:EU:C:1971:32, Tiesa noteica, ka jābūt iespējai iesniegt prasību par tiesību akta atcelšanu attiecībā uz visiem tiem iestāžu pieņemtajiem tiesību aktiem neatkarīgi no to veida vai formas, kuri var radīt tiesiskas sekas (42. punkts). Sk. arī lietu C-57/95. ECLI:EU:C:1997:164.

sekas un var skart pieteikuma iesniedzēja intereses, mainot tā tiesisko statusu, neraugoties uz šo pasākumu nosaukumiem³¹.

- **B. Atbilstība spēkā esošajiem noteikumiem konkrētajā politikas jomā**

Priekšlikums ir saskaņā ar tiesu iestāžu pieejamības jomā spēkā esošajiem noteikumiem un tos papildina. Tie jo īpaši ietver šādus noteikumus:

- Direktīvas par vides informācijas pieejamību³² 6. panta 2. punkts;
- Direktīvas par atbildību vides jomā³³ 13. pants;
- Rūpniecisko emisiju direktīvas³⁴ 25. pants;
- Ietekmes uz vidi novērtējuma direktīvas³⁵ 11. pants un
- Seveso III direktīvas³⁶ (Direktīva 2012/18/ES) 23. pants³⁷.

Šie noteikumi attiecas uz lēmumiem, aktiem un bezdarbību saistībā ar pieprasījumiem piekļūt vides informācijai, lēmumiem, uz kuriem attiecas IVN direktīvas noteikumi par sabiedrības līdzdalību, kā arī lēmumiem saistībā ar atbildību vides jomā.

- **C. Atbilstība pārējiem Savienības politikas virzieniem**

Priekšlikums sniedz ieguldījumu tiesiskuma stiprināšanā saskaņā ar pašreizējām Komisijas prioritātēm attiecībā uz Eiropas zaļo kursu un mūsu eiropeskās dzīvesziņas aizsargāšanu³⁸. Konkrētāk, tas sekmē ES administratīvās pārskatīšanas un pārskatīšanas tiesā sistēmas efektivitāti un tādējādi stiprina Hartas 41. un 47. panta piemērošanu.

2. JURIDISKAIS PAMATS, SUBSIDIARITĀTE UN PROPORCIONALITĀTE

- **A. Juridiskais pamats**

Šajā jomā veiktās darbības juridiskais pamats ir LESD 192. panta 1. punkts. Tas ir saskaņā ar Regulas, kuras grozīšana ir šī priekšlikuma mērķis, sākotnējo juridisko pamatu (Eiropas

³¹ Sk. Tiesas spriedumu lietā C-325/91, Francija/Komisija, [1993] ECR I-3283; apvienotās lietas 1/57 un 14/57, *Usines à tubes de la Sarre*/Augstā iestāde, [1957] ECR 105; apvienotās lietas 316/82 un 40/83, *Kohler/Revīzijas palāta*, [1984] ECR 641.

³² Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2003/4/EK (2003. gada 28. janvāris) par vides informācijas pieejamību sabiedrībai un par Padomes Direktīvas 90/313/EEK atcelšanu, OV L 41, 14.2.2003., 26.–32. lpp.

³³ Eiropas Parlamenta un Padomes 2004. gada 21. aprīļa Direktīva 2004/35/EK par atbildību vides jomā attiecībā uz videi nodarītā kaitējuma novēršanu un atļūdzināšanu, OV L 143, 30.4.2004., 56.–75. lpp.

³⁴ Eiropas Parlamenta un Padomes 2010. gada 24. novembra Direktīva 2010/75/ES par rūpnieciskajām emisijām (piesārņojuma integrēta novēršana un kontrole), OV L 334, 17.12.2010., 17.–119. lpp.

³⁵ Eiropas Parlamenta un Padomes 2011. gada 13. decembra Direktīva 2011/92/ES par dažu sabiedrisku un privātu projektu ietekmes uz vidi novērtējumu, OV L 26, 28.1.2012., 1.–21. lpp.

³⁶ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2012/18/ES (2012. gada 4. jūlijs) par lielu ar bīstamām vielām saistītu avāriju risku pārvaldību, ar kuru groza un vēlāk atceļ Padomes Direktīvu 96/82/EK, OV L 197, 24.7.2012., 1.–37. lpp.

³⁷ Sk. arī Direktīvas par valstīm noteikto maksimāli pieļaujamo emisiju (Direktīva (ES) 2016/2284) 27. apsvērumu, kurā ir sniegta konkrēta atsauce uz EST judikatūru saistībā ar tiesu iestāžu pieejamību, saskaņā ar Komisijas paziņojuma par tiesu pieejamību vides lietās 28. punktu, C/2017/2616 OV C 275, 18.8.2017., 1.–39. lpp.

³⁸ Komisijas politikas pamatnostādnes, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_lv.pdf.

Kopienas dibināšanas līguma 175. panta 1. punkts), kas tagad ir LESD 192. panta 1. punkts³⁹. Priekšlikuma mērķis ir stiprināt vides aizsardzību, uzlabojot NVO pieejamo administratīvās pārskatīšanas procedūru attiecībā uz ES iestāžu un struktūru administratīvajiem aktiem un bezdarbību, kas pārkāpj tiesību aktus vides jomā.

• **B. Subsidiaritāte (neekskluzīvas kompetences gadījumā)**

ES un tās dalībvalstīm ir dalīta kompetence regulēt vides jautājumus. Tas nozīmē, ka ES var izdot tiesību aktus tikai tiktāl, ciktāl to atļauj Līgumi, un ka tai ir jāievēro nepieciešamības, subsidiaritātes un proporcionalitātes principi.

Šajā gadījumā ir nepieciešama rīcība ES līmenī, jo ES ir Konvencijas līgumslēdzēja puse un tai ir jāizpilda Konvencijā paredzētie pienākumi, kas saskaņā ar LESD 216. pantu tai ir saistoši. Iniciatīva attiecas uz to Konvencijas noteikumu piemērošanu, kuri saistīti ar noteiktu ES aktu kategoriju administratīvo pārskatīšanu vai pārskatīšanu tiesā. Tādējādi mērķi ir īstenojami tikai ES līmenī, un ir apstiprināta iniciatīvas ES līmeņa pievienotā vērtība.

Tajā pašā laikā ir lietderīgi no ierosinātajiem grozījumiem izslēgt tos administratīvo aktu noteikumus, attiecībā uz kuriem ES tiesību aktos ir skaidri noteikta prasība pieņemt īstenošanas pasākumus dalībvalsts līmenī.

Šādi noteikumi ir jāizslēdz, jo to īstenošanas pasākumus varēs tieši apstrīdēt dalībvalsts tiesā. Saskaņā ar LESD 267. pantu dalībvalstu tiesas kā parastās ES tiesas ir sistēmas, kas nodrošina prejudiciālus nolēmumus par tiesību aktu spēkā esamību vai interpretāciju, neatņemama daļa⁴⁰.

• **C. Proporcionalitāte**

Priekšlikumā ir paredzēti tikai tie pasākumi, kas ir nepieciešami Konvencijas noteikumu izpildei. Veiktās politikas izvēles apstiprina proporcionalitātes novērtējumu. Proti, priekšlikums:

- paplašina iekšējās pārskatīšanas mehānisma darbības jomu, tajā iekļaujot arī vispārēji piemērojamus nelegislatīvus aktus; tomēr tas izslēdz tādus šo aktu noteikumus, attiecībā uz kuriem ES tiesību aktos ir skaidri noteikta prasība pieņemt īstenošanas pasākumus ES vai valsts līmenī;
- precizē, ka tas attiecas tikai uz nelegislatīviem aktiem un bezdarbību, kas tās ietekmes dēļ var pārkāpt tiesību aktus vides jomā. Šis formulējums atbilst Konvencijas formulējumam un politiskajiem mērķiem, tādējādi nodrošinot juridisko noteiktību un atbilstību Konvencijai;
- neparedz iekļaut aktus, kas nav juridiski saistoši un kam nav ārējas ietekmes, atbilstīgi ES pārskatīšanas tiesā sistēmas raksturam, kas jo īpaši atspoguļots LESD 263. panta 1. punktā;
- sniedz pievienoto vērtību, nodrošinot NVO kā pilsoniskās sabiedrības un sabiedrības interešu pārstāvjiem papildu iespējas pieprasīt tādu administratīvo aktu pārskatīšanu, kuri pārkāpj tiesību aktus vides jomā. Tomēr iepriekš izklāstīto iemeslu dēļ

³⁹ Jāatzīmē, ka 192. panta 1. punkts nav minēts *Euratom* līguma 106.a 1. punktā, kas attiecas uz dažu LES un LESD noteikumu piemērošanu. Sk. arī Vispārējās tiesas (Pirmās palātas) 2018. gada 27. februāra spriedumu lietās T-307/16, *CEE*, ECLI:EU:T:2018:97, 49. punktu.

⁴⁰ Tiesas (plēnuma) 2011. gada 8. marta atzinums 1/09 saskaņā ar LESD 218. panta 11. punktu “Vienotas sistēmas izveide strīdu izskatīšanai patentu jomā”, ECLI:EU:C:2011:123, 80. punkts.

priekšlikums neparedz paplašināt ar ierosinātajiem grozījumiem noteiktās fizisko personu tiesības.

Priekšlikuma pamatā ir ziņojuma un to papildinošā pētījuma konstatējumi. Politikas izvēli apstiprināja detalizēta analīze, kurā tika secināts, ka, izņemot ierosinātos pasākumus, nav citu reāli īstenojamu rīcības iespēju.

- **D. Juridiskā instrumenta izvēle**

Izvēlētais juridiskais instruments ir regula, un dokuments, kurā ierosināts veikt grozījumus, arī ir regula.

3. **EX POST NOVĒRTĒJUMU, APSPIEŠANĀS AR IEINTERESĒTAJĀM PERSONĀM UN IETEKMES NOVĒRTĒJUMU REZULTĀTI**

- **A. Ex post novērtējumi / spēkā esošo tiesību aktu atbilstības pārbaudes**

Šā priekšlikuma pamatā ir ziņojumā apkopotie pierādījumi. Papildu pierādījumi un analīze ir pieejama publicētajā pētījumā. Dokumentos ir sniegts visaptverošs *ex post* novērtējums par Regulas noteikumiem attiecībā uz iespēju vērsties tiesu iestādēs ES līmenī saistībā ar vides jautājumiem.

- **B. Apspriedes ar ieinteresētajām personām**

Saskaņā ar Labāka regulējuma pamatnostādņēm 2018. gada 20. decembrī tika sākota 12 nedēļas ilga sabiedriskā apspriešana, lai tādējādi sniegtu ieguldījumu pētījumā par to, kā ES īsteno Konvenciju saistībā ar iespēju vērsties tiesu iestādēs vides jautājumos. Sabiedriskā apspriešana noritēja līdz 2019. gada 14. martam. Apspriešanā tika izmantota tiešsaistes anketa, kas bija pieejama visās ES valodās un tika izplatīta, izmantojot ES apsekojuma instrumentu.

Sabiedriskā apspriešana tika organizēta pēc tam, kad atsauksmju sniegšanai tika publicēts sākotnējais ceļvedis par to, kā ES īsteno Konvenciju saistībā ar iespēju vērsties tiesu iestādēs vides jautājumos. Atsauksmes varēja sniegt no 2018. gada 8. maija līdz 2018. gada 5. jūnijam. Rezultāti ir pieejami tiešsaistē⁴¹. Procesu papildināja citas mērķorientētas apspriešanās, kurās piedalījās ieinteresētās personas, kas pārstāvēja virkni dažādu interešu grupu, tostarp uzņēmumus, NVO, akadēmiskās aprindas, dalībvalstis, valstu tiesu iestādes un ES iestādes.

Sabiedriskās apspriešanas laikā⁴² tika saņemtas 175 atbildes. Lielāko daļu atbilžu (30 %) iesniedza fiziskās personas. Atbildes sniedza arī vides organizācijas, tostarp NVO (19,4 %) un publiskās iestādes (18,9 %). Uzņēmumi un uzņēmumu apvienības iesniedza 17 % no kopējā saņemto atbilžu skaita.

Vides organizāciju, tostarp NVO un fizisku personu iesniegtās atbildes atspoguļoja neapmierinātību ar spēkā esošajām ES aktu pārsūdzības iespējām un aicināja labot esošo situāciju. Turpretī uzņēmumi, uzņēmumu apvienības un publiskās iestādes pašreizējo situāciju savās atbildēs novērtēja galvenokārt pozitīvi. Apspriešanas rezultāti apstiprināja Komisijas noteiktās prioritātes saistībā ar jautājumiem, kas raisīja bažas attiecībā uz Regulu. Konkrētāk, jautājumi, ko respondenti novērtēja kā svarīgākos, attiecās uz faktu, ka pārsūdzēt var tikai individuāla rakstura aktus vai bezdarbību un ka Regulā atļauta tikai tādas bezdarbības vai aktu

⁴¹ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1743-EU-implementation-of-the-Aarhus-Convention-in-the-area-of-access-to-justice-in-environmental-matters>.

⁴² Rezultāti ir pieejami tiešsaistē šādā adresē: <https://ec.europa.eu/environment/aarhus/consultations.htm>.

pārsūdzēšana, kas ir pieņemti saskaņā ar tiesību aktiem vides jomā. Lielākā daļa uzņēmumu un uzņēmumu apvienību šos un citus jautājumus novērtēja kā maznozīmīgus. Turpretī vides organizācijas un NVO minētos jautājumus kopumā uzskatīja par svarīgiem⁴³.

Turklāt darbuzņēmējs, kas veica pētījumu, 2019. gada 22. janvārī organizēja divas ieinteresēto personu mērķgrupu sanāksmes, kurās piedalījās nozares pārstāvji un NVO.⁴⁴ Šo sanāksmju rezultāti apstiprināja publiskajā apspriešanā gūtos secinājumus.

Komisija arī organizēja vairākas sanāksmes ar dalībvalstu ekspertiem⁴⁵, lai informētu viņus par pētījuma norises gaitu un apmainītos ar viedokļiem. Šīs sanāksmes apstiprināja, ka dažām dalībvalstīm ir iebildumi pret tiesībām apstrīdēt valsts īstenošanas pasākumus.

Turklāt Komisija sasauca vairākas sanāksmes ar citām ieinteresētajām personām, kuru laikā iepazīstināja tās ar pētījuma norises gaitu un apmainījās ar viedokļiem:

- divas ieinteresēto personu sanāksmes Vidiskās atbilstības un pārvaldības foruma ietvaros, piedaloties NVO, nozares pārstāvjiem un dalībvalstīm (2018. gada 30. novembris un 2019. gada 29. maijs);
- Komisijas un dalībvalstu tiesnešu *ad hoc* sanāksme saistībā ar LESD 267. pantu attiecībā uz iespēju vērsties tiesu iestādēs saistībā ar vides jautājumiem (2019. gada 29. janvāris).

Visbeidzot, 2020. gada 6. martā tika publicēts ceļvedis, kurā bija aprakstīta likumdošanas iniciatīva, un par to varēja sniegt atsauksmes līdz 3. aprīlim⁴⁶. Kopumā tika saņemtas 175 atbildes — aptuveni divas trešdaļas no fiziskām personām un viena trešdaļa no organizācijām, tostarp uzņēmumu apvienībām un vides asociācijām. Atbilžu analīze apliecināja, ka lielāka daļa bažu jau bija paustas iepriekšējās apspriedēs ar ieinteresētajām personām. Tādējādi tās jau bija sīki izvērtētas pētījumā un ziņojumā un tika ņemtas vērā priekšlikumā.

Lielākā daļa fizisko personu pauda bažas saistībā ar iespēju vērsties tiesu iestādēs valsts līmenī. Šīs bažas tiks risinātas, īstenojot darbības, kas ir izklāstītas priekšlikumu papildinošajā paziņojumā. Dažas personas arī aicināja nodrošināt iespēju iesniegt sūdzības un lūgumrakstus tieši ES iestādēs. Šādi mehānismi jau ir pieejami⁴⁷.

Atbildes sniedza arī vairākas uzņēmumu apvienības. Tās, tāpat kā iepriekš, pauda bažas par iespējamu papildu slogu un ekonomiskām sekām. Pamatojoties uz pieejamās pierādījumu bāzes plašu izvērtējumu, tika secināts, ka ierosinātās tiesiskā regulējuma izmaiņas un pieņemtajā paziņojumā paredzētās darbības neradītu būtisku papildu administratīvo slogu vai juridisko nenoteiktību, kā arī nodrošinātu līdzsvarotu pieeju.

Vides NVO arī atkārtoti uzsvēra vairākus svarīgus jautājumus. Tie nebija jauni, un tie visi tika rūpīgi izvērtēti. Tomēr viens no jautājumiem ir pelnījis īpašu uzmanību.

⁴³ Sīkāka informācija par atklāto sabiedrisko apspriešanu ir sniegta pētījumā.

⁴⁴ Protokoli ir iekļauti pētījuma 6. pielikumā.

⁴⁵ Trīs sanāksmes ar Komisijas ekspertu grupu Orhūsas konvencijas īstenošanas jomā (2018. gada 15. oktobris, 2019. gada 11. marts un 2019. gada 12. aprīlis).

⁴⁶ Pieejami tiešsaistē: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12165-Access-to-Justice-in-Environmental-matters>.

⁴⁷ Jo īpaši skatīt Eiropas Parlamenta Lūgumrakstu komitejas, Eiropas Ombuda un Eiropas Komisijas sūdzību izskatīšanas mehānisma funkciju.

Tika ierosināts, ka priekšlikumā būtu jāiekļauj arī ES akti, kas paredz valsts īstenošanas pasākumus. Šajā kontekstā un IV.a3. sadaļā izklāstīto iemeslu dēļ vēršanās valsts tiesās ir pamatota. NVO ir jānodrošina reālas iespējas valsts līmenī apstrīdēt valsts īstenošanas pasākumus, un Komisija kā Līgumu uzraudzītāja sadarbosies ar dalībvalstīm, lai palīdzētu nodrošināt Konvencijas ievērošanu uz vietas. Savukārt valsts tiesām ir jāsniedz NVO iespēja piekļūt EST, izmantojot prejudiciālā nolēmuma tiesvedību atbilstīgi LESD 267. pantam.

Ņemot vērā sabiedriskās apspriešanas rezultātus, tostarp par ceļvedi sniegtās atsauksmes, kā arī plašo analīzi, ko Komisija veica ziņojumā, pamatojoties uz papildinošo pētījumu, kā arī ņemot vērā Komitejas paustās bažas⁴⁸, tika uzskatīts, ka vienīgā reāli īstenojamā rīcības iespēja novērst divas galvenās konstatētās ar Regulu saistītās problēmas bija tiesību akta priekšlikums (sīkāku informāciju skatīt sadaļā par ietekmes novērtējumu).

Apspriešanās pasākumos tika aplūkoti visi būtiskie jautājumi, tāpēc papildu sabiedriskā apspriešana par priekšlikuma specifiku nebija vajadzīga.

• **C. Speciālo zināšanu apkopošana un izmantošana**

Komisijas ziņojums par to, kā ES īsteno Konvenciju saistībā ar iespēju vērsties tiesu iestādēs vides jautājumos, kā arī šā ziņojuma pamatā esošais pētījums, ko papildināja plašs apspriešanās process, ir galvenie speciālo zināšanu avoti, kas veido priekšlikuma pierādījumu bāzi.

• **D. Ietekmes novērtējums**

Visaptverošais pētījums un Komisijas ziņojums, kurā ir analizēts tas, kā darbojas noteikumi attiecībā uz iespēju vērsties tiesu iestādēs saistībā ar vides jautājumiem ES līmenī, nodrošina pārliecinošu šīs iniciatīvas faktoloģisko pierādījumu bāzi.

Saskaņā ar labāka regulējuma rīkkopas 9. rīku “Kad ir vajadzīgs ietekmes novērtējums?” turpmāk izklāstīto iemeslu dēļ ietekmes novērtējums tika uzskatīts par lieku —

- pētījumā tika aplūkotas visas pēc Komisijas konstatējumu lietā ACCC/C/2008/32⁴⁹ izvērtēšanas konstatēto trūkumu novēršanas iespējas, tika novērtēta to ietekme un noskaidrots, ka vienīgā rīcības iespēja, ar kuras palīdzību iespējams efektīvi risināt pētījumā konstatētos trūkumus, ir grozījumu veikšana Regulā, t. i., likumdošanas pasākums. Pasākumu neveikšana vai tikai nelegislatīva pasākuma īstenošana ir acīmredzami neatbilstošs risinājums. Ir arī skaidrs, ka nav reālu alternatīvu grozījumu veikšanai regulā un nav arī citas reālistiskas politiskās izvēles attiecībā uz iniciatīvas saturu.
- Pētījumā netika konstatēta nekāda vērā ņemama sociāla ietekme (jo īpaši skatīt 5. nodaļu par ietekmēm un rīcības iespējām) uz nodarbinātību, darba apstākļiem un ienākumu sadali, sociālo aizsardzību un iekļaušanu.
- Nav arī sagaidāms, ka likumdošanas iniciatīva radīs būtisku ekonomisko ietekmi, izņemot administratīvā sloga palielināšanos uz ES iestādēm un EST, ņemot vērā gaidāmo izskatāmo lietu skaita pieaugumu.

⁴⁸ Sk. Orhūsas konvencijas Atbilstības komitejas sākotnējos konstatējumus lietā ACCC/C/2008/32 <https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html>; sīkāka informācija paskaidrojuma raksta I sadaļā.

⁴⁹ Sk. <https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html>.

• **E. Normatīvā atbilstība un vienkāršošana**

Vairākas Regulā izmantotās atsauces un termini ir no laika pirms Lisabonas līguma parakstīšanas, un šajā priekšlikumā ir iekļauti tika daži daļēji atjauninājumi. Tāpēc ir vajadzīga Regulas kodifikācija. Tomēr, tā kā politiskā prioritāte ir nodrošināt ātru grozījumu veikšanu Regulā, ņemot vērā ES starptautiskās saistības, Komisija plāno iesniegt kodifikācijas priekšlikumu pēc šā priekšlikuma pieņemšanas atbilstīgi Iestāžu nolīguma par labāku likumdošanas procesu 46. punktam⁵⁰.

• **F. Pamattiesības**

Ziņojumā un pētījumā tika aplūkoti ierosināto likumdošanas pasākumu pamattiesību aspekti. Tika konstatēts, ka šie pasākumi sniegtu ieguldījumu ES administratīvās pārskatīšanas un pārskatīšanas tiesā sistēmas efektivitātes uzlabošanā un tādējādi stiprinātu tiesiskumu un Hartas 41. un 47. panta piemērošanu (skatīt, piemēram, pētījuma 3.4.2. sadaļu).

Jo īpaši tiks stiprināts 41. pants par tiesībām uz labu pārvaldību. Pateicoties plašākai un precīzākai apstrīdamo administratīvo aktu un pārskatīšanas pamatojumu darbības jomas definīcijai, kritērijiem atbilstošām NVO būs nodrošināta lielāka juridiskā noteiktība un efektīvāks veids, kā pieprasīt administratīvo aktu pārskatīšanu, ja tie pārkāpj tiesību aktus vides jomā. Turklāt sagaidāms, ka, pagarinot valsts pārvaldei pieejamo laiku, kurā tā var izskatīt pieprasījumus un sniegt atbildes, tiks nodrošināta pamatīgāka analīze un novērtējums. Tādējādi pieejamais papildu laiks arī stiprinās Hartas 41. pantā noteikto labas pārvaldības prasību izpildi.

Grozījumi Regulā tiks veikti tikai attiecībā uz administratīvās pārskatīšanas nosacījumiem. Tomēr NVO var pieprasīt jebkuras ES iestādes vai struktūras sniegtas atbildes pārskatīšanu EST. Tādējādi grozījumi netieši ietekmēs arī pārskatīšanas tiesā iespējas un stiprinās Hartas 47. panta piemērošanu.

4. IETEKME UZ BUDŽETU

Ziņojumā un to papildinošajā pētījumā tika rūpīgi novērtēta dažādu rīcības iespēju ietekme uz ES iestāžu, jo īpaši Komisijas un EST, iekšējiem resursiem. Abos dokumentos tika secināts, ka priekšlikumā minēto rīcības iespēju īstenošanas gadījumā šāda ietekme būs neliela. Ietekmes uz resursiem apmērs ir skaidrojams ar vairākiem faktoriem, proti,

- ierosinātie grozījumi mainīs spēkā esošo administratīvās pārskatīšanas sistēmu un neradīs jaunu sistēmu. Spēkā esošā sistēma jau paredz noteiktu resursu izmantošanu. Lai pielāgotos jaunajai situācijai, šajā ziņā var būt nepieciešamas korekcijas.
- Galvenais ierosinātais grozījums paplašinās to aktu veidu klāstu, kurus iespējams pārskatīt, kā arī ļaus apstrīdēt vispārēji piemērojamus aktus. Pašreizējā situācijā (un tas daļēji izriet no nepietiekamas skaidrības attiecībā uz pieņemamības kritērijiem) Komisijai var prasīt — un tai nereti prasa — pārskatīt aktus, kas neietilpst pašreizējā Regulas darbības jomā. Šādu pieprasījumu apstrādei ir vajadzīgi resursi, un dienesti var izvērtēt lēmumu pamatotību neatkarīgi no pieņemamības. Sagaidāms, ka pieņemamības nosacījumu paplašināšana varētu palielināt pašreizējo darba slodzi, taču to daļēji varētu kompensēt precīzāki pieņemamības kritēriji, kas vienkāršo pieņemamības izvērtēšanu.

⁵⁰ Iestāžu nolīgums starp Eiropas Parlamentu, Eiropas Savienības Padomi un Eiropas Komisiju par labāku likumdošanas procesu, OV L 123, 12.5.2016., 1.–14. lpp.

- Ierosinātie grozījumi nepalielinās iespējamo pārskatīšanas pieprasījumu iesniedzēju skaitu. Tāpat kā pašlaik, iekšējās pārskatīšanas pieprasījumus varēs iesniegt tikai kritērijiem atbilstošas NVO. Komisijas priekšlikumā nav paredzētas izmaiņas NVO atbilstības kritērijos, un tas arī neparedz piešķirt pieprasījumu iesniegšanas tiesības fiziskām personām. Tādējādi administratīvo aktu klāsta paplašināšana obligāti nenozīmē pieprasījumu skaita proporcionālu pieaugumu. Tā drīzāk varētu uzlabot NVO spēju labāk noteikt prioritātes attiecībā uz gadījumiem, kad iesniegt pieprasījumus, jo būs skaidrāk definēti pieņemamības kritēriji un būs vairāk laika sagatavot labi pamatotus pieprasījumus.
- Priekšlikumā ir paredzēts pagarināt pārskatīšanas pieprasījumu apstrādes termiņus. Tādējādi dienestiem būs vairāk laika pieprasījumu izskatīšanai.
- Visbeidzot, lai gan ir būtiski, lai uz visiem ES iestāžu un struktūru pieņemtajiem lēmumiem attiektos ES tiesiskajā kārtībā paredzētā līdzsvara un atsvāra sistēma, judikatūra liecina, ka EST sniedz ES iestādēm un struktūrām ievērojamu rīcības brīvību attiecībā uz lēmumiem, ko tās pieņem iekšējās pārskatīšanas ietvaros⁵¹.

Lietu izskatītājiem un NVO tiks nodrošināti papildu norādījumi par Regulā paredzēto iekšējās pārskatīšanas procedūru. Ņemot vērā jaunās grozījumos paredzētās prasības, būs jāpārskata arī Komisijas iekšējā darba kārtība, lai pēc iespējas samazinātu negatīvās sekas, ko radīs papildu darba slodze, kuru, ļoti iespējams, izraisīs šīs pārmaiņas. Būs jāuzlabo iekšējās pārskatīšanas procedūru efektivitāte un iedarbīgums, piemēram:

- pārskatot, vai uz konkrētām lietu kategorijām varētu attiekties atsevišķi procedūru pielāgojumi, pamatojoties uz tādiem kritērijiem kā līdzīgu lietu skaits, jaunums, sarežģītība un ietekme, un
- darot pieejamas sadarbībai paredzētas IT darba telpas, veidnes, bieži uzdotos jautājumus un cita veida norādījumus, apmācot lietu izskatītājus, tostarp daloties ar paraugprakses piemēriem, lai vēl vairāk atvieglotu un standartizētu lietu apstrādi un rezultātus.

Neraugoties uz šīm iniciatīvām, Komisija, tostarp dažas tās aģentūras, saskarsies par papildu administratīvo slogu, bet, ņemot vērā iepriekšminētos apsvērumus, to zināmā mērā varētu mazināt. Tomēr ir arī skaidrs, ka turpmāko ietekmi noteiks arī faktiskais lietu skaits un to sadalījums starp politikas jomām. Lai gan pašlaik lietu skaitu un sadalījumu nav iespējams izteikt skaitļos, ir jāvēro, vai būtiski palielinās vispārējā darba slodze un kā tiek ietekmētas konkrētas politikas jomas. Tāpēc, lai vajadzības gadījumā attiecīgi rīkotos, būs pastāvīgi jāpārtrauga ar darba slodzi un tās sadalījumu saistītās tendences.

5. CITI ELEMENTI

• A. Īstenošanas plāni un uzraudzīšanas, izvērtēšanas un ziņošanas kārtība

Priekšlikumu papildinošajā paziņojumā ir izklāstītas turpmākās darbības Konvencijas īstenošanas atvieglošanai saistībā ar iespēju vērsties tiesu iestādēs vides jautājumos valsts līmenī. Lai palīdzētu sabiedrībai un ES iestādēm un struktūrām pielāgoties jaunajām prasībām, tām tiks sniegti papildu norādījumi par Regulā paredzēto iekšējās pārskatīšanas procedūru.

⁵¹ Sk. Vispārējās tiesas 2016. gada 15. decembra spriedumu lietā T-177/13. ECLI:EU:T:2016:736, 52.–55. punkts (kā apstiprināts Tiesas 2019. gada 12. septembra spriedumā lietā C-82/17 P, *TestBioTech/Komisija*, ECLI:EU:C:2019:719).

- **B. Skaidrojošie dokumenti (direktīvām)**

Neattiecas.

- **C. Detalizēts konkrētu priekšlikuma noteikumu skaidrojums**

1. panta 1. punkts.

Ar 1. panta 1. punktu groza Regulas 2. panta 1. punkta g) apakšpunktā sniegto administratīvo aktu definīciju.

Pārskatīšanas jomas paplašināšana, lai tajā iekļautu vispārēji piemērojamus aktus

Grozījumi paredz jēdziena “administratīvais akts” definīcijas paplašināšanu, lai nodrošinātu, ka turpmāk iekšējo pārskatīšanu var piemērot jebkuram ES iestādes vai struktūras pieņemtam nelegislatīvam aktam, kas ir juridiski saistošs, kam ir ārēja ietekme un kas šīs ietekmes dēļ var pārkāpt tiesību aktus vides jomā 2. panta 1. punkta f) apakšpunkta nozīmē. Tomēr jāizslēdz noteikumi, attiecībā uz kuriem ES tiesību aktos ir skaidri noteikta prasība pieņemt īstenošanas pasākumus ES vai valsts līmenī. Tādējādi saskaņā ar jauno definīciju pasākumam var piemērot iekšējo pārskatīšanu neatkarīgi no tā, vai tas ir individuāla rakstura vai vispārēji piemērojams akts. Līdz šim definīcijā bija iekļauti tikai individuāla rakstura akti.

Akti, kas ietver īstenošanas pasākumus

Definīcijas paplašināšanas mērķis ir aptvert tos nelegislatīvos pasākumus, kas atbilst LESD 263. panta ceturtajā daļā minētajiem “reglamentējošajiem aktiem”. Tādējādi grozījumā ir izmantoti judikatūras⁵² elementi attiecībā uz LESD 263. pantā minēto jēdzienu “reglamentējošs akts”.

Saskaņā ar LESD 263. panta ceturto daļu personas, kuras tieši skar ES iestādes vai struktūras pieņemti reglamentējoši akti, kuri nav saistīti ar īstenošanas pasākumiem, var pieprasīt šo aktu pārskatīšanu EST. EST judikatūrā ir precizēts, ka LESD 263. panta ceturtais daļas kontekstā nav būtiski, vai īstenošanas pasākumi ir īstenojami ES vai valsts līmenī⁵³. Tiesa arī apstiprināja, ka šīs jaunās ar Lisabonas līgumu ieviestās iespējas vajadzībām reglamentējošie akti ir visi vispārēji piemērojamie akti, kas nav leģislatīvie akti⁵⁴.

Attiecīgi saskaņā ar šo priekšlikumu tiem administratīvā akta noteikumiem, attiecībā uz kuriem ES tiesību aktos ir skaidri noteikta prasība pieņemt īstenošanas pasākumus valsts līmenī, nepiemēro administratīvo pārskatīšanu. Šādus noteikumus var pieprasīt pārskatīt valsts tiesās, un uz tiem arī attiecas piekļuves iespēja EST atbilstīgi LESD 267. pantam.

Lai nodrošinātu saskanību ar LESD 263. panta ceturto daļu, to administratīvā akta noteikumu, attiecībā uz kuriem ES tiesību aktos ir skaidri noteikta prasība pieņemt īstenošanas pasākumus ES līmenī, pārskatīšanu var pieprasīt tad, ja ir iesniegta prasība pārskatīt ES līmeņa īstenošanas pasākumu.

Lai nodrošinātu juridisko noteiktību, jaunajā definīcijā ir skaidri noteikts, ka no iekšējās pārskatīšanas darbības jomas ir izslēgti tikai tie akta noteikumi, attiecībā uz kuriem ES tiesību aktos ir skaidri noteikta prasība pieņemt īstenošanas pasākumus ES vai valsts līmenī. Lai

⁵² Sk. spriedumu apvienotajās lietās no C-622/16P līdz C-624/16P, *Montessori*, ECLI:EU:C:2018:873, 28. un 29. punktu.

⁵³ Spriedums lietā C-456/13 P, *T & L Sugars et Sidul Açúcares*/Komisija, EU:C:2015:284, 30. punkts.

⁵⁴ Spriedums apvienotajās lietās no C-622/16P līdz C-624/16P, *Montessori*, ECLI:EU:C:2018:873.

pārbaudītu, vai šāda prasība ir spēkā, ir jāaplūko nevis administratīvais akts kopumā, bet tas, vai apstrīdētie administratīvā akta noteikumi ietver īstenošanas pasākumus. Nav būtiski, vai citi nesaistīti administratīvā akta noteikumi ietver īstenošanas pasākumus. Ir iespējamās situācijas, kad dažiem administratīvā akta, kuram piemēro administratīvo pārskatīšanu, noteikumiem ir nepieciešami īstenošanas pasākumi, turpretī citi šā akta noteikumi ir tieši piemērojami. Piemēram, daži Komisijas regulas noteikumi var būt tieši piemērojami, bet attiecībā uz citiem regulas noteikumiem ES vai dalībvalsts līmenī ir jāparedz īstenošanas pasākumi⁵⁵.

Šādās situācijās, ja valsts īstenošanas pasākums attiecas uz apstrīdētajiem administratīvā akta noteikumiem, NVO dalībvalsts tiesā var pieprasīt tikai īstenošanas pasākuma pārskatīšanu. Arī gadījumos, kad ES līmeņa īstenošanas pasākums attiecas uz apstrīdētajiem administratīvā akta noteikumiem, NVO ir jānogaida līdz brīdim, kad īstenošanas akts ir pieņemts, vai bezdarbības gadījumā — līdz brīdim, kad tas bija jāpieņem. Turpretī, ja īstenošanas pasākumi attiecas tikai uz nesaistītiem akta noteikumiem, tieši piemērojamos akta noteikumus atbilstīgi Regulai var apstrīdēt administratīvās pārskatīšanas kārtībā.

Tādējādi attiecībā uz īstenošanas aktiem, kas ietver īstenošanas pasākumus ES līmenī, NVO būtu atšķirīgas iespējas atkarībā no tā, kādus noteikumus tās vēlas apstrīdēt.

NVO būtu tiesības pieprasīt to reglamentējošā akta noteikumu iekšējo pārskatīšanu, kuri neietver ES līmeņa īstenošanas pasākumus.

Tomēr, tā kā iekšējā pārskatīšana ir paredzēta, lai uzlabotu iespējas vērsties tiesu iestādēs ar vidi saistītos jautājumos, un tās tiesiskās aizsardzības līdzekļu sistēma ir paredzēta LESD, kā arī atbilstīgi LESD 263. pantā paredzētajām iespējām NVO nevarētu tieši pieprasīt iekšējās pārskatīšanas veikšanu attiecībā uz tādiem reglamentējošu aktu noteikumiem, kuri ietver ES līmeņa īstenošanas pasākumus.

Šādā gadījumā NVO, līdzīgi kā jebkura cita fiziska persona vai organizācija, kas vērsas tiesu iestādē atbilstīgi LESD 263. pantam, var iesniegt pieprasījumu tikai vēlāk, kad ir pieņemts attiecīgais ES līmeņa īstenošanas akts⁵⁶. Arī prasību pārskatīt nelegislatīva akta noteikumus, kas ietver īstenošanas pasākumus, var iesniegt tikai tad, kad ir pieņemts attiecīgais ES līmeņa īstenošanas akts.

Atsauces uz tiesību aktiem vides jomā

Ar grozījumu svītro administratīvā akta definīcijā izmantoto frāzi “saskaņā ar tiesību aktiem vides jomā”. Grozījums paredz, ka administratīvajā aktā ir jābūt iekļautiem “noteikumiem, kas to ietekmes dēļ var pārkāpt tiesību aktus vides jomā Regulas 2. panta 1. punkta f) apakšpunkta nozīmē”. Šis grozījums ir skatāms kopsakarā ar 1. panta 2. punktu turpmāk tekstā, kur precizēts, ka pārskatīt var tikai tos aktus vai bezdarbību, kas pārkāpj ES tiesību aktus vides jomā.

⁵⁵ Tiesas (Virspalātas) 2013. gada 19. decembra spriedums lietā C-274/12 P, *Telefónica/Komisija*, EU:C:2013:852.

⁵⁶ Tas ir skaidrojams ar faktu, ka tos reglamentējošā akta noteikumus, kas ietver ES līmeņa īstenošanas pasākumus, nevar tieši apstrīdēt EST. Attiecīgi NVO (līdzīgi kā jebkurai citai fiziskai personai vai organizācijai) būtu jāgaida ES līmeņa īstenošanas pasākuma pieņemšanas brīdis un, ja tās spēj apliecināt savas pieprasījuma iesniegšanas tiesības, jāapstrīd īstenošanas pasākums Vispārējā tiesā.

Grozījuma pamatā ir piemērojamā judikatūra, kurā spēkā esošais Regulā sniegtais formulējums ir interpretēts, ņemot vērā Konvencijas mērķus⁵⁷. Tas sniedz skaidrību un juridisko noteiktību par faktu, ka jebkuru administratīvo aktu, kas ietver noteikumus, kuri varētu pārkāpt ES tiesību aktus vides jomā, ir iespējams apstrīdēt neatkarīgi no akta juridiskā pamata vai politiskā mērķa, kā noteikts Konvencijas 9. panta 3. punktā.

Tajā pašā laikā definīcijā ir saglabāta saikne starp administratīvo aktu, kura pārskatīšana ir pieprasīta, un vides politikas mērķiem. Šī saikne ir nodrošināta, atļaujot tikai tādu aktu iekšējo pārskatīšanu, kuros ir noteikumi, kas to ietekmes dēļ var pārkāpt ES tiesību aktus vides jomā Regulas 2. panta 1. punkta f) apakšpunkta nozīmē.

1. panta 2. punkts.

Atsauces uz tiesību aktiem vides jomā

Līdzīgi 1. panta 1. punktam, ar kuru tiek veikti grozījumi “administratīvā akta” definīcijā, ar šo grozījumu arī Regulas 10. panta 1. punkta pirmajā daļā svītrot frāzi “saskaņā ar tiesību aktiem vides jomā”. Jaunais noteikums arī precizē, ka drīkst pieprasīt tikai tādu aktu un bezdarbības pārskatīšanu, kas pārkāpj ES tiesību aktus vides jomā. Tādējādi grozījums nodrošina, ka Regulā izmantotais formulējums atspoguļo Konvencijas 9. panta 3. punktā paredzētās prasības.

Termiņa pagarinājums

Ar 1. panta 2. punktu groza arī 10. panta 1. punkta otro daļu, lai pagarinātu termiņu, kādā NVO jāiesniedz iekšējās pārskatīšanas pieprasījums, no spēkā esošajām sešām nedēļām līdz ierosinātajām astoņām nedēļām. Ar šo punktu groza arī 10. panta 2. punktu, lai pagarinātu ES iestādēm un struktūrām pieejamo laiku atbildes sniegšanai uz iekšējās pārskatīšanas pieprasījumu no spēkā esošajām 12 nedēļām līdz ierosinātajām 16 nedēļām.

No iepriekš izklāstītajiem grozījumiem loģiski izriet, ka ar 1. panta 2. punktu groza arī 10. panta 3. punkta otro daļu attiecībā uz gadījumiem, kad neatkarīgi no pienācīgas rūpības attiecīgā ES iestāde vai struktūra nevar sniegt atbildi 16 nedēļu laikā. Grozījums paredz, ka kopējo laiku, kas ES iestādēm un struktūrām pieejams, lai atbildētu uz iekšējās pārskatīšanas pieprasījumu, no spēkā esošajām 18 nedēļām pagarina līdz ierosinātajām 22 nedēļām.

Grozījumi paredz divu nedēļu pagarinājumu NVO un četru nedēļu pagarinājumu ES iestādēm un struktūrām. NVO piešķirtā termiņa pagarinājuma mērķis ir uzlabot iesniegumu kvalitāti, savukārt ES iestādēm un struktūrām paredzētā pagarinājuma mērķis ir uzlabot pārskatīšanas kvalitāti un pamatīgumu. Papildu laiks ļaus veikt pamatīgāku analīzi, no kuras būtu jāizriet pārliecinošākai pierādījumu bāzei un skaidrākiem pamatojumiem galīgajā iekšējās pārskatīšanas procedūras lēmumā. Tādējādi termiņa pagarinājums ietekmēs arī labas pārvaldības principu un uzlabos sabiedrības uzticību ES lēmumu pieņemšanas procesiem.

⁵⁷ Vispārējās tiesas 2018. gada 14. marta spriedums lietā T-33/16, *TestBioTech/Komisija*, ECLI:EU:T:2018:135, 44.–46. punkts.

Priekšlikums

EIROPAS PARLAMENTA UN PADOMES REGULA,

ar ko groza Eiropas Parlamenta un Padomes 2006. gada 6. septembra Regulu (EK) Nr. 1367/2006 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

EIROPAS PARLAMENTS UN EIROPAS SAVIENĪBAS PADOME,

ņemot vērā Līgumu par Eiropas Savienības darbību un jo īpaši tā 192. panta 1. punktu,

ņemot vērā Eiropas Komisijas priekšlikumu,

pēc leģislatīvā akta projekta nosūtīšanas valstu parlamentiem,

ņemot vērā Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas atzinumu¹,

ņemot vērā Reģionu komitejas atzinumu²,

saskaņā ar parasto likumdošanas procedūru,

tā kā:

- (1) Savienība un tās dalībvalstis ir Apvienoto Nāciju Organizācijas Eiropas Ekonomikas komisijas (ANO EEK) Konvencijas par pieeju informācijai, sabiedrības dalību lēmumu pieņemšanā un iespēju griezties tiesu iestādēs saistībā ar vides jautājumiem ("Orhūsas konvencija")³ līgumslēdzējas puses ar individuālām un kopīgām minētajā Konvencijā noteiktām saistībām un pienākumiem.
- (2) Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (EK) Nr. 1367/2006⁴ tika pieņemta, lai sekmētu no Orhūsas konvencijas izrietošo saistību izpildi, nosakot kā Savienības iestādēm un struktūrām to piemērot.
- (3) Komisija savā 2019. gada 11. decembra Eiropadomei, Padomei, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu komitejai adresētajā paziņojumā "Eiropas zaļais kurss" puda, ka apsvērs iespēju pārskatīt Regulu (EK) Nr. 1367/2006, lai uzlabotu iedzīvotāju un vides nevalstisko organizāciju, kam ir bažas par vidi ietekmējošu lēmumu atbilstību tiesību aktiem vides jomā, piekļuvi administratīvajai pārskatīšanai un pārskatīšanai tiesā ES līmenī. Komisija arī apņēmas veikt pasākumus, lai visās dalībvalstīs uzlabotu iedzīvotāju un NVO iespējas vērsties valsts tiesu iestādēs; tā šajā nolūkā publicēja paziņojumu: "Tiesu iestāžu pieejamības uzlabošana saistībā ar vides jautājumiem ES un tās dalībvalstīs".

¹ OV C (..), (..), (..) lpp.

² OV C (..), (..), (..) lpp.

³ 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. lpp.).

⁴ Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (EK) Nr. 1367/2006 (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 (OV L 264, 25.9.2006., 13. lpp.).

- (4) Ņemot vērā Orhūsas konvencijas 9. panta 3. punktu, kā arī Orhūsas konvencijas Atbilstības komitejas paustās bažas⁵, būtu jānodrošina Savienības tiesību aktu atbilstība Orhūsas konvencijas noteikumiem par iespēju vērsties tiesu iestādēs vides jautājumos tādā veidā, kas ir saderīgs ar Savienības tiesību aktu pamatprincipiem un kārtību, kādā notiek pārskatīšana tiesā.
- (5) Regulā (EK) Nr. 1367/2006 noteiktais ierobežojums, kas paredz, ka iekšējo pārskatīšanu var veikt tikai attiecībā uz individuāla rakstura administratīvajiem aktiem, ir galvenais šķērslis vides nevalstiskajām organizācijām, kas vēlas izmantot Regulas 10. pantā paredzēto iekšējās pārskatīšanas procedūru arī attiecībā uz administratīvajiem aktiem, kuru darbības joma ir plašāka. Tāpēc ir jāpaplašina Regulā paredzētās iekšējās pārskatīšanas procedūras darbības joma, lai tajā iekļautu arī vispārēji piemērojamus nelegislatīvus aktus.
- (6) Regulā (EK) Nr. 1367/2006 sniegtajā administratīva akta definīcijā jāiekļauj arī nelegislatīvi akti. Nelegislatīvs akts var ietvert arī valsts līmeņa īstenošanas pasākumus, pret kuriem vides nevalstiskās organizācijas var iegūt tiesību aizsardzību tiesā, tostarp Eiropas Savienības Tiesā (EST), izmantojot LESD 267. pantā paredzēto prejudiciālā nolēmuma tiesvedību. Tāpēc no iekšējās pārskatīšanas darbības jomas ir lietderīgi izslēgt tādus šādu nelegislatīvu aktu noteikumus, attiecībā uz kuriem ES tiesību aktos ir skaidri noteikta prasība pieņemt īstenošanas pasākumus valsts līmenī.
- (7) Juridiskās noteiktības labad, lai kādus noteikumus varētu izslēgt no administratīvā akta jēdziena, Savienības tiesību aktos attiecībā uz šiem noteikumiem ir skaidri jānosaka prasība pieņemt īstenošanas aktus.
- (8) Lai nodrošinātu efektivitāti, to administratīvā akta noteikumu gadījumā, attiecībā uz kuriem Savienības tiesību aktos ir skaidri noteikta prasība pieņemt īstenošanas pasākumus Savienības līmenī, pārskatīšanu var prasīt arī tad, ja ir pieprasīts pārskatīt Savienības līmeņa īstenošanas pasākumu.
- (9) Regulas (EK) Nr. 1367/2006 darbības joma aptver saskaņā ar vides tiesībām pieņemtus aktus. Turpretī Orhūsas konvencijas 9. panta 3. punkts attiecas uz tādu aktu apstrīdēšanu, kuri "pārkāpj" vides tiesību aktus. Tāpēc ir jāprecizē, ka iekšējā pārskatīšana jāveic, lai pārbaudītu, vai administratīvais akts pārkāpj vides tiesību aktus.
- (10) Izvērtējot, vai administratīvajā aktā ir noteikumi, kas to seku dēļ varētu pārkāpt vides tiesību aktus, ir jāņem vērā, vai šie noteikumi varētu negatīvi ietekmēt LESD 191. pantā paredzēto Savienības politikas mērķu īstenošanu vides jomā. Tādējādi iekšējās pārskatīšanas mehānismam jāaptver arī akti, kas ir pieņemti, īstenojot arī citas rīcībpolitikas, ne tikai Savienības vides rīcībpolitiku.
- (11) Lai dotu pietiekami daudz laika pienācīga pārskatīšanas procesa izpildei, ir lietderīgi pagarināt Regulā (EK) Nr. 1367/2006 noteiktos termiņus, kādos jāiesniedz administratīvās pārskatīšanas pieprasījums un kādos Savienības iestādēm un struktūrām uz šādu pieprasījumu ir jāatbild.
- (12) Saskaņā ar EST judikatūru⁶ vides nevalstiskajām organizācijām, kas pieprasa veikt administratīva akta iekšēju pārskatīšanu, izklāstot sava pārskatīšanas pieprasījuma

⁵ Sk. Orhūsas konvencijas Atbilstības komitejas konstatējumus lietā ACCC/C/2008/32 <https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html>.

⁶ Tiesas 2019. gada 12. septembra spriedums lietā C-82/17, *TestBioTech/Komisija*, ECLI:EU:C:2019:719, 69. punkts.

pamatojumu, ir jāiesniedz pietiekami izsmeļoši fakti vai juridiskie argumenti, lai rastos nopietnas šaubas.

- (13) Tā kā šīs regulas mērķi, proti, noteikt sīki izstrādātus noteikumus par to, kā Savienības iestādēm un struktūrām piemērot Orhūsas konvenciju, nav iespējams sasniegt dalībvalstu līmenī, bet to var sasniegt tikai Savienības līmenī, Savienība var pieņemt pasākumus saskaņā ar subsidiaritātes principu, kas noteikts Līguma par Eiropas Savienību 5. pantā. Saskaņā ar minētajā pantā noteikto proporcionālītātes principu šajā regulā paredz vienīgi tos pasākumus, kas ir vajadzīgi minēto mērķu sasniegšanai.
- (14) Šajā regulā ir ievērotas pamattiesības un principi, kas atzīti Eiropas Savienības Pamattiesību hartā (“Harta”), jo īpaši tiesības uz labu pārvaldību (41. pants) un tiesības uz efektīvu tiesību aizsardzību un taisnīgu tiesu (47. pants). Šī Regula palīdz uzlabot ES administratīvās pārskatīšanas un pārskatīšanas tiesā sistēmas efektivitāti, tādējādi stiprinot Hartas 41. un 47. panta piemērošanu un sekmējot tiesiskumu, kā noteikts Līguma par Eiropas Savienību (“LES”) 2. pantā.
- (15) Tāpēc būtu attiecīgi jāgroza Regula (EK) Nr. 1367/2006,
- IR PIENĒMUŠI ŠO REGULU.

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, un kas ietver noteikumus, kuri to ietekmes dēļ var pārkāpt tiesību aktus 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.”;
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 pārkāpj tiesību aktus vides jomā.

Ja administratīvais akts ir citā nelegislatīvā aktā paredzēts īstenošanas pasākums Savienības līmenī, nevalstiskā organizācija, pieprasot šā īstenošanas akta pārskatīšanu, var prasīt pārskatīt arī nelegislatīvā akta noteikumu, kura izpildei ir vajadzīgs minētais īstenošanas pasākums.

Šāds pieprasījums jāiesniedz rakstiski un termiņā, kas nepārsniedz astoņas nedēļas pēc administratīvā akta pieņemšanas, paziņošanas vai publicēšanas, atkarībā no tā, kura no šīm darbībām notiek vēlāk, vai — ja ir konstatēta iespējama administratīva bezdarbība — astoņas nedēļas pēc dienas, kad administratīvais akts bija vajadzīgs. Pieprasījumā norāda pārskatīšanas pamatojumu.

2. Šā panta 1. punktā minētā Savienības iestāde vai struktūra izskata jebkuru šādu pieprasījumu, ja vien tas nav klaji nepamatots. Savienības iestāde vai struktūra sniedz

pamatojumu rakstiskā atbildē, cik drīz vien iespējams, bet ne vēlāk kā 16 nedēļas pēc pieprasījuma saņemšanas.”;

(b) panta 3. punkta otro daļu aizstāj ar šādu:

“Jebkurā gadījumā Savienības iestāde vai struktūra rīkojas 22 nedēļu laikā no pieprasījuma saņemšanas.”;

3. visā regulas tekstā atsauces uz Eiropas Kopienas dibināšanas līguma (“EK līgums”) noteikumiem aizstāj ar atsaucēm uz attiecīgajiem Līguma par Eiropas Savienības darbību (“LESD”) noteikumiem, kā arī veic visus vajadzīgos gramatikas labojumus;
4. visā regulas tekstā, tostarp tās nosaukumā, vārdu “Kopiena” aizstāj ar vārdu “Savienība” un veic visus vajadzīgos gramatikas labojumus.

2. pants

Šī regula stājas spēkā divdesmitajā dienā pēc tās publicēšanas *Eiropas Savienības Oficiālajā Vēstnesī*.

Šī regula uzliek saistības kopumā un ir tieši piemērojama visās dalībvalstīs.

Briselē,

*Eiropas Parlamenta vārdā —
priekšsēdētājs*

*Padomes vārdā —
priekšsēdētājs*