ĢENERĀLADVOKĀTA DAMASO RUISA-HARABO KOLOMERA [*DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER*] SECINĀJUMI, sniegti 2005. gada 14. jūlijā [1]

1. Komisija, pamatodamās uz EKL 226. pantu, lūdz Tiesu atzīt, ka Lielbritānijas un Ziemeļīrijas Apvienotā Karaliste nav izpildījusi pienākumus, ko tai uzliek Padomes 1985. gada 27. jūnija Direktīvas 85/337/EEK par dažu sabiedrisku un privātu projektu ietekmes uz vidi novērtējumu [2] 2. panta 1. punkts un 4. pants.

I — Direktīva 85/337

3. Direktīvas [3] mērķis ir novērst kaitējumu videi, iepriekš novērtējot ikviena *projekta* ietekmi (Preambulas pirmais un sestais apsvērums; 1. panta 1. punkts).

2. Atbildētāja dalībvalsts atzīst, ka tās tiesiskais regulējums teritorijas plānošanas jomā var pieļaut ar minēto direktīvu nesaderīgu situāciju rašanos un ka šāda atzīšana ļautu izskatīt lietu bez ģenerāladvokāta secinājumiem, neskatoties uz izraisīto un ar Komisijas prasījumu apmierināšanu nesaistīto diskusiju intensitāti.

4. Ar "projektu" saprot celtniecības darbu vai citu ierīkošanu vai programmu izpildi, kā arī citu iejaukšanos dabiskajā apkārtnē un ainavā, to skaitā iejaukšanos, kas saistīta ar minerālo resursu ieguvi. *Attīstītājs* ir atļaujas pieprasītājs privātam projektam vai valsts iestāde, kas ierosina projektu. Visbeidzot, *attīstības piekrišana* ir lēmums, kas piešķir attīstītājam tiesības turpināt projektu (direktīvas 1. panta 2. punkts).

1 — Oriģinālvaloda — spāņu.

2 — OV L 175, 40. lpp.

3 — Šajā tiesvedībā ir piemērojama redakcija ar grozījumiem, kas izdarīti ar Padomes 1997. gada 3. marta Direktīvu 97/11/EK (OV L 73, 5. lpp.).

5. Direktīvas 2. panta 1. punktā noteikts:

"1. Dalībvalstis nosaka visus vajadzīgos pasākumus, lai nodrošinātu, ka, pirms tiek dota piekrišana, uz tiem projektiem, kuriem var būt nozīmīga ekoloģiskā ietekme, *inter alia*, to rakstura, izmēra vai atrašanās vietas dēļ, attiektos prasība par attīstības saskaņošanu un novērtējumu attiecībā uz to ietekmi. Šie projekti ir noteikti 4. pantā."

6. Direktīvas 4. pantā noteikts:

"1. Saskaņā ar 2. panta 3. punktu [4] I pielikumā uzskaitītos projektus pakļauj novērtējumam saskaņā ar 5. līdz 10. pantu.

2. Saskaņā ar 2. panta 3. punktu dalībvalstis:

a) ar katra gadījuma pārbaudēm,

vai

b) pēc dalībvalsts noteiktajiem limitiem vai kritērijiem,

attiecībā uz II pielikumā uzskaitītajiem projektiem nosaka, vai projekts jānovērtē saskaņā ar 5. līdz 10. pantu.

Dalībvalstis var nolemt piemērot gan a), gan b) apakšpunktā minēto kārtību.

3. Kad katra gadījuma pārbaude ir paveikta vai ir noteikti limiti vai kritēriji, kas paredzēti 2. punktā, ņem vērā attiecīgos atlasītos kritērijus, kas paredzēti III pielikumā.

4. Dalībvalstis nodrošina, lai tas, ko kompetentās iestādes nosaka saskaņā ar 2. punktu, tiktu paziņots sabiedrībai."

4 — Šis punkts ļauj izņēmuma gadījumos nepiemērot direktīvu.

II — Apvienotās Karalistes tiesību akti

7. Teritoriālo plānošanu regulē 1990. gada Likums par pilsētas un lauku plānošanu [*Town and Country Planning Act 1990*], ko groza 1991. gada Likums par plānošanu un atlīdzību [*Planning and Compensation Act 1991*].

8. Tikai ar teritorijas plānošanas atļauju virszemē vai pazemē drīkst veikt celtniecības, inženierdarbu, derīgo izrakteņu ieguves darbības un mainīt celtņu un citu ēku lietojumu. To piešķir pašvaldības iestādes, kas ir atbildīgas par teritorijas plānošanu, un to var pārsūdzēt Valsts sekretāram, kam savukārt ir tiesības papildu kārtā iesaistīties un izlemt par iesniegtajiem pieteikumiem, ja nav tikusi sniegta atbilde (55., 57., 77. un 78. pants).

9. Iepriekš minētā likuma VII sadaļa attiecas uz pašvaldības iestāžu pilnvarām novērst plānošanas projekta pārkāpumus, it īpaši darbu veikšanu bez atļaujas vai neievērojot tās piešķiršanas nosacījumus vai ierobežojumus, ko 171-A pants kvalificē kā pārkāpumus. Šī diskrecionārā rakstura vara [5] ir piešķirta arī *Secretary of State*.

10. Likuma 172. pantā minētais brīdinājums ir galvenais piespiedu pasākums, ko *Secretary of State* var pārskatīt, ja to lūdz ieinteresētās personas, kuras cita starpā var atsaukties uz 174. panta 2. punkta d) apakšpunktā minēto iemeslu — brīdinājuma izdošanas datumā vairs nevarēja veikt nekādus piespiedu pasākumus.

11. Šis pārsūdzības pamats ir 171-B panta, kas aizliedz veikt piespiedu pasākumus likumības atjaunošanai pēc tam, kad pagājuši četri gadi kopš darbību veikšanas bez atļaujas vai būves nelikumīgas lietojuma maiņas, to pārveidojot par dzīvojamo ēku (1. un 2. punkts), vai kad pagājuši desmit gadi kopš kāda cita pārkāpuma (3. punkts), neizbēgamās sekas.

12. Šajā sakarā nozīmi iegūst *Lawful Development Certificates* (sertifikāti par likumīgu attīstību; turpmāk tekstā — "*LDC*"), kas paredzēti *Town and Country Planning Act 1990* 191. pantā.

13. Šīs tiesību normas 1. punktā ir paredzētas tiesības noskaidrot, vai būvju lietojums, virszemes, zemes un pazemes darbi, kā arī jebkuras citas darbības, kas ir pretrunā ar teritorijas plānošanas atļaujas piešķiršanas

5 — Apvienotās Karalistes valdība norādīja (iebildumu raksta 34. punktā), ka parlaments bija noraidījis grozījumus *Planning and Compensation Act 1991*, kas šo iespēju pārvērstu par pienākumu.

nosacījumiem, ir likumīgas, norādot uz nekustamo īpašumu un aprakstot pārējos būtiskos apstākļus.

14. [Minētā panta] 2. punkts paredz, ka šie akti un pasākumi ir likumīgi, ja:

"a) šajā sakarā vairs nevar veikt nevienu piespiedu pasākumu (vai nu tādēļ, ka tie nav uzskatāmi par celtniecību, vai tādēļ, ka tām nav vajadzīga nedz attīstības piekrišana, nedz atļauja, vai arī tādēļ, ka ir beidzies piespiedu pasākumu veikšanas termiņš, vai jebkura cita iemesla dēļ); un

b) tās nav pretrunā ne ar vienu tā brīdinājuma prasību, kurš ir spēkā šajā laikā."[6]

15. Līdzīgā veidā 3. punktā tas pats tiek attiecināts uz ikvienu darbību, ar ko pārkāpj atļaujas piešķiršanas noteikumus, ja ir beidzies termiņš piespiedu pasākumu veikšanai, un tā nav pretrunā ar šajā laikā spēkā esošo brīdinājumu.

16. Savukārt 4. punktā ir noteikts pienākums izsniegt *LDC*, kad pieteikuma iesniedzēja informācija pierāda attiecīgās darbības "likumību", kas *iuris et de iure* prezumējama saskaņā ar 6. punktā noteikto. Saskaņā ar 7. punktu sertifikātam ir tāds pats spēks kā noteiktu veidu attīstības piekrišanai[7].

III — Pirmstiesas administratīvā procedūra

17. Sakarā ar kādu sūdzību par automašīnu metāllūžņu laukumu, kas bija darbojies bez atļaujas un attiecībā uz kuru 1993. gadā tika izsniegts viens *LDC* un 1998. gadā — objekta paplašināšanas nolūkā — otrs, Komisija uzzināja par šo secinājumu iepriekšējos punktos aprakstīto Apvienotās Karalistes sistēmu.

6 — Zemsvītras piezīme attiecas uz redakciju spāņu valodā.

7 — Tas attiecas uz atļaujām, kas paredzētas *Caravan Sites and Control of Development Act 1960* 3. panta 3. punktā, *Control of Pollution Act 1974* 5. panta 2. punktā un *Environmental Protection Act 1990* 36. panta 2. punktā.

18. 2001. gada 8. februārī tā nosūtīja Apvienotās Karalistes valdībai vēstuli, lūdzot tai sniegt informāciju par šo sistēmu, ko tā saņēma 2001. gada 31. augustā dokumentā, no kura tā secināja, ka ar *LDC* saņemšanu tiekot apieta Direktīvā 85/337 noteiktā attīstības piekrišanas saņemšanas kārtība, un tādēļ tā paša gada 23. oktobrī noteica Apvienotās Karalistes valdībai divu mēnešu termiņu, lai tā sniegtu vajadzīgos paskaidrojumus.

19. Negūstot pārliecību no 2001. gada 19. decembrī sniegtā pamatojuma, Komisija pēc gada izdeva argumentētu atzinumu, ar kuru aicināja Apvienoto Karalisti veikt pasākumus, kas vajadzīgi, lai situāciju padarītu atbilstošu Kopienu tiesību prasībām.

20. Apvienotās Karalistes iestādes atbildēja 2003. gada 3. aprīlī, atzīstot, ka tās tiesību aktos teorētiski ir konstatējama nepilnība, un apņemoties veikt tās novēršanai vajadzīgos pasākumus, tomēr apgalvojot, ka to bija radījusi nevis *LDC* izsniegšana, bet gan to pašvaldības iestāžu rīcība, kuras, izmantojot savu diskrecionāro varu, var atturēties no darbības attiecībā uz to rīcību, ar kuru tiek pārkāpts tiesiskais regulējums teritorijas plānošanas jomā (17.–25. punkts).

IV — Lietas dalībnieku prasījumi un tiesvedība Tiesā

21. Uzskatot saņemto atbildi par neapmierinošu un nesaņemot informāciju par apsolīto pasākumu veikšanu, Komisija, pamatojoties uz EKL 226. panta otro daļu, 2004. gada 26. februārī cēla šo prasību. Tā lūdz Tiesu atzīt, ka Apvienotā Karaliste nav izpildījusi pienākumus, kuri izriet no Direktīvas 85/337 2. panta 1. punkta un 4. panta, kas ir prasījumi, kurus apstrīd iepriekš minētā dalībvalsts.

22. 2004. gada 30. jūnija tiesas sēdē lietas dalībnieku pārstāvji apstiprināja savas attiecīgās nostājas.

V — Apgalvotās valsts pienākumu neizpildes analīze

23. Direktīvas 85/337 mērķis ir nodrošināt, lai katrs projekts, kam varētu būt būtiska ekoloģiska ietekme, pirms atļaujas saņemšanas tiktu pakļauts ietekmes uz vidi novērtējumam [8], kas notiek divos posmos. Pirmajā tiek noskaidrots, vai plānotie darbi varētu

8 — Tā izriet no 1999. gada 16. septembra sprieduma lietā C-435/97 *WWF* u.c. (*Recueil*, I-5613. lpp., 45. punkts) un 2004. gada 7. janvāra sprieduma lietā C-201/02 *Wells* (*Recueil*, I-723. lpp., 42. punkts).

būtiski ietekmēt vidi; otrajā šī ietekme tiek novērtēta saskaņā ar šīs direktīvas 5.–10. pantu [9].

24. Saskaņā ar juridisku prezumpciju pastāv projekti, kas vienmēr būtiski ietekmēs ekosistēmas, un šī iemesla dēļ to ietekme vienmēr ir jānovērtē. Tie ir projekti, kas iekļauti direktīvas I pielikumā un uz kuriem ir atsauce 4. panta 1. punktā.

25. Turpretī pārējo projektu ietekme nav tik skaidra, un tādēļ dalībvalstīm ir jāizlemj jautājums par to, vai šiem projektiem ir jāatbilst 5.–10. pantā paredzētajai procedūrai. Tas attiecas uz projektiem, kas minēti II pielikumā, no kuru saraksta dalībvalstis norāda tos, kas ir jānovērtē vai nu katrā atsevišķā gadījumā, vai — nosakot kritērijus vai līmeni, kas ir jāņem vērā, lai šos projektus noteiktu, vai arī izmantojot abas metodes saskaņā ar III pielikumā noteiktajiem kritērijiem (4. panta 2. un 3. punkts); tādējādi tām ir zināma rīcības brīvība, izlemjot, kuriem no II pielikumā minētajiem projektiem ir jāveic ietekmes uz vidi novērtējums.

26. Katrā ziņā šo brīvību ierobežo minētās direktīvas 2. panta 1. punkts, kas nosaka tās pamatmērķi, atbilstoši kuram projektus, kam var būt nozīmīga ekoloģiskā ietekme, vienmēr pakļauj novērtējumam attiecībā uz to ietekmi [10].

27. Citiem vārdiem sakot, lai nodrošinātu Direktīvai 85/337 lietderīgu iedarbību, no attiecīgā novērtējuma nav atbrīvojams neviens projekts, kam piemīt šādas īpašības [11], un tādējādi, kaut arī valsts iestādēm ir plaša rīcības brīvība, Kopienu tiesības nepieļauj šādus projektus, iepriekš nepārbaudot un — vajadzības gadījumā — nenovērtējot to ietekmi, laika gaitā tos padarot neapstrīdamus.

28. Tieši šādas sekas ir Apvienotās Karalistes sistēmai, kas, kā to parāda šīs tiesvedības

9 — Šo domu izklāstīju savos 2004. gada 8. janvāra secinājumos, kas sniegti 2004. gada 10. jūnija spriedumam lietā C-87/02 Komisija/Itālija (Krājums, I-5975. lpp.), atbalstot domu, ko ģenerāladvokāts Hēlhuds [*Geelhoed*] paudis 2001. gada 12. jūlija secinājumos spriedumam lietā C-24/99 Komisija/Vācija, kas ar 2002. gada 18. februāra rīkojumu izslēgta no reģistra.

10 — Tāda pat nostāja ir ieņemta 1996. gada 24. oktobra spriedumā lietā C-72/95 *Kraaijeveld* u.c. (*Recueil*, I-5403. lpp., 50. punkts), 1998. gada 22. oktobra spriedumā lietā C-301/95 Komisija/Vācija (*Recueil*, I-6135. lpp., 45. punkts), iepriekš minētajā spriedumā lietā *WWF* u.c., 36. un 45. punkts; 1999. gada 21. septembra spriedumā lietā C-392/96 Komisija/Īrija (*Recueil*, I-5901. lpp., 64. punkts) un iepriekš minētajā spriedumā lietā Komisija/Itālija, 44. punkts.

11 — Iepriekš minētie spriedumi lietā *WWF* u.c., 45. punkts, un lietā Komisija/Itālija, 44. punkts.

pamatā esošā automašīnu metāllūžņu laukuma izveidošana un kā to atzīst pati atbildētāja valdība, pieļauj ar direktīvu nesaderīgas darbības, kas veiktas bez iepriekšējas pārbaudes un ietekmes novērtējuma, tām laika gaitā kļūstot par likumīgām, kā rezultātā tās vairs nav iespējams novērst.

29. Ņemot vērā iepriekš minēto fakta atzīšanu, valsts pienākumu neizpildes vērtējumam šajā etapā būtu jābeidzas, tomēr, tā kā lietas dalībnieki ir iesaistījušies šajā cik intensīvajā, tik bezjēdzīgajā strīdā, uzskatu, ka man ir jāsniedz daži precizējumi.

30. Nav lielas nozīmes, vai pārkāpuma pamats ir saistīts ar datumu, kurā pašvaldību iestādes, izmantojot savu rīcības brīvību, atturējās no darbības, vai ar brīdi, kad izsniegts *LDC*, kurš pārkāpumu padarīja par neapstrīdamu; vēl mazāka nozīme ir tam, vai sertifikātam ir normatīvs vai tikai paziņojuma spēks. Izšķiroša nozīme ir tam, ka lietderības apsvērumu dēļ tika nolemts neiejaukties, kā rezultātā radās situācija, kas bija pretrunā Direktīvai 85/337, kaut arī, lai arī cik plaša būtu valsts iestāžu rīcības brīvība, tās rezultātā nedrīkst rasties iznākums, kas būtu pretrunā iepriekš minētajam Kopienu tiesību normas pamatmērķim, kas ir noteikts tās 2. panta 1. punktā.

31. Neapšaubāmi — kā, atgādinot uz Komisijas argumentēto atzinumu sniegtās atbildes 20. punktu, sava iebildumu raksta 89. punktā norāda Apvienotās Karalistes valdība — attiecīgā rīcības brīvība nav absolūta, jo pretējā gadījumā tā robežotos ar patvaļību. Tādēļ kompetentajām iestādēm katrā konkrētajā gadījumā ir jāizvērtē, vai pārkāpums būtu jāizbeidz, jo nav pieņemams, ka tas kaitē sabiedrības vērtībām, vai — pretēji — zemes nelikumīgais lietojums būtu jāsaglabā vispārējās interesēs, neņemot vērā tā kaitīgo ietekmi uz vidi. Tomēr šī iespēja apstiprina, ka Komisijas apgalvotais pārkāpums pastāv, jo tā pieļauj situāciju, kurā, izvērtējot attiecīgās prasības, "par teritorijas plānošanu atbildīgā iestāde izmanto savu rīcības brīvību un nepiemēro piespiedu pasākumus, iespējami [radot] direktīvas pārkāpumu" (atbildes uz argumentēto atzinumu 20. punkts *in fine*).

32. Līdz ar to diskusija nebūtu jāvērš uz to, lai noskaidrotu, vai valstu tiesību akti drīkst paredzēt noilguma termiņu Kopienu tiesību pārkāpumu pārsūdzībai tā, lai pēc tā beigām tos nevarētu apstrīdēt, kas ir vispārīgi piešķirtās pilnvaras, kas izriet no tiesiskās

drošības principa [12]. Drīzāk būtu jāizvērtē, vai neatkarīgi no noilguma Apvienotās Karalistes tiesiskajā regulējumā ir pieļauta iespēja, ka Direktīvas 85/337 pirmajos divos pielikumos iekļautās darbības tiek veiktas bez vajadzīgajām: pārbaudes un attīstības piekrišanas; kā jau norādīts, uz šo jautājumu nepārprotami ir jāatbild apstiprinoši.

33. Ja par teritorijas plānošanas likumības uzraudzību atbildīgās iestādes atturas no darbības, uzzinot par to, ka kāds objekts darbojas bez ietekmes uz vidi novērtējuma, vai ja, apzinoties tās nozīmi, nepieprasa tās novērtējumu, šīs iestādes to klusējot apstiprina un kopš šā brīža pārkāpj direktīvu. Darbību, kas iepriekš bija uz likumības robežas, nepadara par "likumīgu" tas vien, ka noilguma un tiesiskās drošības principa dēļ iejaukšanās vairs nav iespējama; tas tikai liedz atkārtoti izvērtēt pagātnes notikumus, lai nodrošinātu tiesisko attiecību stabilitāti, kas ir viens no sabiedriskās dzīves pīlāriem. Šīs sekas netraucē personām, kas cietušas nelikumīgu darbību rezultātā, saņemt atlīdzību citā veidā, piemēram, pamatojoties uz tās valsts mantisko atbildību, kas vainojama pienākumu neizpildē, kas padarītu par neiespējamu Apvienotās Karalistes valdības nostāju.

34. Kopumā Kopienas dalībvalstu pienākums pieņemt tiesību aktus, kas vajadzīgi, lai sasniegtu direktīvā noteikto mērķi, saskaņā ar EKL 249. panta trešo daļu ir obligāts un saistošs visām valsts iestādēm, un līdz ar to valsts tiesību akti, kas ļauj valsts iestādei atturēties no darbības, pieļaujot, ka projekts, kura ietekme uz vidi tiek pārbaudīta un novērtēta, tiek īstenots bez minēto pētījumu veikšanas, nav saderīgi ar direktīvas 2. panta 1. punktu un 4. pantu, kā to atzīst pati Apvienotās Karalistes valdība.

VI — Tiesāšanās izdevumi

35. Saskaņā ar Reglamenta 69. panta 2. punktu atbildētāja dalībvalsts sedz tiesāšanās izdevumus.

12 — Šajā sakarā labs piemērs ir 1997. gada 2. decembra spriedums lietā C-188/95 *Fantask* u.c. (*Recueil*, I-6783. lpp.), kuru ir analizējuši lietas dalībnieki.

VII — Secinājums

36. Ņemot vērā iepriekš minētos apsvērumus, piedāvāju Tiesai, apmierinot prasību:

1) atzīt, ka Lielbritānijas un Ziemeļīrijas Apvienotā Karaliste nav izpildījusi pienākumus, kas izriet no Padomes 1985. gada 27. jūnija Direktīvas 85/337/EEK par dažu sabiedrisku un privātu projektu ietekmes uz vidi novērtējumu 2. panta 1. punkta un 4. panta, uzturot spēkā tiesību normas, kas, piešķirot kompetentajām pašvaldības iestādēm rīcības brīvību piespiedu pasākumu veikšanā attiecībā pret zemes lietojumu, kas ir pretrunā teritorijas plānošanai, pieļauj minētās direktīvas I un II pielikumā ietverto projektu īstenošanu, iepriekš nepārbaudot un vajadzības gadījumā nenovērtējot to ietekmi uz vidi;

2) piespriest Lielbritānijas un Ziemeļīrijas Apvienotajai Karalistei atlīdzināt tiesāšanās izdevumus.