Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA MIHALA BOBEKA [*MICHAL BOBEK*]
SECINĀJUMI,
sniegti 2020. gada 2. jūlijā [1]

Lieta C-826/18

LB,
Stichting Varkens in Nood,
Stichting Dierenrecht,
Stichting Leefbaar Buitengebied
pret
College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren,
piedaloties
Sebava BV

(*Rechtbank Limburg* (Limburgas pirmās instances tiesa, Nīderlande) lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu)

Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu – Orhūsas konvencija – 6. pants – Līdzdalības tiesības – Sabiedrības līdzdalības procedūra – 2. panta 4. un 5. punkts – Sabiedrība un ieinteresētā sabiedrība – Piemērojamība personām – 9. panta 2. un 3. punkts – Piekļuve tiesai – *Locus standi* – Eiropas Savienības Pamattiesību harta – 47. pants un 52. panta 1. punkts – Tiesības uz efektīvu tiesību aizsardzību tiesā – Direktīva 2011/92/ES – 6. un 11. pants – Direktīva 2010/75/ES – 24. un 25. pants – Nosacījums par iepriekšēju dalību – Procesuālā autonomija

I. Ievads

1. Saskaņā ar Nīderlandes tiesībām ikvienam ir tiesības piedalīties sabiedrības līdzdalības procedūrā, kuras rezultātā tiek pieņemts lēmums par darbību vides jomā. Tomēr piekļuve tiesai, lai pārsūdzētu galīgo administratīvo lēmumu, kas pieņemts šajā procedūrā, ir pakļauta diviem kumulatīviem nosacījumiem. Pirmkārt, šai personai ir jābūt ieinteresētajai pusei, kuras intereses attiecīgais lēmums skar tieši. Otrkārt, šī persona ir piedalījusies sabiedrības līdzdalības procedūrā, iesniedzot savus apsvērumus par lēmuma projektu, ja vien šai personai nevar pamatoti pārmest, ka tā to nav izdarījusi.

2. Šķiet, šādi izstrādāts valsts tiesiskais regulējums rada ievērojamas pretrunas saistībā ar abu procesuālo regulējumu piemērojamību personām, proti, ļoti atvērts administratīvais posms un daudz šaurāks tiesas posms. Tas, protams, rada jautājumu: *kas notiek ar tiem, kas neatbilst nosacījumiem*? Kas notiek ar tiem sabiedrības pārstāvjiem, kuru intereses netiek skartas tieši vai arī kuri nav iesnieguši nekādus apsvērumus sabiedrības līdzdalības procedūrā? Vai piekļuve tiesai, kas ir garantēta saskaņā ar Orhūsas konvenciju [2] vai Savienības tiesību normām, šiem sabiedrības pārstāvjiem ir pilnībā izslēgta?

1 Oriģinālvaloda – angļu.

2 Konvencija par pieeju informācijai, sabiedrības dalību lēmumu pieņemšanā un iespēju griezties tiesu iestādēs saistībā ar vides jautājumiem, kas parakstīta Orhūsā 1998. gada 25. jūnijā un Eiropas Kopienas vārdā apstiprināta ar Padomes Lēmumu 2005/370/EK (2005. gada 17. februāris) (OV 2005, L 124, 1. lpp.; turpmāk tekstā – "Orhūsas konvencija" vai "Konvencija").

II. Atbilstošās tiesību normas

A. Orhūsas konvencija

3. Orhūsas konvenciju toreizējā Eiropas Kopiena parakstīja 1998. gada 25. jūnijā Orhūsā, un pēc tam tā tika apstiprināta ar Padomes Lēmumu 2005/370/ES[3].

4. Saskaņā ar Orhūsas konvencijas 6. panta 1. punkta a) apakšpunktu uz lēmumu atļaut I pielikumā uzskaitītās darbības vides jomā ir attiecināma sabiedrības līdzdalības procedūra, kas minēta 6. panta 2.–11. punktā. Konvencijas 9. panta 2. punktā ir reglamentētas tiesības uz piekļuvi tiesai, lai apstrīdētu lēmumus, uz kuriem ir attiecināma 6. pantā minētā sabiedrības līdzdalības procedūra. Lai noteiktu 6. panta un 9. panta 2. punkta piemērojamību personām, šajās normās ir izmantoti jēdzieni "sabiedrība" un "ieinteresētā sabiedrība". Šie jēdzieni ir definēti attiecīgi Konvencijas 2. panta 4. un 5. punktā.

B. Savienības tiesības

5. Pirms Padomes Lēmuma 2005/370/EK pieņemšanas toreizējā Eiropas Kopiena pieņēma Direktīvu 2003/35/EK[4]. Ar pēdējo minēto tika grozītas divas spēkā esošas direktīvas, lai atbilstīgi saskaņotu Kopienas tiesību aktus ar Orhūsas konvenciju, it īpaši tās 6. pantu un 9. panta 2. un 4. punktu[5]. Kopš tā laika šīs direktīvas ir aizstātas ar Direktīvu 2010/75/ES[6] un Direktīvu 2011/92/ES[7], ar grozījumiem, kas izdarīti ar Direktīvu 2014/52/ES (turpmāk tekstā – "Direktīva 2011/92")[8].

6. Orhūsas konvencijas 6. pants un 9. panta 2. punkts ir transponēts attiecīgi ar Direktīvas 2011/92 6. un 11. pantu, kā arī Direktīvas 2010/75 24. pantu kopā ar IV pielikumu un 25. pantu. Jēdzieni "sabiedrība" un "ieinteresētā sabiedrība", kas arī ir minēti šajās normās, ir definēti attiecīgi Direktīvas 2011/92 1. panta 2. punkta d) un e) apakšpunktā un Direktīvas 2010/75 3. panta 16. un 17. punktā.

C. Nīderlandes tiesības

7. Atbilstoši iesniedzējtiesas nolēmumam un kā tiesas sēdē to vēl precizēja arī Nīderlandes valdība, atbilstošās Nīderlandes tiesību normas es saprotu šādi.

8. Uz apstrīdēto darbību pamatlietā ir attiecināma *Algemene wet bestuursrecht* (Vispārējais administratīvo tiesību likums, turpmāk tekstā – "*Awb*") 3.4. pantā minētā atklātā sagatavošanās procedūra. Pēdējā minētā ir sabiedrības līdzdalības procedūra Orhūsas konvencijas 6. panta izpratnē.

3 Skat. 2. zemsvītras piezīmi.

4 Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (2003. gada 26. maijs), ar ko paredz sabiedrības līdzdalību dažu ar vidi saistītu plānu un programmu izstrādē un ar ko attiecībā uz sabiedrības līdzdalību un iespēju griezties tiesās groza Padomes Direktīvas 85/337/EEK un 96/61/EK (OV 2003, L 156, 17. lpp.).

5 Direktīvas 2003/35 5. un 11. apsvērums.

6 Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (2010. gada 24. novembris) par rūpnieciskajām emisijām (piesārņojuma integrēta novēršana un kontrole) (OV 2010, L 334, 17. lpp.).

7 Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (2011. gada 13. decembris) par dažu sabiedrisku un privātu projektu ietekmes uz vidi novērtējumu (OV 2012, L 26, 1. lpp.).

8 Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (2014. gada 16. aprīlis), ar ko groza Direktīvu 2011/92 (OV 2014, L 124, 1. lpp.).

9. Atklātā sagatavošanās procedūra *Awb* izpratnē izpaužas tādējādi, ka pieteikuma par atļaujas piešķiršanu iesniegšanas gadījumā kompetentajai iestādei *vispirms* ir jāpieņem lēmuma projekts par savu nostāju par attiecīgo pieteikumu. Lēmuma projektam ir jābūt pieejamam *ikvienam*, izmantojot atbilstošus līdzekļus, un saskaņā ar *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht* (Likums par vispārējiem vides tiesību noteikumiem, turpmāk tekstā – "*Wabo*") 3.12. panta 5. punktu *ikviens* var izvirzīt iebildumus par lēmuma projektu.

10. Vēlos uzsvērt, ka tiesas sēdē Nīderlandes valdība skaidri apliecināja, ka atbilstoši *Wabo ikviens* burtiskā nozīmē ir visi, proti, jebkura fiziska vai juridiska persona bez jebkādiem teritoriāliem vai citādiem ierobežojumiem. Līdz ar to principā saskaņā ar Nīderlandes tiesību aktiem Čehijas Republikā dzīvojošs Čehijas iedzīvotājs, Dānijā dzīvojošs Dānijas iedzīvotājs vai Ķīnā dzīvojošs Ķīnas iedzīvotājs visi *ir tiesīgi piedalīties* sabiedrības līdzdalības procedūrā saistībā ar pieprasīto darbību pamatlietā.

11. Nīderlandes valdība arī paskaidroja, ka, padarot atklāto sagatavošanās procedūru pieejamu ikvienam, valdība vēlējās pēc iespējas vairāk pastiprināt diskusijas starp kompetento iestādi un sabiedrību. Tāpat šī valdība esot arī vēlējusies samazināt (vietējo) administratīvo iestāžu pienākumu katrā individuālā gadījumā noteikt tos sabiedrības daļas pārstāvjus, kurus attiecīgā ierosinātā darbība varētu ietekmēt, un tos, kurus ne.

12. Turklāt Nīderlandes valdība arī uzskata, ka faktiski no Orhūsas konvencijas 6. panta 7. punkta izriet, ka *ikvienam* ir tiesības piedalīties sabiedrības līdzdalības procedūrās, uz kurām ir attiecināms Orhūsas konvencijas 6. pants.

13. Pēc sabiedrības līdzdalības procedūras administratīvā iestāde pieņem galīgo lēmumu par pieprasīto darbību. Saskaņā ar Nīderlandes tiesību aktiem iespēja apstrīdēt tiesā šāda lēmuma procesuālo likumību un tā likumību pēc būtības ir pakļauta *diviem kumulatīviem nosacījumiem*. Šie nosacījumi ievērojami sašaurina prasītāju loku salīdzinājumā ar administratīvo posmu, kurā tika pieņemts konkrētais lēmums.

14. *Pirmkārt*, saskaņā ar *Awb* 8:1. pantu prasītājam ir jābūt "ieinteresētajai pusei" *Awb* 1:2. panta izpratnē, proti, personai, kuras intereses lēmums skar tieši. Apvienības, kas veicina vides aizsardzību, vienmēr tiek uzskatītas par "ieinteresētajām pusēm" atbilstoši *Awb* 1:2. panta 3. punktam.

15. Jānorāda, ka jēdziens "ieinteresētā puse" nav minēts Orhūsas konvencijas 9. panta 2. punktā, kurā savukārt ir izmantots jēdziens "ieinteresētās sabiedrības pārstāvji, kuriem ir pamatota interese, vai arī [..] kuri uzskata, ka noticis tiesību aizskārums". No iesniedzējtiesas nolēmuma es saprotu, ka jēdziens "ieinteresētā puse" *Awb* izpratnē ir Orhūsas konvencijas 9. panta 2. punktā minētā izteiciena transponēšana. Tādējādi persona, kas nav "ieinteresētā puse" *Awb* 1:2. panta izpratnē, netiek uzskatīta par "ieinteresētās sabiedrības" pārstāvi Orhūsas konvencijas 9. panta 2. punkta izpratnē.

16. *Otrkārt*, "ieinteresētajai pusei" bija jāpiedalās arī atklātajā sagatavošanās procedūrā saskaņā ar *Awb* 6:13. pantu, iesniedzot viedokli par pieprasīto darbību, ja vien tai nevar pamatoti pārmest, ka tā nav to izdarījusi.

17. Nīderlandes valdība uzskata, ka šīs otrās prasības mērķis ir uzlabot administratīvo un tādējādi arī tiesu procedūru efektivitāti. Dalība atklātajā sagatavošanās procedūrā ļauj konstatēt strīdīgos jautājumus agrīnā lēmumu pieņemšanas posmā, tādējādi uzlabojot šī procesa kvalitāti. Tas ļauj izvairīties no tiesvedības, vai arī tās gadījumā tās norisei būtu jābūt efektīvākai.

18. Attiecībā uz izņēmumu no šā noteikuma (ja lietas dalībniekam nevar pamatoti pārmest nepiedalīšanos), Nīderlandes valdība tiesas sēdē precizēja, ka tas ir piemērojams, ja nepiedalīšanās ir attaisnojama. Saskaņā ar valsts judikatūru tas tā ir gadījumos, ja, piemēram, paziņojums par lēmuma projektu ir kļūdains, ja pieņemtais lēmums atšķiras no paziņotā lēmuma projekta un šī atšķirība rada negatīvas sekas attiecībā uz "ieinteresēto pusi" vai arī ja pārcelšanās dēļ persona ir kļuvusi par "ieinteresēto pusi" tikai pēc apsvērumu iesniegšanas par lēmuma projektu termiņa beigām.

19. Visbeidzot, attiecībā uz saikni starp abiem *locus standi* nosacījumiem Nīderlandes valdība tiesas sēdē precizēja, ka persona, kura ir piedalījusies atklātajā sagatavošanās procedūrā atbilstoši *Wabo*, bet kura nav ieinteresētā puse *Awb* izpratnē, nav tiesīga apstrīdēt tiesā vēlāk pieņemto lēmumu, pat ja šī persona ir piedalījusies sagatavošanas posmā, iesniedzot apsvērumus.

III. Fakti, tiesvedība valsts tiesā un prejudiciālie jautājumi

20. 2016. gadā *Sebava BV* iesniedza *College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren* (Ehtas-Sisterenas komūnas birģermeistara un izpilddirektoru kolēģija, Nīderlande, turpmāk tekstā – "atbildētāja") pieteikumu par jaunas 855 sivēnmātēm paredzētas kūts būvniecību, par atnesušos sivēnmāšu aizstāšanu ar vaislām sivēnmātēm esošajās kūtīs un par sivēnmāšu laidara ar nojumi būvniecību.

21. Saistībā ar šo pieteikumu atbildētāja īstenoja vienoto atklāto sagatavošanās procedūru *Awb* 3.4. panta izpratnē. Iesniedzējtiesa apstiprina, ka šī procedūra ir sabiedrības līdzdalības procedūra Orhūsas konvencijas 6. panta izpratnē.

22. Atbildētāja deva iespēju iepazīties ar šā pieteikuma kopiju un citiem saistītiem dokumentiem. Par to tika paziņots *Staatscourant* (*Oficiālais Vēstnesis*). Pieteikums tika publicēts arī atbildētājas pašvaldības *Gemeenteblad* (*Pašvaldības vēstnesis*).

23. 2017. gada 28. septembrī atbildētāja izsniedza pieprasīto atļauju un par to paziņoja *Staatscourant*.

24. Četras prasītājas cēla prasību par lēmumu par atļaujas piešķiršanu iesniedzējtiesā, *Rechtbank Limburg* (Limburgas pirmās instances tiesa, Nīderlande). Pirmā prasītāja ir fiziska persona, kas pēc profesijas ir veterinārārste (turpmāk tekstā – "pirmā prasītāja"). Minētā persona ir arī vairāku interešu grupu, kas veicina dzīvnieku labturību, valdes locekle, sekretāre un priekšsēdētāja. Pārējās trīs prasītājas ir vides aizsardzības apvienības (turpmāk tekstā – "trīs prasītājas apvienības") (turpmāk tekstā visas kopā – "četras prasītājas").

25. Iesniedzējtiesā četras prasītājas ir atzinušas, ka tās neesot iesniegušas iebildumus par atbildētājas lēmuma projektu. Tomēr tās apgalvo, ka tām nevarot to pamatoti pārmest, jo atbildētāja neesot pienācīgā kārtā paziņojusi par lēmuma projektu. Pamatojoties uz minēto, četras prasītājas lūdz iesniedzējtiesu atcelt apstrīdēto lēmumu, lai tās pēc tam varētu iesniegt iebildumus par lēmuma projektu.

26. Attiecībā uz pirmās prasītājas celto prasību iesniedzējtiesa uzskata, ka minētā prasība būtu jānoraida kā nepieņemama, pamatojoties uz *Awb* 8:1. un 1:2. pantu. Tā uzskata, ka pirmā prasītāja nav uzskatāma par "ieinteresēto pusi" šo tiesību normu izpratnē. Iesniedzējtiesa uzskata, ka pirmā prasītāja prasību ir cēlusi savā vārdā, jo tā par savu kā dažādu interešu grupu valdes locekles, sekretāres un priekšsēdētājas statusu informēja tikai ilgāku laiku pēc pārsūdzības termiņa beigām. Turklāt tā dzīvo noteiktā attālumā no būvējamās kūts un līdz ar to šajā ziņā neizjūt nekādas teritoriālas vai ar vidi saistītas sekas.

27. Attiecībā uz trīs prasītāju apvienību celto prasību iesniedzējtiesa uzskata, ka tās kā vides aizsardzības apvienības patiesi ir uzskatāmas par ieinteresētām pusēm saskaņā ar *Awb* 1:2. panta 1. punktu. Taču tās nebija izvirzījušas iebildumus par lēmuma projektu. No *Awb* 6:13. panta izriet, ka ieinteresētā puse, kurai pamatoti var pārmest, ka tā nav izvirzījusi iebildumus sagatavošanas procedūrā, nevar celt prasību administratīvajā tiesā.

28. Šādos faktiskajos un tiesiskajos apstākļos *Rechtbank Limburg* (Limburgas pirmās instances tiesa) nolēma apturēt tiesvedību un uzdot Tiesai šādus jautājumus prejudiciāla nolēmuma sniegšanai:

"1) Vai Savienības tiesības un it īpaši Orhūsas konvencijas 9. panta 2. punkts ir jāinterpretē tādējādi, ka tiem pretrunā ir situācija, kad tiesības uz piekļuvi tiesai sabiedrībai (proti, ikvienai personai) tiek liegtas pilnībā, ja šajā ziņā runa nav par ieinteresēto sabiedrību (ieinteresētās puses)?

Ja uz pirmo jautājumu tiek atbildēts apstiprinoši:

2) Vai Savienības tiesības un it īpaši Orhūsas konvencijas 9. panta 2. punkts ir jāinterpretē tādējādi, ka no tiem izriet, ka sabiedrībai (proti, ikvienai personai) iespējama šai sabiedrībai piemērojamo procesuālo prasību un dalības tiesību pārkāpuma gadījumā šīs konvencijas 6. panta izpratnē ir jābūt piekļuvei tiesai?

Vai šajā ziņā nozīme ir tam, ka ieinteresētajai sabiedrībai (ieinteresētās puses) šajā ziņā ir piekļuve tiesām un turklāt tā var celt prasību tiesā arī par materiāliem prasības pamatiem?

3) Vai Savienības tiesības, un it īpaši Orhūsas konvencijas 9. panta 2. punkts, ir jāinterpretē tādējādi, ka tiem pretrunā ir situācija, kad piekļuve tiesām ieinteresētajai sabiedrībai (ieinteresētās puses) tiek padarīta atkarīga no dalības tiesību izmantošanas šīs konvencijas 6. panta izpratnē?

Ja uz trešo jautājumu tiek atbildēts noliedzoši:

4) Vai Savienības tiesības un it īpaši Orhūsas konvencijas 9. panta 2. punkts ir jāinterpretē tādējādi, ka tiem pretrunā ir valsts tiesību norma, atbilstoši kurai piekļuve tiesām, lai pārsūdzētu lēmumu, ieinteresētajai sabiedrībai (ieinteresētās puses) ir izslēgta, ja tai var pamatoti pārmest, ka tā nav izvirzījusi iebildumus par lēmuma projektu (vai tā daļām)?

Ja uz ceturto jautājumu tiek atbildēts noliedzoši:

5) Vai tikai valsts tiesas kompetencē, pamatojoties uz konkrētā gadījuma apstākļiem, ir spriest par to, kas ir jāsaprot ar "tam pamatoti var pārmest", vai arī valsts tiesai ir pienākums šajā ziņā ņemt vērā konkrētas Savienības tiesībās paredzētās garantijas?

6) Kādā mērā atbilde uz trešo, ceturto un piekto jautājumu ir atšķirīga, ja runa ir par sabiedrību (proti, ikvienu personu), ja tā vienlaikus nav ieinteresētā sabiedrība (ieinteresētās puses)?"

29. Rakstveida apsvērumus iesniedza Dānijas valdība, Īrija un Nīderlandes un Zviedrijas valdība, kā arī Eiropas Komisija. Atbildētāja iesniedza apsvērumus, kas apstiprina Nīderlandes valdības iesniegtos apsvērumus. Četras prasītājas pamatlietā, atbildētāja, Īrija, Nīderlandes valdība, kā arī Eiropas Komisija piedalījās tiesas sēdē, kas notika 2020. gada 30. janvārī.

IV. Vērtējums

30. Šie secinājumi ir strukturēti šādi. Vispirms es konstatēšu piemērojamās Orhūsas konvencijas, kā arī Direktīvu 2010/75 un 2011/92 normas (A). Pēc tam es pievērsīšos jautājumam par abu Nīderlandes tiesību aktos minēto nosacījumu attiecībā uz *locus standi*, proti, nosacījuma par "ieinteresētās puses" statusu (B) un nosacījuma par apsvērumu iesniegšanu sabiedrības līdzdalības procedūrā (C) saderību ar minētajiem tiesību aktiem.

A. Piemērojamie tiesību akti: Orhūsas konvencija, Direktīvas 2010/75 un 2011/92

31. Iesniedzējtiesa uzskata, ka pamatlietā ir piemērojami Orhūsas konvencijas 6. pantā, Direktīvas 2011/92 6. pantā, kā arī Direktīvas 2010/75 24. pantā ietvertie noteikumi par sabiedrības līdzdalību.

32. Šķiet, tas ir attiecināms uz Orhūsas konvenciju un Direktīvu 2010/75. Saskaņā ar Orhūsas konvencijas 6. panta 1. punkta a) apakšpunktu minētais pants ir piemērojams lēmumiem par to, vai atļaut veikt paredzamās darbības, kas uzskaitītas I pielikumā. I pielikuma 15. punkta c) apakšpunktā ir minēti cūku intensīvas audzēšanas kompleksi, kuros ir vairāk nekā 750 vietas sivēnmātēm. Atbilstoši Direktīvas 2010/75 10. pantam šīs direktīvas 24. pantā minētie noteikumi par sabiedrības līdzdalību ir piemērojami I pielikumā uzskaitītajām darbībām. Šā pielikuma 6.6. punkta c) apakšpunktā ir minēta intensīva cūku nobarošana audzētavās ar vairāk nekā 750 vietām sivēnmātēm.

33. Turpretī nav uzreiz skaidrs, vai pamatlietā aplūkotās darbības ietilpst Direktīvā 2011/92 ietverto darbību piemērošanas jomā. Direktīvas 2011/92 I pielikuma 17. punkta c) apakšpunktā un II pielikuma 1. punkta c) apakšpunktā ir paredzēts, ka šo direktīvu piemēro kompleksiem intensīvai cūku audzēšanai ar vairāk nekā 900 vietām sivēnmātēm un ūdens apsaimniekošanas projektiem zemkopībā. Tomēr, ievērojot iepriekš minēto, lēmums par to, vai "jaunas 855 sivēnmātēm paredzētas kūts būvniecība, atnesušos sivēnmāšu aizstāšana ar vaislām sivēnmātēm esošajās kūtīs un sivēnmāšu laidara ar nojumi būvniecība" arī ietilpst šajā vai citā Direktīvas 2011/92 normā, protams, ir jāpieņem valsts tiesai, ņemot vērā detalizētu konkrētās darbības tehnisko specifikāciju.

34. Tā kā Tiesas rīcībā nav vajadzīgās informācijas par faktiskajiem apstākļiem, lai veiktu galīgo novērtējumu par Direktīvas 2011/92 piemērojamību, par sākuma punktu, kā norādījusi arī iesniedzējtiesa, uzskatu to, ka minētā direktīva arī ir piemērojama pamatlietā.

35. Turklāt Tiesai uzdotajos sešos jautājumos iesniedzējtiesa tieši atsaucas tikai uz Orhūsas konvencijas 9. panta 2. punktu. Tomēr, ņemot vērā iesniedzējtiesas nolēmumu, atsauce uz "Savienības tiesībām" jautājumos būtu jāsaprot tostarp kā atsauce uz Direktīvas 2011/92 11. pantu un Direktīvas 2010/75 25. pantu. Būtībā šīs abas tiesību normas atbilst Orhūsas konvencijas 9. panta 2. punktam.

36. Attiecībā uz minēto sekundāro tiesību aktu interpretāciju Direktīvas 2011/92 6. un 11. pants, kā arī Direktīvas 2010/75 24. un 25. pants ir jāinterpretē, ņemot vērā atbilstošās Orhūsas konvencijas 6. panta un 9. panta 2. punkta normas. Tā kā Savienības likumdevējs ir vēlējies nodrošināt Savienības tiesību saderību ar Orhūsas konvenciju, šo direktīvu interpretācijai ir jāņem vērā šīs konvencijas teksts un mērķis [9].

9 Spriedums, 2015. gada 16. aprīlis, *Gruber* (C-570/13, EU:C:2015:231, 34. punkts).

37. Tādēļ vienā vai otrā veidā Savienības sekundāro tiesību akti šajā jomā ir saistīti ar Orhūsas konvenciju. Līdz ar to es uzskatu, ka valsts tiesas uzdotos jautājumus vislietderīgāk būtu izvērtēt, ņemot vērā attiecīgos Orhūsas konvencijas noteikumus, it īpaši tās 6. pantu un 9. panta 2. punktu, savukārt attiecīgos Direktīvas 2011/92 6. un 11. panta, kā arī Direktīvas 2010/75 24. un 25. panta noteikumus, ja šie noteikumi atšķiras no Orhūsas konvencijas teksta, tikai pieņemt zināšanai.

38. Pirmkārt, saskaņā ar Orhūsas konvencijas 3. panta 5. punktu tās puses var ieviest pasākumus, kas paredz plašākas tiesības nekā konvencijā minētās. Otrkārt, patiešām varētu būt neatbilstība starp Orhūsas konvencijas un Savienības sekundāro tiesību noteikumiem attiecībā uz konkrētu tiesību normu. Faktiski iesniedzējtiesa uzskata, ka neatbilstība vai pretrunas pastāv starp "sabiedrībai" piešķirto dalības tiesību apjomu abās direktīvās, no vienas puses, un Orhūsas konvenciju, no otras puses.

B. Par "sabiedrības" piekļuvi tiesai

39. Ar pirmo un otro jautājumu, kuri ir izvērtējami kopā, iesniedzējtiesa jautā, vai Orhūsas konvencijas 9. panta 2. punktam, kā arī Direktīvas 2011/92 11. pantam vai Direktīvas 2010/75 25. pantam pretrunā ir situācija, kad tiesības uz piekļuvi tiesai "sabiedrībai" tiek liegtas pilnībā, ciktāl pēdējā minētā nav uzskatāma par "ieinteresēto sabiedrību" šo tiesību aktu izpratnē.

40. Šie jautājumi attiecas uz pirmo prasītāju, kas ir fiziska persona, ko iesniedzējtiesa uzskata par "sabiedrības", nevis "ieinteresētās sabiedrības" pārstāvi. Savukārt trīs prasītājas apvienības tiek uzskatītas par "ieinteresētajām pusēm" *Awb* 1:2. panta 3. punkta izpratnē [10]. Kā tādām tām ir "pamatota interese" saskaņā ar Orhūsas konvencijas 9. panta 2. punktu, līdz ar to pirmais un otrais jautājums uz tām neattiecas.

41. Iesniedzējtiesas pirmā un otrā jautājuma pamatā ir pieņēmums, ka Orhūsas konvencijas 6. pantā līdzdalības tiesības ir piešķirtas "sabiedrībai" kopumā, *neatkarīgi no* tā, vai tā ir arī "ieinteresētās sabiedrības" daļa. Tādējādi iesniedzējtiesa norāda, ka Orhūsas konvencijas 9. panta 2. punkts, šķiet, ir piemērojams tikai attiecībā uz "ieinteresēto sabiedrību", kas liek domāt, ka pirmā prasītāja nav tiesīga celt prasību saskaņā ar šo tiesību normu. Tomēr iesniedzējtiesa jautā, vai šādu interpretāciju var saglabāt, ņemot vērā apstākli, ka Orhūsas konvencijas 6. pantā vairākas procesuālās tiesības ir piešķirtas ne tikai "ieinteresētajai sabiedrībai", bet "sabiedrībai" kopumā. Šajā ziņā iesniedzējtiesa norāda uz Orhūsas konvencijas 6. panta 3., 7. un 9. punktu.

42. Lai pārbaudītu, vai Orhūsas konvencijas 9. panta 2. punktam pretrunā ir situācija, kad tiesības uz piekļuvi tiesai "sabiedrībai" kopumā tiek liegtas pilnībā, vispirms ir jānosaka šīs tiesību normas piemērojamība personām (1). Tā kā 9. panta 2. punkts ir 6. pantā paredzēto līdzdalības tiesību īstenošanas mehānisms tiesas posmā, ir jāpievēršas 6. pantā paredzēto līdzdalības tiesību piemērojamībai personām.

1. Orhūsas konvencijas 9. panta 2. punkta piemērojamība personām

43. 9. panta 2. punkta *formulējums* ir diezgan skaidrs, proti, ar šo normu tiesības uz piekļuvi tiesai ir piešķirtas tikai "ieinteresētās sabiedrības" pārstāvjiem, nevis "sabiedrībai" (kopumā).

44. Orhūsas konvencijā īpaši ir definēti abi šie jēdzieni. Saskaņā ar 2. panta 4. punktu "sabiedrība" būtībā ir ikviens. Atbilstoši 2. panta 5. punktam "ieinteresētā sabiedrība" ir sabiedrības daļa. Tā attiecas tikai uz "sabiedrību, kuru ietekmē vai varētu ietekmēt lēmumu pieņemšana vides jomā, vai kurai ir interese par to".

10 Skat. šo secinājumu 14. un 27. punktu.

45. Protams, Orhūsas konvencijas 9. panta 2. punkta *mērķis* ir nodrošināt plašu piekļuvi tiesai saistībā ar šīs konvencijas piemērošanu [11]. Tomēr šo mērķi nevar skatīt izrauti no konteksta, lai pārrakstītu 9. panta 2. punkta skaidro formulējumu. 9. panta 2. punkta *sistēma un loģika*, aplūkojot tās citu Orhūsas konvencijas noteikumu kontekstā, apstiprina šo apgalvojumu.

46. Pirmkārt, tā bija Orhūsas konvencijas autoru izvēle neieviest *actio popularis* vides jomā. Kā ģenerāladvokāte E. Šarpstone [*E. Sharpston*] to ir jau norādījusi [12], tā kā *actio popularis* pieeja tika noraidīta Orhūsas konvencijas izstrādes sarunās, tās autori izvēlējās stiprināt nevalstisko vides aizsardzības organizāciju (NVO) lomu, kas saskaņā ar 2. panta 5. punktu un 9. panta 2. punktu vienmēr ir uzskatāmas par "ieinteresētās sabiedrības" daļu, kā arī tādām, kam ir pamatota interese [13]. Ja 9. panta 2. punkts tagad tiktu interpretēts tādējādi, ka ar to pēkšņi *locus standi* tiek piešķirts "sabiedrībai" kopumā, šī loģika un kompromiss netiktu ievērots.

47. Otrkārt, pastāv atšķirība starp 9. panta 2. punktu un tā 3. punktu, proti, šķiet, ja Orhūsas konvencijas izstrādātāji būtu velējušies paredzēt tiesības uz piekļuvi tiesai "sabiedrībai" kopumā, nevis tikai "ieinteresētajai sabiedrībai", viņi būtu varējuši to skaidri norādīt. Piemērs tam ir 9. panta 3. punkta formulējums, saskaņā ar kuru tiesības tiek piešķirtas "sabiedrības" pārstāvjiem bez papildu nosacījumiem.

48. Treškārt, 9. panta 2. un 3. punkts tomēr ir divas atšķirīgas konvencijas normas. 9. panta 2. punktā ir atsauce uz 6. pantu. Turklāt, ņemot vērā vispārējo 9. panta noteikumu struktūru kopumā, ir skaidrs, ka 9. panta 2. punkts ir 6. panta īstenošanas norma tiesas posmā, tāpat kā 9. panta 1. punkts attiecībā uz 4. pantu.

49. Tāpat 9. panta 3. punktu ievada vārdi, ka "turklāt, neskarot 1. un 2. punktā minētās pārskatīšanas procedūras, katra Puse [..]". Šis formulējums un Orhūsas konvencijas 9. panta strukturālā loģika norāda, ka 9. panta 3. punkts *ir paredzēts, nevis lai reglamentētu* līdzdalības tiesību īstenošanu saskaņā ar 6. pantu, bet gan tiesības, kas ir paredzētas citās šīs konvencijas normās (vai valsts tiesību aktos). Tādējādi, pretēji Dānijas valdībai un Komisijai, es neuzskatu, ka 9. panta 3. punkts reglamentē tiesības uz piekļuvi tiesai saistībā ar līdzdalības tiesībām, kas paredzētas Orhūsas konvencijas 6. pantā, vai arī lēmumiem, kas pieņemti 6. pantā paredzētās procedūras rezultātā.

50. Ja tas tā tiešām būtu, kāpēc faktiski būtu jāparedz 9. panta 2. punkts un tajā (vai šajā ziņā arī 9. panta 1. punktā) minētie nosacījumi vai noteikumi, ja visu, ko reglamentē šīs normas, varētu uzreiz neievērot, pamatojoties uz 9. panta 3. punktu, kam, iespējams, ir neierobežots formulējums?

51. Rezumējot – ar 9. panta 2. punktu pašu par sevi netiek piešķirtas nekādas tiesības uz piekļuvi tiesai "sabiedrībai", bet tikai "ieinteresētajai sabiedrībai". Tāds pats secinājums attiecas arī uz Direktīvas 2011/92 11. pantu un Direktīvas 2010/75 25. pantu, kuri šajā ziņā ir formulēti gandrīz identiski Orhūsas konvencijas 9. panta 2. punktam.

52. Tomēr pastāv saikne starp 9. panta 2. punktu un 6. pantu. 6. panta tekstā patiešām reizēm ir atsauce uz "sabiedrību", nevis tikai 'ieinteresēto sabiedrību". Tagad es pievērsīšos šim jautājumam.

11 Skat., piemēram, spriedumu, 2016. gada 8. novembris, *Lesoochranárske zoskupenie VLK* (C-243/15, EU:C:2016:838, 58. punkts).

12 Ģenerāladvokātes E. Šarpstones secinājumi lietā *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening* (C-263/08, EU:C:2009:421, 63. punkts) un lietā *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation* (C-664/15, EU:C:2017:760, 81. punkts).

13 Šajā pašā nozīmē skat. Orhūsas konvencijas ieviešanas rokasgrāmatu [*Aarhus Convention Implementation Guide*], otrais izdevums, 2014 (turpmāk tekstā – "Ieviešanas rokasgrāmata"), 194. lpp., un Orhūsas konvencijas Atbilstības komitejas (turpmāk tekstā – "Atbilstības komiteja") 2006. gada 16. jūnija konstatējumus un ieteikumus, Beļģija (ACCC/C/2005/11, 35. punkts).

2. Orhūsas konvencijas 6. panta piemērojamība personām

53. Ar lielāko daļu 6. panta noteikumu, tostarp tā 2. punktā ietverto galveno noteikumu, līdzdalības tiesības ir paredzētas tikai "ieinteresētajai sabiedrībai". Tieši "ieinteresētā sabiedrība" ir tā, kas ir jāinformē vides lēmumu pieņemšanas procedūrā par paredzamo darbību saskaņā ar 6. panta 2. punktu un kam pēc tam ir piekļuve, lai pārbaudītu visu informāciju, kas attiecas uz 6. panta 6. punktā minēto lēmumu pieņemšanas procedūru. Turklāt 6. panta 5. punktā arī ir paredzēts, ka personām, kas plāno iesniegt pieteikumu atļaujas saņemšanai, jau pirms pieteikuma iesniegšanas ir jānosaka "ieinteresētās sabiedrības" daļa, lai iesaistītos diskusijās un sniegtu tai informāciju par paredzamā pieteikuma būtību.

54. Tomēr, kā norādījusi iesniedzējtiesa, 6. panta 3., 7. un 9. punktā ir izmantots jēdziens "sabiedrība", nevis tikai "ieinteresētā sabiedrība"[14]. Tas patiešām rada jautājumu par to, vai 6. pantā līdzdalības tiesības ir paredzētas "sabiedrībai" kopumā, neatkarīgi no tā, vai tā ir "ieinteresētās sabiedrības" daļa, kā arī apstiprinošas atbildes gadījumā jautājumu par to, vai pēc tam, neraugoties uz iepriekš minēto sākotnējo secinājumu, 9. panta 2. punktā, pusēm tomēr ir noteikts pienākums nodrošināt "sabiedrībai" (vismaz dažas) tiesības celt prasību, lai īstenotu šādas tiesības.

a) [Orhūsas konvencijas] 6. panta 3. un 9. punkts

55. [Orhūsas konvencijas] 6. panta 3. punktā ir noteikts pienākums valsts iestādēm paredzēt pamatotus termiņus sabiedrības līdzdalības procedūrās dažādiem to posmiem, lai vispirms informētu "sabiedrību" un pēc tam sabiedrība varētu sagatavoties un efektīvi piedalīties [ar vidi saistīto lēmumu pieņemšanas procesā].

56. Manuprāt, atsauce uz "sabiedrību" šajā tiesību normā ir viegli izskaidrojama ar tās būtību. Šī norma attiecas uz posmu, kurā ir vajadzīga saziņa ar ārpasauli un kurā nebūtu nedz iespējami, nedz pamatoti uzstāt uz "ieinteresētās sabiedrības" noteikšanu. Tādēļ informācija ir vienkārši jādara zināma sabiedrībai. Šo interpretāciju arī apstiprina 6. panta 3. punktā minētā atsauce uz 6. panta 2. punktu, kas attiecas tikai uz "ieinteresēto sabiedrību".

57. Līdzīgi apsvērumi ir attiecināmi uz 6. panta 9. punktu. Šajā normā ir paredzēts pienākums iestādēm pēc lēmuma pieņemšanas par to pienācīgi informēt "sabiedrību", kā arī darīt šo lēmumu tai pieejamu. Savā ziņā šī tiesību norma atspoguļo 6. panta 3. punktu, tikai noslēguma posmā: lai gan 6. panta 3. punktā ir paredzēta prasība pamatoti plaši izplatīt informāciju par sabiedrības līdzdalības procedūru pirms tās uzsākšanas, 6. panta 9. punktā tāda pati prasība ir attiecināta uz procedūras iznākumu pēc tās pabeigšanas.

58. Nav nekāda pamata paturēt noslēpumā būvniecības atļaujas. Tā tas ir ne tikai vispārējās pārredzamības un atklātības prasības valsts pārvaldē dēļ. Tāpat varētu būt, ka papildus "ieinteresētajai sabiedrībai", kas ir piedalījusies lēmumu pieņemšanas procedūrā un ir zināma valsts iestādēm, kad tās pieņem galīgo lēmumu, ir "ieinteresētās sabiedrības" pārstāvji, kas *nav* piedalījušies šajā procedūrā, bet tomēr varētu vēlēties apstrīdēt šajā procedūrā pieņemto lēmumu.

59. Līdz ar to atklātība sākuma un noslēguma posmā, kā arī 6. pantā paredzētās sabiedrības līdzdalības procedūras praktiskums loģiski izskaidro, kāpēc 6. panta 3. un 9. punktā ir izmantots jēdziens "sabiedrība".

14 Pakārtoti iesniedzējtiesa ir minējusi arī 6. panta 8. punktu. Tomēr šajā normā vienkārši ir paredzēts, ka pusēm ir jānodrošina tas, ka lēmuma pieņemšanā attiecīgi ņem vērā sabiedrības līdzdalības procedūras rezultātus. Līdz ar to es nesaskatu, kā šajā normā būtu paredzētas jebkādas iespējamās tiesības "sabiedrībai".

b) Interesantais gadījums saistībā ar 6. panta 7. punktu

60. [Orhūsas konvencijas] 6. panta 7. punktā ir paredzēts, ka sabiedrības līdzdalības procedūras dod iespēju sabiedrībai rakstiski vai attiecīgos gadījumos sabiedriskās apspriešanas laikā vai publiskās pārrunās ar pieteikuma iesniedzēju iesniegt jebkādus komentārus, informāciju, analīzi vai viedokļus, ko sabiedrība uzskata par būtiskiem saistībā ar paredzamo darbību.

61. Šķiet, ka, pamatojoties uz 6. panta 7. punkta formulējumu, Nīderlandes valdība, tāpat kā iesniedzējtiesa, uzskata, ka sabiedrības dalības procedūrā līdzdalības tiesības ir piešķirtas "sabiedrībai" kopumā. Saskaņā ar 6. panta 7. punkta formulējumu, tomēr pretēji 6. panta 3. un 9. punktam, šī norma attiecas uz pašu sabiedrības līdzdalības procedūru. Tā neattiecas nedz uz sagatavošanas, nedz uz publicēšanas posmu. Faktiski tā attiecas uz pašu informācijas apmaiņas procesu saistībā ar paredzamo darbību sabiedrības [līdzdalības] procedūras dalībnieku un valsts iestādes starpā.

62. Šķiet, pastāv divas pretējas Orhūsas konvencijas 6. panta 7. punkta interpretācijas.

63. *Pirmā* 6. panta 7. punkta *interpretācija* būtu tā, ko ir ierosinājusi Nīderlandes valdība, vismaz attiecībā uz pirmo posmu, proti, "sabiedrība" nozīmē ikvienu šīs normas izpratnē. Līdz ar to ikviena fiziska vai juridiska persona bez jebkādiem ierobežojumiem attiecībā uz tās interesēm vai individuālu skārumu ir *tiesīga* piedalīties Orhūsas konvencijas 6. pantā paredzētajā vides lēmumu pieņemšanas procedūrā.

64. Tomēr tālāk sīkāk izklāstīto iemeslu dēļ[15] šā priekšlikuma loģiskās sekas diez vai var būt tādas, kādas paredzētas Nīderlandes tiesību aktos un kas paredz, ka ikviens ir tiesīgs piedalīties, bet tikai ieinteresētajām pusēm var tikt atļauts celt prasību tiesā saistībā ar šīs līdzdalības iznākumu. Savukārt šīs 6. panta 7. punkta interpretācijas loģiskās sekas būtu tās, ko ierosina Komisija un kas ir minētas arī Ieviešanas rokasgrāmatā[16] – tā kā Orhūsas konvencijas 9. panta 2. punkts ir līdzeklis *visu* 6. pantā minēto *tiesību* īstenošanai un 9. panta 2. punkts ir attiecināms tikai uz "ieinteresēto sabiedrību", tas nozīmētu, ka ikviens "sabiedrības" pārstāvis, kurš faktiski piedalās sabiedrības līdzdalības procedūrā, iesniedzot apsvērumus, iegūst "ieinteresētās sabiedrības" pārstāvja statusu. Citiem vārdiem sakot, saskaņā ar šo interpretāciju 6. panta 7. punkts atvērtu durvis jēdzienam "ieinteresētība saistībā ar līdzdalību" 9. panta 2. punkta izpratnē.

65. *Otrā interpretācija* nozīmētu Orhūsas konvencijas 6. panta 7. punktu saprast tādējādi, ka, lai gan ikvienam ("sabiedrībai") ir iespēja vērsties valsts iestādē, lai informētu par sevi un savu interesi lēmumu pieņemšanas procesā, interpretējot to 6. panta un Orhūsas konvencijas vispārējā kontekstā, 6. panta 7. punktā ir tikai paredzētas līdzdalības tiesības, proti, tiesības, kas rada atbilstošu pienākumu attiecīgajām iestādēm ņemt vērā šos apsvērumus saskaņā ar 6. panta 8. punktu un kas ir juridiski īstenojamas saskaņā ar 9. panta 2. punktu, ciktāl šīs personas ir "ieinteresētās sabiedrības" daļa.

66. Vairāku iemeslu dēļ, kurus es izklāstīšu nākamajās trijās apakšsadaļās, es nevaru iedomāties, ka pamatota būtu pirmā interpretācija, neatkarīgi no iespējamiem tās izpratnes veidiem.

c) "Globālas" līdzdalības tiesības?

67. Vispirms 6. pantam ir iekšējā loģika. Ja 6. panta 7. punkts būtu interpretējams tādējādi, ka ar to līdzdalības tiesības tiek piešķirtas ikvienam, nevis tikai "ieinteresētajai sabiedrībai", ko tas nozīmētu attiecībā uz citām šā panta normām, kas pašas par sevi attiecas tikai uz "ieinteresēto sabiedrību"? Kāda būtu to mijiedarbība? Kā, piemēram, "sabiedrība" varētu īstenot savas tiesības iesniegt komentārus vai

15 Šo secinājumu 81.–85. punkts.

16 Ieviešanas rokasgrāmata, 153. un 195. lpp. Lai gan Ieviešanas rokasgrāmatai nav nekāda saistoša spēka, to var ņemt vērā, lai interpretētu šo konvenciju, skat. 2013. gada 19. decembra spriedumu *Fish Legal* un *Shirley* (C-279/12, EU:C:2013:853, 38. punkts).

apsvērumus par lēmuma projektu saskaņā ar 6. panta 7. punktu, ja tai vispirms nav tiesību tikt informētai par lēmuma projektu, jo atbilstoši 6. panta 2. punktam šādas tiesības ir tikai "ieinteresētajai sabiedrībai"? Tāpat, kāds būtu pamats "sabiedrībai" iesniegt komentārus par paredzamo darbību, ņemot vērā apstākli, ka tā nav tiesīga piekļūt visai informācijai, kas attiecas uz lēmuma projektu, jo atbilstoši 6. panta 6. punktam šīs tiesības ir piešķirtas tikai "ieinteresētajai sabiedrībai"?

68. Līdz ar to praktiski 6. pantam ir jāveido saskaņots kopums. Tas nozīmētu – vai nu paplašināt jēdziena "ieinteresētā sabiedrība" piemērošanas jomu visās pārējās 6. panta normās tā, lai tam faktiski būtu jēdziena "sabiedrība" nozīme, kas ir pretrunā to skaidrajam formulējumam, vai arī ar interpretācijas palīdzību sašaurināt 6. panta 7. punktu tādējādi, ka tikai "ieinteresētajai sabiedrībai" būtu līdzdalības tiesības iepriekš 65. punktā minētajā izpratnē, lai atbilstu pārējām šā panta normām.

69. Manuprāt, saskaņotais kopums, kādam būtu jābūt 6. pantam, piešķir līdzdalības tiesības tikai "ieinteresētajai sabiedrībai", nevis "sabiedrībai" gan praktisku, gan principiālu iemeslu dēļ.

70. No *praktiskā* viedokļa man ir grūti iedomāties, kā procedūras un tiesības, kas ir iecerētas un izstrādātas noteiktai kopienai, kuru pamatoti varētu ietekmēt paredzamā darbība, būtu piemērojamas attiecībā uz ikvienu.

71. Sāksim jau ar efektīvu informācijas paziņošanu par paredzamo darbību saskaņā ar 6. panta 3. un 2. punktu: vai gadījumā, ja šo paziņošanu nav paredzēts veikt, lai informētu sabiedrību, kam varētu būt pamatota interese, bet gan pretēji to formulējumam, lai informētu ikvienu sabiedrības pārstāvi bez teritoriāliem, ar vidi vai interesēm saistītiem ierobežojumiem, par jebkuru paredzamo darbību nebūtu jāpaziņo visā pasaulē? Vai tādā gadījumā paziņojums par katru lielāku cūku novietni (Nīderlandē) ir jāpublicē, teiksim, preses izdevumos *Financial Times*, *The Economist* vai kādā citā patiesi globāla mēroga plašsaziņas līdzeklī?

72. Līdz ar to ir diezgan skaidrs, ka jēdziens "sabiedrība", kas ir izmantots dažādās 6. panta normās, ir jāinterpretē sapratīgās robežās, ņemot vērā to, ko ir paredzēts sasniegt ar pantu kopumā, proti, sabiedrībai, kuru varētu skart [paredzamā darbība], sniegt pienācīgu iespēju laikus un iepriekš iegūt informāciju par lēmuma pieņemšanu plānoto darbību gadījumā un iespēju tajā piedalīties [17].

73. Ar šo praktisko aspektu ir saistīts *principiāls* jautājums, proti, kāda ir čeha, dāņa vai ķīnieša [18] interese, nemaz nerunājot par tiesībām, saistībā ar jaunas kūts 855 sivēnmātēm būvniecību Ehtā-Sisterenā, Nīderlandes dienvidaustrumos, ja katrs no viņiem dzīvo tūkstošiem kilometru attālumā no paredzamās darbības vietas?

74. Protams, Orhūsas konvencijas preambulā ir atgādināts, ka katrai personai ir tiesības dzīvot vidē, kas atbilst šīs personas veselības stāvoklim. Tāpat nav šaubu, ka netrūkst teoriju par to, kāpēc vides tiesības ir īpašas, kolektīvas tiesības, kuras ir jāļauj izmantot īpašā veidā. Tāpat arī vairāku pašas Orhūsas konvencijas 3. panta vispārējo normu, kā arī tās turpmāko īpašo noteikumu mērķis ir paredzēt pēc iespējas plašāku sabiedrības līdzdalību, kā arī piekļuvi tiesai saistībā ar vides jautājumiem.

17 Skat. 2019. gada 7. novembra spriedumu *Flausch* u.c. (C-280/18, EU:C:2019:928, 32. un nākamie punkti), kurā Tiesa ir norādījusi, ka paziņošanas veida efektivitāte tiek vērtēta attiecībā uz "ieinteresēto sabiedrību", nevis "sabiedrību" kopumā. Skat. arī ģenerāladvokātes J. Kokotes [*J. Kokott*] secinājumus lietā *Flausch* u.c. (C-280/18, EU:C:2019:449, 62. punkts).

18 Iepriekš 10. punktā minētais to personu piemēru uzskaitījuma turpinājums, kurām saskaņā ar Nīderlandes valdības apstiprinājumu būtu *tiesības* piedalīties sabiedrības līdzdalības procedūrā saskaņā ar Nīderlandes tiesību aktiem.

75. Tomēr, ņemot vērā visus šos pieņēmumus, pēc manām, iespējams, tradicionālām un pozitīvām domām, es joprojām nesaskatu, kāda būtu čehu, dāņu vai ķīniešu interese saistībā ar paredzamo faktisko vides darbību pamatlietā tādā lietā kā šī. Tomēr vēl jo vairāk no Orhūsas konvencijas noteikumiem es nevaru secināt šādas īstenojamas tiesības. Ņemot vērā vispārējo loģiku, kā arī tās kontekstu, Orhūsas konvenciju nevar interpretēt tādējādi, ka ar to *ikvienam* ir paredzētas sabiedrības līdzdalības *tiesības* tās 6. pantā paredzētajā vides lēmumu pieņemšanas procedūrā.

76. Tādējādi daudz pamatotāka 6. panta 7. punkta interpretācija, aplūkojot to pašu par sevi, ir tāda, ka šai tiesību normai ir jābūt tādai pašai loģikai, kāda ir pārējām minētā panta normām. Lai noteiktu "ieinteresēto sabiedrību" konkrētajā sabiedrības līdzdalības procedūrā, valsts iestādēm būtu jāļauj "sabiedrībai" kopumā vērsties valsts iestādēs un izskaidrot savu interesi un nostāju lēmumu pieņemšanas procesā. Ievērojot minēto, saskaņā ar 6. panta 7. punktu "sabiedrība" kopumā var iesniegt apsvērumus valsts iestādēm. Tomēr tas nenozīmē, ka minētajai plašajai sabiedrībai būtu jebkādas tiesības saistībā ar faktisko dalību šajā procedūrā vai arī ka valsts iestādēm būtu jebkādi atbilstoši pienākumi. Lai "sabiedrībai" būtu šīs tiesības, tai ir jābūt "ieinteresētās sabiedrības" daļai.

77. Lai vērtējums būtu pilnīgs, nešķiet, ka Atbilstības komitejas ziņojumi, uz kuriem atsaucas iesniedzējtiesa, liecinātu par atšķirīgu interpretāciju. Tā ir taisnība, ka šī komiteja ir konstatējusi, ka Konvencijas puse, ierobežojot tiesības iesniegt apsvērumus ar "ieinteresēto sabiedrību", nav nodrošinājusi 6. panta 7. punktā paredzēto tiesību pilnīgu piemērošanu. Tomēr tas bija konstatēts arī tāpēc, ka šie apsvērumi bija jāiesniedz kā "pamatoti priekšlikumi", kas nozīmē, ka tajos bija jāizvirza pamatoti argumenti, ko, iespējams, varētu uzskatīt par nedaudz aprūgtinošu pienākumu (administratīvā) sabiedrības līdzdalības procedūrā [19]. Tāpat Orhūsas konvencijas 6. panta 8. punktā ir paredzēts pienākums valsts iestādēm "nopietni izvērtēt visus saņemtos apsvērumus" tās lēmuma pieņemšanā [20]. Tomēr šie konstatējumi faktiski neattiecas uz 6. panta 7. punkta piemērošanas jomu attiecībā uz "sabiedrību" un šīs sabiedrības noteikšanu Orhūsas konvencijas 6. panta vispārējā kontekstā.

78. Visbeidzot un pakārtoti minētajam – šeit ierosinātā Orhūsas konvencijas interpretācija arī nodrošina interpretāciju, kas ir atbilstīga un saskaņota ar Direktīvu 2011/92 un 2010/75. Jānorāda, ka Direktīvās 2011/92 un 2010/75 līdzdalības tiesības ir piešķirtas tikai "sabiedrībai", *ciktāl* tā ir "ieinteresētās sabiedrības" daļa. Līdz ar to, lai gan direktīvās tiesības tikt informētam par lēmuma projektu ir paredzētas "sabiedrībai" kopumā [21], tiesības iesniegt apsvērumus, kopā ar visām pārējām līdzdalības tiesībām, ir paredzētas tikai "attiecīgajai sabiedrībai" [22].

79. Direktīvās izmantotā pieeja un loģiskās atšķirības, kas būtībā atspoguļo Savienības likumdevēja interpretāciju par Orhūsas konvencijas 6. panta 7. punktu, šķiet saskaņotas. Lai gan ikvienam ("sabiedrībai") ir tiesības tikt informētam par lēmuma projektu, tikai "ieinteresētā sabiedrība", proti, sabiedrības daļa, kura faktiski ir skarta vai kurai ir interese, ir tiesīga aktīvi piedalīties procedūrā.

19 Atbilstības komitejas 2008. gada 4. aprīļa konstatējumi un ieteikumi, Lietuva (ACCC/C/2006/16, 80. punkts).

20 Atbilstības komitejas 2011. gada 8. februāra konstatējumi un ieteikumi, Spānija (ACCC/C/2008/24, 99. un 100. punkts).

21 Direktīvas 2011/92 6. panta 2. punkts un Direktīvas 2010/75 24. panta 1. punkts kopā ar IV pielikuma 1. punktu.

22 Attiecībā uz tiesībām iesniegt apsvērumus skat. Direktīvas 2011/92 6. panta 4. punktu un Direktīvas 2010/75 24. panta 1. punktu kopā ar IV pielikuma 3. un 5. punktu. Attiecībā uz pārējām līdzdalības tiesībām, skat. Direktīvas 2011/92 6. panta 3. un 5.–7. punktu un Direktīvas 2010/75 24. panta 1. punktu kopā ar IV pielikuma 3. punktu.

80. Visbeidzot, pat ja Savienības tiesību akti kopumā un it īpaši atsevišķi to noteikumi dažkārt tie izcelti kā tādi, kas ir pretrunā konkrētiem Orhūsas konvencijas noteikumiem [23], šis noteikti nav tāds gadījums. Gluži otrādi, man šķiet, ka Savienības likumdevējs ir diezgan racionāli novērtējis un transponējis starptautiskajās tiesībās paredzētos pienākumus, nepazeminot Orhūsas konvencijas 9. panta 2. punktā noteiktās minimālās prasības. Tādējādi, pretēji iesniedzējtiesai, es neuzskatu, ka šajā jautājumā pastāv neatbilstība vai pretrunas starp direktīvu un Orhūsas konvencijas piemērošanas jomu.

d) Vai 6. pantā paredzētās līdzdalības tiesības ir uzskatāmas par "leges imperfectae"?

81. Jānorāda, ka attiecīgie Nīderlandes noteikumi tomēr ir nedaudz niansētāki. No vienas puses, Nīderlandes valdība apgalvo, ka jēdzienam "sabiedrība" šīs tiesību normas izpratnē vajadzētu nozīmēt ikvienu. Līdz ar to, kā liecina arī šā pienākuma transponēšana valsts tiesību aktos, *ikviens ir tiesīgs* iesniegt apsvērumus un piedalīties sabiedrības līdzdalības procedūrā, kas paredzēta 6. pantā. Tomēr tikai "ieinteresētajām pusēm", proti, "ieinteresētajai sabiedrībai", ir piekļuve tiesai.

82. Šādas pieejas izmantošana attiecīgo Orhūsas konvencijas noteikumu interpretācijā nozīmētu, ka 6. panta 7. punktā vai pat 6. pantā kopumā ir paredzēts, ka ikviens ir tiesīgs piedalīties vides lēmumu pieņemšanas procesā. Tomēr vienīgi tām personām, kas minētas 9. panta 2. punktā kā "ieinteresētā sabiedrība", būtu piekļuve tiesai. Turklāt faktiskai līdzdalībai atbilstīgi 6. pantam nebūtu ietekmes uz 9. panta 2. punkta tvērumu: 6. panta 7. punktā minētā "sabiedrība" nekad nevarētu iegūt "ieinteresētās sabiedrības" statusu 9. panta 2. punkta izpratnē, pat ja šī sabiedrībā pilnībā ir piedalījusies vides lēmumu pieņemšanas procesā.

83. Jāatgādina, *ka* 9. panta 2. punkts skaidri reglamentē to lēmumu būtības un procesuālo likumību, uz kuriem attiecas 6. pantā paredzētā līdzdalības procedūra, *ka* 9. panta 2. punkts ir piemērojams tikai "ieinteresētajai sabiedrībai" un *ka* 9. panta 3. punkts nereglamentē to lēmumu likumību, uz kuriem attiecas 6. pantā paredzētā procedūra [24]. Citiem vārdiem sakot, uzskats, ka ar 6. pantu līdzdalības tiesības tiek piešķirtas "sabiedrībai" kopumā, radītu situāciju, kad Orhūsas konvencijā tiek paredzētas līdzdalības tiesības "sabiedrībai", neieviešot atbilstošu šādu tiesību īstenošanas mehānismu tās 9. pantā.

84. Tādējādi pastāvētu divas dalībnieku kategorijas, kas piedalītos vides lēmumu pieņemšanas procesā administratīvajā iestādē saskaņā ar Orhūsas konvenciju. Proti, dalībnieki, kuri ir tiesīgi celt prasību, un tie, kuriem nav nekādu tiesību. Pēdējai kategorijai būtu tiesības iesniegt apsvērumus un iesaistīties procedūrā. Taču praktiskā nozīmē nebūtu šo tiesību īstenošanas mehānisma. Protams, sākumā nevar neminēt pieņēmumu, ka visas administratīvās iestādes visās dalībvalstīs rīkojas nevainojami. Tomēr, pieņemot, ka viena vai vairākas no tām ik pa laikam neatbilstu šim ideālam, nebūtu pilnīgi nekāda mehānisma, kas liegtu šādai ne tik nevainojamai administratīvajai iestādei jebko, ko tai iesniedz "sabiedrība", kas nav "ieinteresētā sabiedrība", uzreiz izmest atkritumu tvertnē.

85. Es uzskatu, ka šāda koncepcija nav pieņemama, un šajā ziņā piekrītu Komisijas viedoklim [25]. Saskaņā ar Orhūsas konvenciju un galvenokārt Savienības tiesībām kopumā [26] vai arī jebkuru tiesību sistēmu, kas ir šī nosaukuma vērta, *lai būtu tiesības, ir jābūt tiesību aizsardzībai*. Ja nav nekādu līdzekļu, lai īstenotu atbilstošo citas puses, šajā gadījumā valsts iestādes, pienākumu, tad pēc definīcijas nav nekādu tiesību. To var uzskatīt par dāvanu, labvēlību vai pat labdarību, bet diez vai par tiesībām.

23 Skat., piemēram, Atbilstības komitejas 2017. gada 17. marta konstatējumus un ieteikumus ACCC/C/2008/32 (II daļa) par Savienības atbilstību, kuros Atbilstības komiteja secināja, ka Savienības tiesību aktos nav paredzēta atbilstoša neleģislatīvu aktu vides jomā pārskatīšana administratīvā iestādē vai tiesā saskaņā ar LESD 263. panta 4. punktu.

24 Skat. iepriekš šo secinājumu 48.–50. punktu.

25 Skat. iepriekš šo secinājumu 64. punktu.

26 Šajā ziņā skat. spriedumus, 2002. gada 25. jūlijs, *Unión de Pequeños Agricultores*/Padome (C-50/00 P, EU:C:2002:462, 38. un 39. punkts); 2008. gada 3. septembris, *Kadi* un *Al Barakaat International Foundation*/Padome un Komisija (C-402/05 P un C-415/05 P, EU:C:2008:461, 335. punkts), un 2010. gada 18. marts, *Alassini* u.c. (no C-317/08 līdz C-320/08, EU:C:2010:146, 61. punkts).

Līdz ar to, ja Savienības tiesību aktos vai šajā jomā pieņemtā starptautiskā konvencijā, kuras dalībniece ir Eiropas Savienība un kuru tā iekļauj un īsteno iekšēji Savienības tiesību sistēmā, ir paredzētas tiesības, ir jābūt piekļuvei tiesai, lai tās īstenotu vai nu ar attiecīgā tiesību akta palīdzību, vai, ja tāda nav, saskaņā ar Eiropas Savienības Pamattiesību hartas (turpmāk tekstā – "Harta")[27] 47. pantu.

e) Vai runa ir tikai par "procesuālo" likumību, vai arī ietekmi saistībā ar līdzdalību?

86. Iespējams, vismaz teorētiski varētu būt daži starpposmi saistībā ar attiecīgo tiesību uz piekļuvi tiesai apjomu.

87. Pirmkārt, kā būtu, ja tiktu uzskatīts, ka "sabiedrībai" 6. panta 7. punkta izpratnē būtu piekļuve tiesai tikai, ciktāl tās pārstāvji ir piedalījušies vides lēmumu pieņemšanas procedūrā? Vai tādējādi šādas personas varētu nodrošināt tikai savu personisko līdzdalības tiesību ievērošanu, ciktāl tās tika izmantotas, bet tās nebūtu tiesīgas pārsūdzēt galīgo lēmumu pilnībā? Pakārtoti – kā būtu, ja tās varētu pārsūdzēt 6. pantā noteiktās procedūras rezultātā pieņemtā lēmuma likumību tikai saskaņā ar *procesuālajām* normām, nevis pēc būtības?

88. Šādus ierosinājumus vēl jo mazāk pamato Orhūsas konvencijas teksts un struktūra. Tie faktiski nozīmētu, ka papildus "sabiedrības" un "ieinteresētās sabiedrības" kategorijai tiek ieviesta trešā "daļēji ieinteresētās sabiedrības" (jeb "procesuāli ieinteresētās sabiedrības") kategorija.

89. Turklāt es neuzskatu, ka šādi starpposmi faktiski ir iespējami. Pirmajā gadījumā pārbaudes tiesā apjoms "à la carte" būtu pilnībā atkarīgs no pieteikuma iesniedzēja personīgā lēmuma administratīvajā posmā[28]. Otrs gadījums ir balstīts uz iedomātu (un praksē gandrīz neīstenojamu) to lēmumu būtības vai procesuālās likumības atšķirību, uz kuriem ir attiecināma 6. pantā paredzētā procedūra[29]. Tomēr galvenokārt arī pašā 9. panta 2. punktā nav veikta šāda nošķiršana. Faktiski 9. panta 2. punktā tiesības celt prasību nav pat paredzētas personai, kas atsaucas tikai uz procesuālu kļūdu, ja ir skaidrs, ka apstrīdētais lēmums nebūtu bijis atšķirīgs bez šīs kļūdas[30].

90. Otrkārt, ja 6. panta 7. punkts būtu jāinterpretē tādējādi, ka jebkura persona, kas faktiski piedalās sabiedrības līdzdalības procedūrā, kļūst par "ieinteresēto sabiedrību", šāda prasība būtu jāpiemēro visām līgumslēdzējām pusēm, nosakot, kas ir pamatota interese vai tiesību aizskārums saskaņā ar 9. panta 2. punktu attiecībā uz "ieinteresēto sabiedrību", kas nav nevalstiskas organizācijas. Citiem vārdiem sakot, saskaņā ar 9. panta 2. punktu līgumslēdzējai pusei ir pienākums izmantot kritēriju par "ieinteresētību".

91. Tomēr tas tā nevar būt. Atbilstoši 9. panta 2. punktam līgumslēdzējām pusēm ir ievērojama rīcības brīvība noteikt to, kas ir pietiekama ieinteresētība, lai celtu prasību, vai tiesību aizskārums attiecībā uz "ieinteresēto sabiedrību", kas nav nevalstiskās organizācijas[31]. Turklāt ietekmes saistībā ar līdzdalību jēdziens apdraudētu tiesību celt prasību nosacījumu pamatojumu 9. panta 2. punktā. Ja ikviens būtu

27 Šajā ziņā skat. spriedumus, 2008. gada 15. aprīlis, *Impact* (C-268/06, EU:C:2008:223, 45.–47. punkts un tajos minētā judikatūra), un 2017. gada 27. septembris, *Puškár* (C-73/16, EU:C:2017:725, 57. un 58. punkts un tajos minētā judikatūra).

28 Pārbaudes tiesā apjoms varētu būt pretrunā agrākai Tiesas judikatūrai par šo jautājumu 2015. gada 15. oktobra spriedumā Komisija/Vācija (C-137/14, EU:C:2015:683, 75.–82. punkts), kurā Tiesa ir norādījusi, ka pārbaudes tiesā attiecināšana tikai uz pamatiem, kas tika jau izvirzīti administratīvajā posmā, nav saderīga ar pēc iespējas plašāku piekļuvi pārbaudei tiesā vides jautājumos.

29 Par vispārējām grūtībām nodalīt un skaidri nošķirt pamatus prasībā, kas celta saistībā ar vides jautājumiem, pēc analoģijas skat. manus secinājumus lietā *North East Pylon Pressure Campaign* un *Sheehy* (C-470/16, EU:C:2017:781, 74.–91. punkts).

30 Šajā ziņā skat. spriedumu, 2013. gada 7. novembris, *Gemeinde Altrip* u.c. (C-72/12, EU:C:2013:712, 49.–51. punkts).

31 Spriedums, 2015. gada 16. aprīlis, *Gruber* (C-570/13, EU:C:2015:231, 38. punkts).

tiesīgs piedalīties [dalības procedūrā] atbilstoši 6. panta 7. punkta noteikumiem un, to darot, iegūtu tiesības celt prasību saskaņā ar 9. panta 2. punktu, jo vienkārši ir piedalījies dalības procedūrā, 9. panta 2. punkts būtībā būtu piemērojams *ikvienam*, proti, būtu *actio popularis*. Taču Orhūsas konvencijas izstrādātāji ir skaidri noraidījuši šādu iznākumu [32].

f) Starpsecinājumi

92. Lai gan ievērojot pilnībā Orhūsas konvencijas garu un centienus ar to padarīt atklātu lēmumu pieņemšanas procesu un nodrošināt tiesu pieejamību vides jautājumos, es vienkārši nevaru piekrist domai, ka, balstoties uz 6. panta 7. punkta formulējumu, izraujot to no šā panta kopējā konteksta, visā 6. pantā nostiprinātās sabiedrības līdzdalības tiesības ir jāpiešķir ikvienam. Šis secinājums ir balstīts ne tikai uz pašu tiesību normu, bet arī, kā tas norādīts šo secinājumu iepriekšējās apakšsadaļās, uz diezgan apšaubāmām sekām, kādas šāda paplašināšana varētu radīt attiecībā uz citām Orhūsas konvencijas normām, it īpaši uz vēlāko jautājumu par piekļuvi tiesai. Slavējamais mērķis piešķirt plašāku piekļuvi tiesai vides jautājumos nedrīkst tikt atrauts no tiesību akta vispārējās loģikas un tā ierobežojumiem.

93. Ņemot vērā visu iepriekš minēto, es secinu, ka Orhūsas konvencijas 6. panta 7. punkts ir jāinterpretē tādējādi, ka tajā līdzdalības tiesības ir paredzētas tikai "sabiedrībai", ciktāl tās pārstāvji ir "ieinteresētā sabiedrība", un ka 9. panta 2. punkts tāpat ir piemērojams tikai attiecībā uz "ieinteresēto sabiedrību". Tādēļ šai pēdējai tiesību normai nav pretrunā situācija, kad tiesības uz piekļuvi tiesām tiek liegtas "sabiedrībai" kopumā, kas tajā pašā laikā netiek uzskatīta par "ieinteresēto sabiedrību".

3. Plašākas tiesības, kas paredzētas valsts tiesību aktos

94. Kāda būtu šā secinājuma ietekme uz pirmās prasītājas situāciju, ja to skatītu *tikai* Orhūsas konvencijas un Direktīvas 2010/75, kā arī, iespējams, Direktīvas 2011/92 kontekstā? Pirmā prasītāja ir fiziska persona, kas pēc profesijas ir veterinārārste. Viņa apgalvo, ka savas profesijas un saistībā ar to nodotā zvēresta dēļ viņu personīgi satrauc dzīvnieku labjūtība. Tomēr saskaņā ar valsts tiesību aktiem minētais nav nekāds interešu aizskārums, kas būtu pamats, lai viņa iegūtu skartās puses statusu.

95. Atbilstoši iepriekš izklāstītajai Orhūsas konvencijas interpretācijai pirmā prasītāja ir "sabiedrības", nevis "ieinteresētās sabiedrības" pārstāve. Viņa nav tiesīga piedalīties Orhūsas konvencijas 6. pantā paredzētajā vides lēmumu pieņemšanas procedūrā. Turklāt saskaņā ar valsts tiesību aktiem viņa acīmredzami nav "ieinteresētās sabiedrības" pārstāve 9. panta 2. punkta izpratnē. Tā kā viņai nepiemīt 6. pantā paredzētās līdzdalības tiesības, līgumslēdzējai pusei nav pienākuma piešķirt viņai tiesības uz piekļuvi tiesai saskaņā ar 9. panta 2. punktu. 9. panta 3. punkts nav piemērojams darbībām vai bezdarbībai, uz ko jau attiecas 9. panta 2. punkts. Tādējādi arī 9. panta 3. punktā nav ietverts nekāds papildu pienākums. Direktīvas 2010/75 un 2011/92 noteikumi nekādā ziņā neietekmē šos secinājumus.

a) Tiesības uz piekļuvi [tiesai], kas paredzētas "sabiedrībai" valsts tiesību aktos

96. Tomēr izskatāmā lieta ar to vēl nebeidzas. Jāatgādina, ka saskaņā ar Nīderlandes tiesībām valsts tiesību aktos "sabiedrībai" piešķirtās tiesības piedalīties lēmumu pieņemšanas procedūrā pārsniedz Orhūsas konvencijas 6. panta 7. punkta piemērošanas jomu, kā tā ir iepriekš interpretēta. Saskaņā ar *Wabo* 3.12. panta 5. punktu tiesības piedalīties lēmuma pieņemšanas procedūrā ir attiecināmas uz *ikvienu*, nenošķirot jēdzienus "ieinteresētā sabiedrība" un "sabiedrība". Tādējādi es saprotu, ka atbilstoši valsts tiesību aktiem ikviena fiziska un juridiska persona ir tiesīga pilnībā piedalīties sabiedrības līdzdalības procedūrā [33].

32 Skat. iepriekš šo secinājumu 46. punktu.

33 Kā iepriekš izklāstīts šo secinājumu 9. un 10. punktā.

97. Tas rada vēl vienu sarežģītības slāni. Vai Orhūsas konvencijas 9. panta 2. punktam, Direktīvas 2011/92 11. pantam un Direktīvas 2010/75 25. pantam, kā arī citām Savienības tiesību normām pretrunā ir situācija, kad "sabiedrībai" tiek liegtas tiesības uz piekļuvi tiesai saistībā ar tādu lēmumu likumību, uz kuriem ir attiecināma 6. pantā paredzētā procedūra, ja šādas plašākas sabiedrības līdzdalības tiesības nepārprotami ir piešķirtas šai kategorijai *valsts tiesību aktos*?

98. Atbilstoši Orhūsas konvencijas 3. panta 5. punktam tās līgumslēdzējas puses savos valsts tiesību aktos var ieviest labvēlīgākus noteikumus, nekā tas ir prasīts pašā konvencijā, piemēram, plašāku sabiedrības līdzdalību lēmumu pieņemšanas procedūrā, kas paredzēta tās 6. pantā. Iespēja nodrošināt vairāk tiesību valsts tiesību aktos ir tāpat atspoguļota arī vairākos īpašajos šīs konvencijas noteikumos.

99. Ņemot vērā iepriekšējā sadaļā ierosināto Orhūsas konvencijas 6. panta interpretāciju, atbilstoši kurai dalībvalstīm ir jānodrošina pilnīga sabiedrības līdzdalība tikai attiecībā uz "ieinteresēto sabiedrību", nevis "sabiedrību" kopumā, šķiet, ka Nīderlande ir garantējusi sabiedrībai plašākas līdzdalības tiesības nekā konvencijā paredzētās. Tomēr šī dalībvalsts to ir paredzējusi tikai attiecībā uz 6. pantā minēto sabiedrības līdzdalību, nevis uz 9. panta 2. punktā paredzētajām vēlākajām tiesībām uz piekļuvi tiesai.

b) Plašākas tiesības un Hartas piemērošanas joma

100. Kā šāda situācija būtu jāvērtē saskaņā ar Savienības tiesību aktiem? It īpaši, vai šādi "labvēlīgāki" valsts noteikumi ietilpst "Savienības tiesību tvērumā" Hartas piemērošanas mērķiem? Vai šādā gadījumā atbilstoši Hartas 47. panta 1. punktam tiesības uz piekļuvi tiesai ir obligāti paredzamas plašas "sabiedrības" pārstāvjiem, lai nodrošinātu tiem tiesību aizsardzības līdzekli saistībā ar plašākām līdzdalības tiesībām, kas noteiktas valsts tiesību aktos, bet ietilpst Savienības tiesību akta piemērošanas jomā?

101. Lai atbildētu uz šiem jautājumiem, ir jāveic no diviem posmiem sastāvošs izvērtējums. Pirmkārt, vai dalībvalsts, kura konkrētā jautājumā pārsniedz to, kas ir nepieciešams, un veic darbības, kas nav tieši paredzētas Savienības tiesībās, rīkojas Savienības tiesību piemērošanas jomā un tādējādi "īsteno Savienības tiesības" Hartas 51. panta 1. punkta izpratnē? Otrkārt, vai tādā gadījumā ir piemērojams Hartas 47. panta 1. punkts, jo tiek skartas "Savienības tiesībās paredzētās tiesības un brīvības"?

102. Pirmkārt, viedoklis, ka attiecīgās "labvēlīgākās" valsts tiesību normas ietilpst Hartas piemērošanas jomā saskaņā ar tās 51. panta 1. punktu, patiešām atbilstu diezgan dominējošai pieejai attiecībā uz šo jautājumu. Lai gan konkrētie valsts noteikumi (strikti runājot) nav noteikti Savienības tiesībās, tie ietilpst Savienības tiesību piemērošanas jomā, ja tie īsteno plašākus un abstraktākus Savienības tiesību noteikumus [34].

103. Tādi paši secinājumi *a fortiori* būtu jāizdara attiecībā uz tiesību aktu, kurā skaidri paredzēts, ka dalībvalstīm ir atļauts veikt pasākumus, kas pārsniedz vajadzīgo minimumu un faktiski ietver plašākas tiesības un līdzdalību, kas paredzēta tās vispārējā regulējumā, piemēram, Orhūsas konvencijas 3. panta 5. punktā un 9. panta 2. vai 3. punktā.

34 Piemēram, jau 2013. gada 26. februāra spriedumā *Åkerberg Fransson* (C-617/10, EU:C:2013:105) valsts tiesiskais regulējums, saskaņā ar kuru kā sods par nepatiesas nodokļu deklarācijas par iepriekšējo taksācijas periodu iesniegšanu tiek piemērots nodokļa uzrēķins nākamajā taksācijas periodā, tika atzīts par "Savienības tiesību īstenošanu", it īpaši dalībvalstu pienākums nodrošināt to, ka "nodokļi tiek pareizi uzlikti un iekasēti un tiek novērsta krāpšana". Skat., piemēram, arī spriedumus, 2011. gada 21. decembris, N.S. u.c. (C-411/10 un C-493/10, EU:C:2011:865, 64.–69. punkts), vai 2017. gada 13. jūnijs, *Florescu* u.c. (C-258/14, EU:C:2017:448, 48. punkts).

104. Ja tas tā būtu, tad arī būtu piemērojama iepriekš izklāstītā loģika [35] saistībā ar Orhūsas konvencijā paredzētajām tiesībām, proti, pat ja tiesības ir paredzētas dalībvalsts, nevis Savienības tiesību aktos Savienības tiesību piemērošanas jomā, kā arī atbilstīgi skaidri izteiktam pilnvarojumam, ir jābūt kompensācijas mehānismam par to pārkāpumu.

105. Tam būtu jābūt *a fortiori* attiecībā uz tādu pamatgarantiju kā tiesības uz efektīvu tiesību aizsardzību un piekļuvi tiesai saskaņā ar Hartas 47. panta 1. punktu. Ar 47. panta 1. punktu privātpersonām tiek piešķirtas tiesības, uz kurām pašām par sevi var atsaukties [36]. Kā precizēts Tiesas nesenākā judikatūrā, Hartas 47. pants nav tikai daži virspusēji jautājuma rotājumi un dekorācijas, bet gan jebkuras uz tiesiskuma balstītas sistēmas būtība un kvintesence [37].

106. Tomēr nesenajā (virspalātas) spriedumā *TSN* un *AKT* Tiesa konstatēja, ka dalībvalsts neīsteno Savienības tiesības Hartas 51. panta 1. punkta izpratnē, ja tā pieņem valsts tiesību normas, kas ir dalībvalstu kompetencē, pamatojoties uz Savienības tiesību normu, saskaņā ar kuru direktīva neskar dalībvalstu tiesības piemērot labvēlīgākus noteikumus [38].

107. No minētā sprieduma izriet, ka svarīga šķiet katra atsevišķā noteikuma mikroanalīze. "Tā kā Savienības tiesību normās attiecīgajā jomā nav reglamentēti nekādi konkrēti aspekti un nav noteikti nekādi specifiski pienākumi dalībvalstīm saistībā ar konkrēto situāciju, valsts tiesiskais regulējums, ko pieņem dalībvalsts attiecībā uz šo aspektu, ir ārpus Hartas piemērošanas jomas, un attiecīgo situāciju nevar vērtēt, ņemot vērā Hartas normas [..]" [39].

108. Es nevaru pilnībā piekrist sprieduma *TSN* un *AKT* formulējumam, ciktāl varētu teikt, ka, pretēji Tiesas pastāvīgajai judikatūrai, situācijas pēkšņi un negaidīti te ietilptu, te neietilptu Savienības tiesību un līdz ar to arī Hartas piemērošanas jomā, vērtējot tās katras sekundāro tiesību normas līmenī [40]. Atbilstoši šai loģikai vairākas jau izskatītas lietas, kurās nebija nevienas konkrētas Savienības tiesību normas, kas reglamentētu konkrēto jautājumu, bet tika uzskatīts, ka tās ietilpst Savienības tiesību un tātad Hartas piemērošanas jomā, pēkšņi vairs neietilptu Hartas tvērumā [41]. Šāda pieeja atšķiras arī no citiem nesenākajiem judikatūras virzieniem, saskaņā ar kuriem Harta un tajā paredzētās garantijas joprojām ir piemērojamas, lai gan ir atzīts, ka nevienā konkrētā sekundāro tiesību normā nav garantētas tādas īpašas tiesības, kas būtu pretrunā valsts tiesībās noteiktajam likumdošanas risinājumam [42].

109. Tomēr es varu pieņemt sprieduma *TSN* un *AKT* funkcionālo loģiku. Tiesa šo secinājumu 107. punktā minēto apgalvojumu izteica tikai pēc tam, kad bija izvērtējusi saskaņošanas līmeni attiecīgajā jomā, Savienības kompetences būtību un vissvarīgāk, kad tā bija formulējusi nosacījumu, ka "labvēlīgākie" valsts tiesībās paredzētie "pasākumi" nedrīkst skart Savienības tiesību saskaņotību attiecīgajā jomā [43].

35 Skat. šo secinājumu 85. punktu un tajā minēto judikatūru.

36 Skat., piemēram, neseno spriedumu, 2019. gada 29. jūlijs, *Torubarov* (C-556/17, EU:C:2019:626, 56. punkts un tajā minētā judikatūra).

37 Skat., piemēram, spriedumu, 2019. gada 19. novembris, A.K. u.c. (Augstākās tiesas Disciplinārlietu palātas neatkarība) (C-585/18, C-624/18 un C-625/18, EU:C:2019:982, 120. un 167. punkts un tajos minētā judikatūra).

38 Spriedums, 2019. gada 19. novembris (C-609/17 un C-610/17, EU:C:2019:981, it īpaši 49.–51. punkts).

39 Turpat, 53. punkts.

40 Tam notiekot diezgan neloģiski: jo konkrētāka un specifiskāka diskusija kļūst pēc būtības, jo ticamāk, ka lieta pēkšņi vispār "neietilpst" Savienības tiesību "piemērošanas jomā", lai gan, domājams, visi saistītie un strukturāli abstraktie jautājumi joprojām ietilpst šajā tvērumā. Praktiski tas varētu izraisīt to, ka visas diskusijas pēc būtības tiktu izjauktas jurisdikcijas pārbaudes posmā, ilga un detalizēta būtības izvērtējuma rezultātā pēkšņi kļūstot par jautājumu par jurisdikcijas/pieņemamības neesamību.

41 Tā ietvaros tādi abstrakti jēdzieni kā "pareiza PVN iekasēšana" vai "Savienības finanšu resursi" virtuāli varētu radīt jautājumus par PVN piemērošanu vai krāpšanas gadījumus Savienības finanšu resursu jomā Savienības tiesību piemērošanas jomā. Tomēr, ja tā patiešām būtu pareiza loģika (un abstrakcijas līmenis), tad spriedums *TSN* un *AKT* arī stingri ietilptu Savienības tiesību piemērošanas jomā, jo šajā abstrakcijas līmenī "ikgadējais apmaksātais atvaļinājums" noteikti ir paredzēts gan Savienības primāro, gan sekundāro tiesību aktos. Par šādas "īstenošanas loģikas" attiecināšanu uz Hartas piemērošanas jomu skat. arī manus secinājumus lietā *Ispas* (C-298/16, EU:C:2017:650, 26.–56. punkts).

42 Skat., piemēram, spriedumu, 2019. gada 13. jūnijs, *Moro* (C-646/17, EU:C:2019:489, 66.–74. punkts).

43 Spriedums, 2019. gada 19. novembris (C-609/17 un C-610/17, EU:C:2019:981, 47.–51. punkts).

110. Manuprāt, šādā kontekstā galvenais nav jautājums par Hartas piemērojamību (un Savienības tiesību tvērumu), bet gan par *īpašu tiesību* noteikšanu, kas *būtu paredzētas Savienības tiesību aktos* un būtu pamats Hartas 47. panta 1. punktā noteiktajai aizsardzībai.

111. Tādēļ, otrkārt, pat īpaši neuzsverot to, ka visi "sabiedrības" līdzdalības tiesību elementi pilnībā neietilpst Savienības tiesību piemērošanas jomā, nemainīgs ir apstāklis, ka Savienības tiesībās nav garantētas "sabiedrības" līdzdalības tiesības, kas varētu tikt īstenotas saskaņā ar Hartas 47. panta 1. punktu. Tādējādi Savienības tiesībām nav pretrunā tas, ka "sabiedrības" pārstāvjiem, kas nav "ieinteresētā sabiedrība", tiek liegtas tiesības uz piekļuvi tiesai. Tomēr tas nav iemesls, kura dēļ Harta vai Savienības tiesības vispār *nebūtu piemērojamas* šajā lietā, bet tas tā drīzāk būtu tāpēc, ka Savienības tiesībās nav paredzētas šādas līdzdalības tiesības "sabiedrībai". Ja Savienības tiesībās nav paredzētas *nekādas tiesības* vai brīvības, saskaņā ar Hartas 47. panta 1. punktu nepastāv tiesības uz piekļuvi tiesai, lai īstenotu neeksistējošu tiesību ievērošanu.

112. Proti, es jau esmu ierosinājis, ka galvenā analīze šādās lietās ne vienmēr ir par Hartas *piemērošanas jomu*, bet gan drīzāk par to *tiesību* konstatēšanu, kas izriet no *īpašas* Savienības tiesību *normas* [44]. Nepastāvot šādām īpašām tiesībām, pat lietā, kas saskaņā ar tradicionālāku un dāsnāku Savienības tiesību piemērošanas jomas interpretāciju ietilpst to tvērumā, Savienības tiesību aktiem būs maza vai pat nekāda ietekme attiecībā uz to, jo tā ir dalībvalstu normatīvā telpa dalītās kompetences jomā. Šādā gadījumā Tiesa pēkšņi nezaudē savu jurisdikciju, bet gan secina, ka attiecīgais valsts regulējums nav pretrunā Savienības tiesību aktiem.

113. Kopumā visu šo iemeslu dēļ uz jautājumu par tiesību uz piekļuvi tiesai liegšanu "sabiedrības" pārstāvjiem, kas nav "ieinteresētā sabiedrība", atbilstību situācijā, kad šiem sabiedrības pārstāvjiem ir piešķirtas *līdzdalības tiesības saskaņā ar valsts aktiem*, ierosinu atbildēt šādi.

114. Pirmkārt, Orhūsas konvencijas 6. pantā līdzdalības tiesības pilnībā tiek garantētas tikai "ieinteresētajai sabiedrībai". "Sabiedrībai" šādas tiesības nav garantētas nedz saskaņā ar šo normu, nedz *a fortiori* ar kādu citu Savienības tiesību normu, tostarp Direktīvām 2011/92 un 2010/75.

115. Otrkārt, pat ja šāda situācija nebūtu ārpus Savienības tiesību un līdz ar to arī Hartas piemērošanas jomas, nemainīgs ir apstāklis, ka šādā situācijā Savienības tiesībās nav nodrošinātas un garantētas nekādas tiesības. Līdz ar to valsts tiesību aktos paredzētā tiesību īstenošana ir valsts (fundamentālo tiesību) garantiju jautājums. Savienības tiesību akti pieļauj šādu [tiesību] liegšanu, jo pirmām kārtām tajos nav paredzēta prasība tās attiecināt uz "sabiedrību" kopumā. Šādos gadījumos valsts līmenī piešķirto tiesību aizsardzība ir jāparedz saskaņā ar valsts tiesību aktiem.

116. Ir jāizsaka pēdējā piezīme. Šāds iznākums ir saderīgs ne tikai ar tādas saliktas tiesību sistēmas un daudzpakāpju pamattiesību aizsardzības loģiku, kāda ir Eiropas Savienība, bet arī ar Orhūsas konvencijas vispārējiem mērķiem. Sabiedrības līdzdalību vides jomā var sekmēt un veicināt dažādos veidos. Viens no tiem varētu būt arī noteikta "dažādu ātrumu" sabiedrības līdzdalības sistēma, proti, lai veicinātu [sabiedrības] līdzdalību, kādā posmā tiek nodrošināts vairāk nekā Orhūsas konvencijā paredzēts, bet tas tā obligāti nav vēlākajos posmos.

117. Šādā situācijā uzstāt uz absolūtisma "visu vai neko" pieeju, kas nozīmētu to – ja kaut kādi papildu pasākumi tiek nodrošināti vienā posmā [45], tādi būtu jānodrošina arī pārējos, galu galā būtu neproduktīvi no Orhūsas konvencijas mērķu viedokļa. Patiešām neviena laba rīcība nepaliek nesodīta. Sardoniskus apgalvojumus liekot pie malas, varētu būt iespējams, ja attiecībā uz fakultatīvo papildu pasākumu tiktu apgalvota šāda "visu vai neko" izvēle, vairāku līgumslēdzēju pušu dabiska reakcija, visticamāk, būtu

44 Skat. manus secinājumus lietā *El Hassani* (C-403/16, EU:C:2017:659, 74.–83. punkts), kā arī, ciktāl tas skar attiecīgo tiesību analīzes līmeni, manus secinājumus lietā *Dzivev* (C-310/16, EU:C:2018:623, 70.–80. punkts).

45 Lai gan, kā izklāstīts šo secinājumu 11. punktā, iemesli, kādēļ šāds papildu pasākums ir paredzēts konkrētajā posmā, atbilst labas pārvaldes izpratnei.

neparedzēt "nekādus papildu pasākumus". Tomēr diez vai tas ir iznākums, uz ko būtu jātiecas saprātīgai tādu (juridiski īstenojamu) pienākumu piemērošanas jomas interpretācijai, kas ir noteikti tiesību aktā, kura mērķis ir veicināt sabiedrības līdzdalību vides jautājumu lēmumu pieņemšanas procedūrā.

c) Secinājumi

118. Ņemot vērā visu iepriekš minēto, es ierosinu Orhūsas konvencijas 6. pantu, kā arī Direktīvas 2011/92 6. pantu un Direktīvas 2010/75 24. pantu interpretēt tādējādi, ka tajos līdzdalības tiesības pilnībā ir piešķirtas tikai "ieinteresētajai sabiedrībai" šo tiesību izpratnē, nevis "sabiedrībai" kopumā.

119. Nedz Orhūsas konvencijas 9. panta 2. punkts, nedz Direktīvas 2011/92 11. pants vai Direktīvas 2010/75 25. pants, vai arī Hartas 47. pants šajā ziņā neliedz situāciju, kad "sabiedrības" pārstāvjiem, kas nav "ieinteresētā sabiedrība", tiek liegtas tiesības uz piekļuvi tiesai.

C. Nosacījums par iepriekšēju dalību

120. Ar trešo līdz sesto jautājumu, kas ir jāizskata kopā, iesniedzējtiesa jautā, vai Orhūsas konvencijas 9. panta 2. punktam, kā arī Direktīvas 2011/92 11. pantam un Direktīvas 2010/75 25. pantam pretrunā ir tāds valsts tiesību aktos paredzēts nosacījums kā *Awb* 6:13. pantā minētais, saskaņā ar kuru "ieinteresētās sabiedrības" tiesības uz piekļuvi tiesai ir atkarīgas no iepriekšējas apsvērumu iesniegšanas sabiedrības līdzdalības procedūrā, izņemot, ja tai ir pamatots iemesls, kāpēc tā to nav izdarījusi. Gadījumā, ja Tiesa uz šo jautājumu atbildētu noliedzoši, iesniedzējtiesa vēl jautā, vai šīm pašām tiesību normām pretrunā ir valsts tiesiskais regulējums, saskaņā ar kuru valsts tiesa "ieinteresētās sabiedrības" pārstāvju prasību var atzīt par pieņemamu tikai attiecībā uz tiem lēmuma elementiem, pret kuriem iebildumi bija izvirzīti jau sagatavošanas posmā. Visbeidzot, ar sesto jautājumu iesniedzējtiesa jautā, vai atbilde uz šiem jautājumiem mainās, ja runa ir par "sabiedrību".

121. Ņemot vērā iemeslus, ko es izklāstīšu šajā sadaļā, man šķiet, ka nosacījums par iepriekšēju dalību administratīvajā procedūrā patiešām nav saderīgs ar tiesībām uz piekļuvi tiesai, kas Orhūsas konvencijas 9. panta 2. punktā ir tieši paredzētas "ieinteresētajai sabiedrībai". Tomēr, ievērojot iepriekšējā sadaļā ierosināto loģiku un pieeju, tas nav attiecināms uz "sabiedrību" kopumā.

1. Nosacījums par iepriekšēju dalību attiecībā uz "ieinteresēto sabiedrību"

122. Orhūsas konvencijas 9. panta 2. punkta tekstā nekas nav minēts par nosacījumu par iepriekšēju dalību, kas nemaz nepārsteidz. Tāpat kā iesniedzējtiesa un Nīderlandes valdība es uzskatu, ka Tiesai uzdotais jautājums ir jānošķir no situācijas, ko reglamentē Konvencijas 9. panta 2. punkta trešā daļa. Šī norma attiecas uz prasību, ka pirms pārbaudes tiesā ir jāizmanto visas *administratīvās pārskatīšanas procedūras*, ja šāda prasība paredzēta attiecīgās valsts tiesību aktos. Taču šī norma nepārprotami attiecas uz *administratīvo* pārbaudi, parasti otrās administratīvās instances lēmumu. Tā neskar tiesības uz piekļuvi tiesai [46].

123. Nīderlandes valdība arī norāda, ka 9. panta 2. punktā Konvencijas pusēm ir paredzēta prasība nodrošināt ieinteresētās sabiedrības pārstāvjiem tiesības vērsties tiesā "saskaņā ar attiecīgās valsts tiesību aktiem". Ņemot vērā šo atsauci uz valsts tiesību aktiem, Nīderlandes valdība apgalvo, ka dalībvalstu ziņā ir noteikt tādus tiesību uz piekļuvi tiesai nosacījumus kā pamatlietā minētie.

46 Dažos gadījumos, it īpaši attiecībā uz hibrīdtiesām, varētu diskutēt par to, vai šī pārskatīšanas instance joprojām ir uzskatāma par "administratīvo" vai tomēr jau "tiesas" posmu. Tomēr tas noteikti nav jautājums, kas būtu jāizskata šajā lietā.

124. Es piekrītu šim priekšlikumam kopumā, taču ar vienu diezgan lielu iebildumu, proti, dalībvalstis, protams, var noteikt sīki izstrādātus tiesību celt prasību nosacījumus, tomēr, neatceļot to, kas jau ir paredzēts pašā 9. panta 2. punktā.

125. Ja attiecīgajā jautājumā nav Savienības tiesiskā regulējuma, dalībvalstīm ir procesuālā autonomija noteikt sīki izstrādātus procesuālos noteikumus, kas reglamentē Orhūsas konvencijas 9. panta 2. punktā minētās darbības [47]. Tomēr, īstenojot savu procesuālo autonomiju, dalībvalstu rīcības brīvība nav tikai pakļauta tradicionālai līdzvērtības un efektivitātes principu ievērošanai. Orhūsas konvencijas īpašajā kontekstā to ierobežo arī 9. panta 2. punkta mērķis "ieinteresētajai sabiedrībai" nodrošināt plašu tiesas pieejamību Konvencijas piemērošanas jomā [48].

126. Komisija uzskata, ka 9. panta 2. punkts nepieļauj nosacījumu par iepriekšēju dalību. Tā pamato šo interpretāciju ar 9. panta 2. punkta mērķi, kā tas interpretēts spriedumā Komisija/Vācija [49] un spriedumā *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening* (turpmāk tekstā – "spriedums *Djurgården*") [50]. Savukārt Nīderlandes valdība un Īrija izdara pretēju secinājumu no šīs judikatūras un šajā ziņā atsaucas uz spriedumu lietā *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation* (turpmāk tekstā – "spriedums *Protect Natur*") [51]. Līdz ar to šā jautājuma apspriešana jāsāk ar detalizētu šīs judikatūras analīzi.

a) Spriedumi lietās Djurgården, Komisija/Vācija un Protect Natur

127. Spriedumā *Djurgården* tika lūgts saskaņot projektu, kas varētu būtiski ietekmēt vidi. Saskaņā ar Zviedrijas tiesību aktiem tiesvedību saistībā ar sabiedrības līdzdalības procedūru īstenoja specializētā tiesa vides jautājumos. Ņemot vērā šos apstākļus, *Högsta domstolen* (Zviedrijas Augstākā tiesa) uzdeva Tiesai jautājumu, vai saskaņā ar Direktīvas 2011/92 11. pantu tiesības uz pārskatīšanas procedūru varētu tikt uzskatītas par izsmeltām jau posmā, kurā tika pieņemts lēmums, jo šo posmu bija īstenojusi tiesa, vai arī "ieinteresētajai sabiedrībai" joprojām bija tiesības pārsūdzēt šo lēmumu tiesā.

128. Tiesa sniedza atbildi, ka ieinteresētajai sabiedrībai ir jābūt tiesībām celt prasību par lēmumu, lai kāda būtu tās pārstāvju loma šī lūguma izskatīšanā, piedaloties procesā šajā iestādē un izsakot savu nostāju šajā ziņā [52]. Tiesa izvirzīja divus šā secinājuma pamatojumus: pirmkārt, tiesību ierosināt lietu tiesā Direktīvas 2011/92 11. panta izpratnē priekšrocība nav atkarīga no apstrīdēto lēmumu vai aktu pieņēmušās iestādes administratīvā vai tiesu varas rakstura. Otrkārt, dalība vides lēmumu pieņemšanā atbilstoši Direktīvas 2011/92 noteikumiem ir "savrupus no tiesībām celt prasību tiesā un tai ir cits mērķis; tiesības ierosināt lietu tiesā attiecīgā gadījumā var tikt īstenotas attiecībā uz šajā procesā pieņemtu lēmumu. Tādējādi šāda dalība neietekmē tiesību celt prasību tiesā nosacījumus" [53].

129. Spriedums lietā Komisija/Vācija attiecās tostarp uz Vācijas procesuālo tiesību noteikumu, kas ierobežo pamatus, kuri var tikt norādīti prasības tiesā par administratīvo lēmumu saistībā ar Direktīvas 2011/92 11. pantu un Direktīvas 2010/75 25. pantu pamatojumam, ar iebildumiem, kas *jau* formulēti administratīvā procesa laikā [54].

47 Skat., spriedumus, 2013. gada 27. jūnijs, *Agrokonsulting-04* (C-93/12, EU:C:2013:432, 35. punkts), un 2011. gada 18. oktobris, *Boxus* u.c. (no C-128/09 līdz C-131/09, C-134/09 un C-135/09, EU:C:2011:667, 52. punkts).

48 Spriedumi, 2016. gada 8. novembris, *Lesoochranárske zoskupenie VLK* (C-243/15, EU:C:2016:838, 58. punkts), un 2015. gada 16. aprīlis, *Gruber* (C-570/13, EU:C:2015:231, 39. punkts).

49 Spriedums, 2015. gada 15. oktobris (C-137/14, EU:C:2015:683).

50 Spriedums, 2009. gada 15. oktobris (C-263/08, EU:C:2009:631).

51 Spriedums, 2017. gada 20. decembris (C-664/15, EU:C:2017:987).

52 Spriedums, 2009. gada 15. oktobris (C-263/08, EU:C:2009:631 39. punkts).

53 Turpat, 38. punkts.

54 Spriedums, 2015. gada 15. oktobris (C-137/14, EU:C:2015:683).

130. Tiesa secināja, ka šis noteikums ir pretrunā Direktīvas 2011/92 11. pantam un Direktīvas 2010/75 25. pantam. Tiesa norādīja, ka šajās tiesību normās nekādi netiek ierobežoti pamati, kas var tikt norādīti šāda pieteikuma pamatojumam saistībā ar tām, un atgādināja to mērķi nodrošināt plašas iespējas vērsties tiesā vides aizsardzības jomā [55]. Pievēršoties attiecīgajām valsts tiesību normām, Tiesa norādīja, ka tajās ir noteikti īpaši nosacījumi, kas ierobežo pārbaudi tiesā un kas nav paredzēti nedz Direktīvas 2011/92 11. pantā, nedz Direktīvas 2010/75 25. pantā [56].

131. Atbildot uz Vācijas un Austrijas valdību izvirzīto argumentu, Tiesa arī piebilda, ka šādu ierobežojumu nevar pamatot ar administratīvo procesu efektivitāti. Būtībā Vācijas un Austrijas valdības apgalvoja, ka saskaņā ar Direktīvas 2011/92 11. pantu un Direktīvas 2010/75 25. pantu dalībvalstu procesuālā autonomija ir noteikt sīki izstrādātus noteikumus, kas reglamentē šajās tiesību normās minētās darbības [57].

132. Tomēr Tiesa noraidīja šos apsvērumus, uzskatot, "lai gan ir tiesa, ka tas, ka pamats pirmo reizi tiek izvirzīts prasībā tiesā, atsevišķos gadījumos var radīt šķēršļus šī procesa labai norisei, [pietiek atgādināt], ka pats Direktīvas 2011/92 11. panta un Direktīvas 2010/75 25. panta mērķis ir ne tikai garantēt attiecīgajai personai pēc iespējas plašāku piekļuvi pārbaudei tiesā, bet arī ļaut, lai šī pārbaude attiektos uz apstrīdētā lēmuma tiesiskumu kopumā – pēc būtības vai saskaņā ar procesuālajām normām" [58]. Tiesa papildināja, ka valsts likumdevējs ir tiesīgs paredzēt īpašus procesuālos noteikumus, piemēram, argumenta, kurš ir norādīts ļaunprātīgi vai ļaunticīgi, nepieņemamību, kas ir uzskatāmi par pienācīgiem mehānismiem tiesvedības tiesā efektivitātes nodrošināšanai [59].

133. Visbeidzot, spriedums *Protect Natur* [60] attiecās uz Austrijas tiesību normu, kas paredz nosacījumu par iepriekšēju dalību. Konkrētāk, vides aizsardzības organizācijām tika piemērots valsts procesuālo tiesību noteikums par noilguma termiņu, saskaņā ar kuru šādas organizācijas zaudē savu administratīvā procesa dalībnieces statusu un tātad nevar pārsūdzēt lēmumu, kas pieņemts tā rezultātā, ja tās nav savlaicīgi izvirzījušas savus iebildumus šajā administratīvajā procesā. Tomēr ir jānorāda, ka šī lieta attiecās uz minētā regulējuma saderību ar Orhūsas konvencijas 9. panta 3. punktu saistībā ar sabiedrības procedūrām, uz kurām ir attiecināma Direktīva 2000/60/EK [61], nevis Orhūsas konvencijas 9. panta 2. punktu un sabiedrības līdzdalības procedūrām, kurām piemēro šīs konvencijas 6. pantu.

134. Tiesa secināja, ka attiecīgās valsts tiesību normas noteikšana ietilpst dalībvalstu procesuālajā autonomijā. Šo secinājumu Tiesa pamatoja ar Orhūsas konvencijas 9. panta 3. punktu, kurā ir tieši paredzēts, ka šajā tiesību normā paredzētās prasības var būt pakļautas valsts tiesību aktos paredzētiem "kritērijiem". Tiesa uzskatīja, ka no minētā izriet, ka principā dalībvalstis tām šajā ziņā atstātās rīcības brīvības ietvaros var paredzēt procesuālo tiesību noteikumus, kas attiecas uz nosacījumiem, kādi jāizpilda, lai varētu celt šādas prasības [62]. Tādēļ šādas tiesību normas saderība ir atkarīga no tā, vai tā atbilst tiesībām uz efektīvu tiesību aizsardzību, kas ir paredzētas Hartas 47. pantā, kas atbilst efektivitātes principam, kā arī šo tiesību ierobežošanas nosacījumiem, kas paredzēti Hartas 52. panta 1. punktā [63].

55 Turpat, 76. un 77. punkts.

56 Turpat, 78. punkts.

57 Turpat, 71.–74. punkts.

58 Turpat, 80. punkts.

59 Turpat, 81. punkts.

60 Spriedums, 2017. gada 20. decembris (C-664/15, EU:C:2017:987).

61 Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (2000. gada 23. oktobris), ar ko izveido sistēmu Kopienas rīcībai ūdens resursu politikas jomā (OV 2000, L 327, 1. lpp.).

62 Spriedums, 2017. gada 20. decembris, *Protect Natur* (C-664/15, EU:C:2017:987, 86. punkts).

63 Turpat, 87. un 90. punkts.

135. Tāpat kā Komisija un iesniedzējtiesa es neuzskatu, ka Tiesas konstatējums spriedumā *Protect Natur* būtu piemērojams Orhūsas konvencijas 9. panta 2. punkta kontekstā. 9. panta 3. punkts atšķiras no 9. panta 2. punkta vairāku aspektu ziņā. 9. panta 3. punktam ir plašāka piemērošanas joma *ratione personae*, kā arī tas attiecas uz lielāku skaitu aktu un lēmumu nekā 9. panta 2. punkts. Svarīgāk ir tas, ka 9. panta 3. punktā pusēm ir piešķirta lielāka elastība attiecībā uz tiesību celt prasību nosacījumiem, jo tas skaidri ļauj tām paredzēt "kritērijus" valsts tiesību aktos. Tieši šis pēdējais punkts ir Tiesas argumentācijas pamatā.

136. Attiecībā uz pārējiem diviem spriedumiem, proti, lietās *Djurgården* un Komisija/Vācija, es nedomāju, ka arī šī judikatūra sniedz jebkādu konkrētu atbildi uz izskatāmajā lietā aplūkoto problemātiku. Tomēr man ir jāatzīst, ka šīs judikatūras vispārējais virziens ir samērā skaidrs. No šīs judikatūras es izdaru trīs secinājumus, kas ir svarīgi izskatāmajā lietā.

137. Pirmkārt, Tiesas ieskatā, administratīvais lēmumu pieņemšanas process vides jomā un tā (iespējamā) vēlākā pārbaude tiesā ir divas atšķirīgas procedūras. Protams, abām procedūrām ir viens un tas pats priekšmets, bet tās ir nošķiramas. Otrkārt, 9. panta 2. punktā ieinteresētajai sabiedrībai ir piešķirtas neatkarīgas un patstāvīgas tiesības uz piekļuvi tiesai saistībā ar vides jautājumiem. Tiesa pieļauj zināmu savienojamības pakāpi attiecībā uz sabiedrības dalības procedūru, bet ne nosacījumu veidā. Treškārt, valsts nosacījumi, kas var tikt pamatoti noteikti, transponējot 9. panta 2. punktu un līdz ar to paredzot pieejamības tiesai kritērijus, nevar ietekmēt piekļuvi pēc būtības.

b) Nosacījums par iepriekšēju dalību un attaisnojama nepiedalīšanās: kāds ir noteikums un kas ir izņēmums

138. Manuprāt, Nīderlandes tiesību aktos ietvertais nosacījums, ka 9. panta 2. punktā paredzētās tiesības celt prasību tiesā prasa, ka "ieinteresētajai sabiedrībai" bija jāpiedalās arī sabiedrības līdzdalības procedūrā atbilstoši 6. pantam, nav saderīgs ar pirmo no šiem noteikumiem. Izsakoties vienkārši, ar šādu valsts noteikumu nemanāmi tiek paredzēts papildu tiesību celt prasību nosacījums, kas nav nedz minēts 9. panta 2. punkta tekstā, nedz atbilst tā būtībai.

139. Lai gan es pilnībā atzīstu dalībvalstu pilnvaras paredzēt noteikumus, kuros tiek precizēti 9. panta 2. punkta piemērošanas kritēriji, tomēr pastāv kritēriji un kritēriji. Kritērijs par iepriekšēju dalību skar to pasākumu būtību, ko neatkarīgi un tieši būtu jāgarantē ar 9. panta 2. punktu, proti, ja persona ir "ieinteresētās sabiedrības" pārstāvis un tai ir "pamatota interese, vai arī kura uzskata, ka noticis tiesību aizskārums", tai būtu jāpiešķir tiesības uz piekļuvi tiesai. Savukārt prasība, "lai šī persona būtu iepriekš piedalījusies sabiedrības līdzdalības procedūrā", pēc savas būtības nav nosacījums, ko varētu pamatoti iekļaut Orhūsas konvencijas 9. panta 2. punkta a) vai b) apakšpunktā. Praktisku iemeslu dēļ tas drīzāk būtu jauna c) apakšpunkta iekļaušana šajā tiesību normā.

140. Šāds nosacījums ir pretrunā secinājumiem, kas izriet no iepriekšējā sadaļā izklāstītās judikatūras. Ieviešot šādu noteikumu, administratīvais un tiesas posms faktiski kļūst par vienu komplektu: piekļuve otrajam ir atkarīga no dalības pirmajā. Turklāt kritēriju būtība un ietekme nav tikai 9. panta 2. punkta precizēšana procesuālā ziņā, bet gan drīzāk sākums faktiskai 9. panta 2. punktā paredzēto neatkarīgo garantiju mazināšanai.

141. Šis secinājums vēl vairāk ir uzsvērts, ņemot vērā iespējamo šāda noteikuma darbības praktisko ietekmi attiecībā uz divām "ieinteresētās sabiedrības" kategorijām, proti, nevalstiskām organizācijām, no vienas puses, un citām, it īpaši fiziskām personām, no otras puses.

142. Pirmkārt, runājot par nevalstiskām organizācijām, no Orhūsas konvencijas 9. panta 2. punkta izriet, ka jebkura NVO, kas atbilst 2. panta 5. punkta prasībām, proti, valsts tiesību aktos ir atzīta par NVO, kas veicina vides aizsardzību un tādējādi pieder "ieinteresētajai sabiedrībai", tiek uzskatīta par tādu, kas atbilst nosacījumam par pamatotu interesi vai tās tiesību aizskārumu. Tādējādi saskaņā ar

9. panta 2. punktu nevalstiskām organizācijām ir automātiskas tiesības celt prasību, ja tās izpilda nosacījumu par piederību "ieinteresētajai sabiedrībai"[64]. Šo apsvērumu apstiprina arī Tiesas secinājums, ka Direktīvas 2011/92 11. panta 2. punkta trešajā daļā minētajam līdzvērtīgajam noteikumam ir tieša iedarbība attiecībā uz nevalstiskām organizācijām, kas atbilst "ieinteresētajai sabiedrībai", kas nozīmē, ka šī tiesību norma paredz precīzus noteikumus, uz kuriem nevar attiecināt citus nosacījumus[65].

143. Ņemot vērā iepriekš minēto, kā arī mērķi nodrošināt plašu piekļuvi pārskatīšanai, nosacījums par iepriekšēju dalību sagatavošanas posmā apdraudētu automātiskās tiesības celt prasību, kas 9. panta 2. punktā paredzētas nevalstiskām organizācijām, kuras atbilst "ieinteresētās sabiedrības" jēdzienam. Praktiski šāds nosacījums paredz visām nevalstiskām organizācijām pienākumu piedalīties visās sabiedrības [līdzdalības] procedūrās Orhūsas konvencijas 6. panta izpratnē Nīderlandē, lai nodrošinātu to tiesības vēlāk apstrīdēt tiesā lēmumus, kas pieņemti šajās procedūrās. Tādējādi nosacījums par iepriekšēju dalību ir pretrunā pašam mērķim piešķirt priviliģētas tiesības celt prasību tām nevalstiskām organizācijām, kas atbilst "ieinteresētās sabiedrības" jēdzienam[66].

144. No otras puses, līdzīgi jautājumi rodas arī attiecībā uz citiem "ieinteresētās sabiedrības" pārstāvjiem, lai gan nedaudz atšķirīga iemesla dēļ. Attiecībā uz šo kategoriju 9. panta 2. punktā pusēm ir patiešām paredzēta ievērojama rīcības brīvība noteikt gan to, kas ir "pietiekama ieinteresētība, lai celtu prasību", gan – "tiesību aizskārums"[67]. Tomēr pat attiecībā uz šo personu kategoriju nosacījums par iepriekšēju dalību, runājot par tā ietekmi, pārsniedz to, ko varētu pamatoti iekļaut šo jēdzienu īstenošanā valsts līmenī.

145. Kā piemēru var minēt fizisku personu, kurai pieder māja blakus paredzētajai sivēnmāšu kūtij. Ir pamatoti pieņemt, ka, jēdzienus "pamatota interese" vai "tiesību aizskārums" īstenojot valsts līmenī, šāda paredzamā darbība vides jomā skars šādu personu un tai ir jābūt tiesībām uz piekļuvi tiesai, ja saskaņā ar 9. panta 2. punktu tā vēlas apstrīdēt lēmumu par atļauju. Tomēr, lai to darītu, vai šai personai vienmēr ir jāpiedalās sabiedrības līdzdalības procedūrā, pat ja šai personai nebija nekādu problēmu saistībā ar šo darbību, kā tā tika sākotnēji paredzēta, un tādēļ tā nesaskatīja nekādu iemeslu to darīt? Vai arī, ja šī persona nav iesniegusi apsvērumus, jo tās viedokli jau bija pauduši citi dalībnieki lēmuma pieņemšanas procedūrā? Kas notiek, ja "ieinteresētā sabiedrība" uzzina par lēmuma projektu tikai pēc apsvērumu iesniegšanas termiņa beigām?

146. Vai visiem pārējiem "ieinteresētās sabiedrības" pārstāvjiem, līdzīgi kā NVO, ir pienākums oficiāli reģistrēties vai pat iesaistīties sabiedrības līdzdalības procedūrā, pat ja viņi neuzskata, ka šajā posmā tiem būtu kaut kas lietderīgs sakāms? Vai tie vienkārši ir spiesti to darīt piesardzības dēļ, lai nezaudētu savas tiesības uz piekļuvi tiesai, kas starp citu ir neatkarīgas tiesības, kuras paredzētas Orhūsas konvencijas 9. panta 2. punktā[68]?

147. Šajā ziņā iesniedzējtiesa minēja un tiesas sēdē Nīderlandes valdība vēl precizēja Nīderlandes tiesību aktos paredzētos izņēmumus no iepriekšējas dalības pienākuma, proti, nosacījums par iepriekšēju dalību nav piemērojams, ja ir attaisnojams iemesls, kāpēc "ieinteresētā sabiedrība" nav iesniegusi apsvērumus[69].

64 Šajā ziņā skat. ģenerāladvokātes E. Šarpstones secinājumus lietā *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening* (C-263/08, EU:C:2009:421, 42.–44. un 57. punkts) un Ieviešanas rokasgrāmatu, 195. lpp.

65 Spriedums, 2011. gada 12. maijs, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, EU:C:2011:289, 55.–57. punkts).

66 Šajā ziņā skat. Atbilstības komitejas 2012. gada 29. jūnija konstatējumus un ieteikumus, Čehijas Republika (ACCC/C/2010/50, 78. punkts).

67 Spriedums, 2015. gada 16. aprīlis, *Gruber* (C-570/13, EU:C:2015:231, 38. punkts).

68 Skat. arī Ieviešanas rokasgrāmatu, 195. lpp., kurā ir minēts, ka uz "ieinteresētās sabiedrības" pārstāvjiem, kas nav nevalstiskas organizācijas, attiecināta "prasība par to, ka tikai tām personām, kuras piedalās lēmumu pieņemšanas procedūrā, tiktu piešķirtas tiesības uz piekļuvi tiesai saskaņā ar [9. panta 2. punktu], varētu būt pārāk ierobežojoša".

69 Kā izklāstīts šo secinājumu 18. punktā.

148. Šo izņēmumu esamība noteikti mazina problemātiku. Tomēr tas faktiski neatrisina Orhūsas konvencijas 9. panta 2. punktā paredzēto tiesību uz piekļuvi tiesai vides jomā strukturālo jautājumu par to, ka tās ir atkarīgas no nosacījuma, kas pēc savas būtības pārsniedz vienkāršu šīs tiesību normas īstenošanu. Turklāt tas paredz vēl vienu rīcības brīvības un (ne)paredzamības slāni, proti, kādos gadījumos varētu tikt piemērots izņēmums? Tiesas sēdē Nīderlandes valdība apstiprināja, ka gadījumi, kad "nepiedalīšanās" sabiedrības līdzdalības procedūrā ir "attaisnojama", tiek pilnībā noteikti (kazuistiska rakstura) judikatūrā un ka tā pati var sniegt tikai dažus ilustratīvus šā izņēmuma piemērošanas piemērus.

149. Tas viss tikai uzsver nosacījuma par iepriekšēju dalību vispārējās problemātikas patieso raksturu un sekas, proti, tas vienkārši apgāž loģiku, uz kuras ir balstīts 9. panta 2. punkts. Kā Tiesa jau ir atzinusi, tiem, kas atbilst šajā tiesību normā paredzētajiem kritērijiem, pieejamība tiesai ir noteikums, uz kuru pamatoti var attiecināt izņēmumus [70]. Nīderlandes tiesībās ir paredzēts, ka attiecībā uz personām, kas nav piedalījušās sabiedrības līdzdalības procedūrā, tiesību uz piekļuvi tiesai neesamība ir noteikums, uz kuru varētu attiecināt izņēmumus, pat ja tās atbilst visiem 9. panta 2. punktā paredzētajiem kritērijiem. Tādēļ, ja vien praksē izņēmumi nebūtu paredzēti tik plaši, ka ar tiem faktiski tiktu atcelts noteikums [71], to struktūra nav saderīga ar Orhūsas konvencijas 9. panta 2. punktu.

150. Tādēļ es secinu, ka Orhūsas konvencijas 9. panta 2. punkts, Direktīvas 2011/92 11. pants un Direktīvas 2010/75 25. pants nepieļauj situāciju, kad "ieinteresētās sabiedrības" tiesības celt prasību tiesā ir pakļautas nosacījumam par iepriekšēju dalību minēto tiesību aktu izpratnē.

151. Ņemot vērā šo secinājumu, ceturtais valsts tiesas jautājums nav atsevišķi jāizvērtē. Turklāt un katrā ziņā, tā kā neviena no četrām prasītājām nav iesniegusi nekādus apsvērumus sabiedrības līdzdalības procedūrā, nav skaidrs, kā pēc definīcijas tās varētu ietekmēt valsts tiesību norma, saskaņā ar kuru valsts tiesa prasību var atzīt par pieņemamu tikai attiecībā uz tiem *lēmuma elementiem*, pret kuriem iebildumi jau bija izvirzīti sagatavošanas posmā. Tādējādi šī ceturtā jautājuma dimensija šķiet pilnīgi hipotētiska izskatāmajā lietā.

152. Visbeidzot, ņemot vērā iepriekš ierosināto atbildi uz valsts tiesas otro jautājumu, tajā aprakstītā loģika ir piemērojama arī sestajam jautājumam. "Sabiedrības" kopumā, kas nav "ieinteresētā sabiedrība" 9. panta 2. punkta izpratnē, tiesības ir nosakāmas saskaņā ar valsts tiesību aktiem. Līdz ar to Savienības tiesībām pretrunā nav nosacījums par iepriekšēju dalību, kas saskaņā ar valsts tiesībām ir piemērojams tikai "sabiedrībai".

V. Secinājumi

153. Es ierosinu Tiesai uz *Rechtbank Limburg* (Limburgas pirmās instances tiesa, Nīderlande) prejudiciālajiem jautājumiem atbildēt šādi:

1) Orhūsā 1998. gada 25. jūnijā parakstītās un ar Padomes 2005. gada 17. februāra Lēmumu 2005/370/EK Eiropas Kopienas vārdā apstiprinātās Konvencijas par pieeju informācijai, sabiedrības dalību lēmumu pieņemšanā un iespēju griezties tiesu iestādēs saistībā ar vides jautājumiem (Orhūsas konvencija) 6. pantā, Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2011/92/ES (2011. gada 13. decembris) par dažu sabiedrisku un privātu projektu ietekmes uz vidi novērtējumu, ar grozījumiem, kas izdarīti ar Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu 2014/52/ES (2014. gada 16. aprīlis), ar ko groza Direktīvu 2011/92/ES, 6. pantā un Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2010/75/ES (2010. gada 24. novembris) par

70 Skat. it īpaši spriedumu, 2015. gada 15. oktobris, Komisija/Vācija (C-137/14, EU:C:2015:683, 80.–81. punkts), iepriekš minēts šo secinājumu 129.–132. punktā.

71 Es noteikti atzīstu, ka daži no Nīderlandes valdības tiesas sēdē minētajiem izņēmumiem ir diezgan tālejoši. Ja, neņemot vērā jautājumu par paredzamību, tāda patiešām būtu tiesu prakse, kāda vispār būtu jēga paredzēt attiecīgo noteikumu?

rūpnieciskajām emisijām (piesārņojuma integrēta novēršana un kontrole) 24. pantā ir paredzētas pilnīgas līdzdalības tiesības tikai "ieinteresētajai sabiedrībai" šo tiesību aktu izpratnē, nevis "sabiedrībai" kopumā.

2) Nedz Orhūsas konvencijas 9. panta 2. punktam, nedz Direktīvas 2011/92 11. pantam un Direktīvas 2010/75 25. pantam, kā arī Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 47. pantam nav pretrunā situācija, kad tiesības uz piekļuvi tiesai tiek liegtas "sabiedrībai", kas nav "ieinteresētā sabiedrība" šo tiesību aktu izpratnē.

3) Orhūsas konvencijas 9. panta 2. punktam, Direktīvas 2011/92 11. pantam un Direktīvas 2010/75 25. pantam pretrunā ir valsts tiesībās paredzēts nosacījums, saskaņā ar kuru tiesības uz piekļuvi tiesai "ieinteresētajai sabiedrībai" šo tiesību aktu izpratnē ir atkarīgas no iepriekšējas dalības procedūrās, uz kurām attiecas Orhūsas konvencijas 6. pants, Direktīvas 2011/92 6. pants un Direktīvas 2010/75 24. pants.