



Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA MIHALA BOBEKA [*MICHAL BOBEK*]
SECINĀJUMI,
sniegti 2017. gada 12. decembrī¹

Lieta C-16/16 P

**Beļģijas Karaliste
pret**

Eiropas Komisiju

Apelācijas sūdzība – Patērētāju aizsardzība – Tiešsaistes azartspēļu pakalpojumi –
Tiešsaistes azartspēļu pakalpojumu patērētāju un spēlētāju aizsardzība un nepilngadīgo iesaistīšanās
šajās spēlēs novēršana – Komisijas ieteikums – LESD 263. pants – Pārsūdzams akts – Ieteikuma tiesību
instrumentu pārskatīšana tiesā – Nesaistoši akti, kas rada tiesiskas sekas – Akti, par kuriem pamatoti
var uzskatīt, ka tiek rosināta to ievērošana

Satura rādītājs

I.	Ievads	2
II.	Atbilstošās tiesību normas	3
	A. Primārās tiesības	3
	B. Komisijas ieteikums	4
III.	Fakti un tiesvedība	5
IV.	Pārsūdzētais rīkojums	6
V.	Tiesvedība Tiesā	8
VI.	Vērtējums	9
	A. Atspoguļošana pēc būtības	10
	1. Spriedums <i>ERTA</i>	10
	2. Sprieduma <i>ERTA</i> kritērijs, kā to piemēro Vispārējā tiesa šajā lietā	11

¹ Oriģinālvaloda – angļu.

3. Sprieduma <i>ERTA</i> kritērija problemātiskie elementi	12
a) Iekšējās problēmas	12
1) Tiesiskās sekas, saistošais spēks vai saistošas tiesiskās sekas?	12
2) Kāda loma ir izstrādātāja nodomam?	13
b) Ārējās problēmas	14
1) "Ieteikuma tiesību" aktu radīšana.....	14
2) Ieteikumiem nav saistoša spēka, bet tie rada tiesiskas sekas	15
i) Savienības līmenī	15
ii) Dalībvalstu līmenī	17
4. Atgriežoties pie cēloņiem: spriedums <i>ERTA</i> un tiesiskās sekas	19
5. Kritērija piemērošana šajā lietā	21
B. Forma nosaka būtību	24
1. (Pilnīga) izslēgšana: ieteikums ir ieteikums	24
2. Būtība vai forma?	25
3. (Iespējami) nepieciešamie skaidrojumi	27
VII. Secinājumi	28

I. Ievads

1. Viena no lielajām diskusijām, kas ir veidojusi (angloamerikāņu) tiesību filozofiju dažu pēdējo gadu desmitu laikā, ir domu apmaiņa starp Hārtu un Dvorkinu par tiesību raksturu un juridiskās sistēmas struktūru. Divdesmitā gadsimta sešdesmito un septiņdesmito gadu beigās Dvorkina kritikas par Hārta *Concept of Law*² uzmanības centrā bija vairāki motīvi. Viens no Dvorkina galvenajiem apgalvojumiem bija tāds, ka Hārta izpratne par tiesību sistēmu ir pārāk šaura un pārāk koncentrēta uz tiesību noteikumiem, bet tajā nav ņemts vērā cits svarīgs jebkuras tiesību sistēmas elements: *principi*³.

2. Iespējams, droši var pieņemt, ka neatkarīgi no tā nosaukuma, pieņemot "Ieteikumu par principiem, ko piemēro, lai aizsargātu tiešsaistes azartspēļu pakalpojumu patērētājus un spēlētājus un novērstu nepilngadīgo iesaistīšanos tiešsaistes azartspēlēs" (turpmāk tekstā – "ieteikums")⁴, Komisija neplānoja atbalstīt kādu no pusēm šajā teorētiskajā diskusijā. Tomēr pēc prasības par tiesību akta atcelšanu, kuru par šo ieteikumu Vispārējā tiesā iesniedza Beļģijas Karaliste, ir ierosināta nomināli līdzīga, bet būtībā

2 Hart, H. *The Concept of Law*, 2. izdevums (ar pēckrakstu). Oksforda, Clarendon Press, 1997 (pirmais izdevums publicēts 1961. gadā).

3 Dworkin, R. *Taking Rights Seriously* (New Impression with a Reply to Critics). Londona, Duckworth, 1987 (pirmais izdevums publicēts 1977. gadā), 22. un nākamās lpp.

4 Komisijas 2014. gada 14. jūlija ieteikums 2014/478/ES (OV 2014, L 214, 38. lpp.). Mans izcēlums.

nedaudz cita veida diskusija: kā Savienības tiesībās pārsūdzībai tiesā šie *principi* atšķiras no (saistošiem, juridiskiem) *noteikumiem*? Turklāt, vai uz Komisijas ieteikumu, kas ir nepārprotami izslēgts no pārbaudes tiesā saskaņā ar LESD 263. panta 1. punktu, tomēr attiecas prasība par tiesību akta atcelšanu saskaņā ar šo normu?

3. Vispārējā tiesa atzina Beļģijas prasību par nepieņemamu⁵, uzskatot, ka ieteikumam nebija paredzētas saistošas tiesiskas sekas. Beļģijas Karaliste šo lēmumu pārsūdzēja Tiesā.

4. Šajos secinājumos manā priekšlikumā Tiesai būtībā ir divi aspekti: pirmkārt, *vispārējā* līmenī, ņemot vērā (ne tikai) Savienības tiesību mainīgo tiesisko ainavu, ko iezīmē dažādu ieteikuma tiesību instrumentu izplatīšanās, ES tiesu pieejamība būtu jāpielāgo, lai reaģētu uz minētajām attīstības tendencēm. Šajā ziņā, ciktāl to atļauj teorētiskā vārdu spēle, šai pieejai patiešām ir jākļūst nedaudz tuvākai Dvorkinam, atzīstot faktu, ka pastāv normas, kuras rada nozīmīgas tiesiskās sekas, uz kurām neattiecas saistošu/nesaistošu juridisko noteikumu binārā loģika. Otrkārt, šajā lietā izskatāmā ieteikuma *konkrētajā* līmenī normatīvo dokumentu, par kuru, ņemot vērā loģiku, kontekstu, nolūku un daļēji arī valodu, var pamatoti uzskatīt, ka ar to tiek noteikti uzvedības *noteikumi*, vajadzētu būt iespējai pārbaudīt tiesā neatkarīgi no tā, ka tas ir nedaudz maskēts kā tikai "*principu*" kopums ieteikumā.

II. Atbilstošās tiesību normas

A. Primārās tiesības

5. Saskaņā ar LES 4. panta 3. punktu "dalībvalstis veic visus vajadzīgos vispārējos un īpašos pasākumus, lai nodrošinātu to pienākumu izpildi, kas izriet no Līgumiem vai no Savienības iestāžu aktiem. Dalībvalstis sekmē Savienības uzdevumu izpildi un atturas no jebkādiem pasākumiem, kuri varētu apdraudēt Savienības mērķu sasniegšanu".

6. LESD 263. panta 1. punktā paredzēts: "Eiropas Savienības Tiesa izskata jautājumus par to, cik likumīgi ir leģislatīvie akti, kā arī Padomes, Komisijas un Eiropas Centrālās bankas pieņemtie tiesību akti, izņemot ieteikumus un atzinumus, kā arī tādi Eiropas Parlamenta un Eiropadomes tiesību akti, kas pieņemti, lai radītu tiesiskas sekas attiecībā uz trešām personām. Tā pārbauda arī to Savienības struktūru aktu likumību, kuri rada tiesiskas sekas trešām personām."

7. Saskaņā ar LESD 288. pantu:

"Īstenojot Savienības pilnvaras, iestādes pieņem regulas, direktīvas un lēmumus, kā arī sniedz ieteikumus vai atzinumus.

Regulas ir vispārpiemērojamas. Tās uzliek saistības kopumā un ir tieši piemērojamas visās dalībvalstīs.

Direktīvas tām dalībvalstīm, kurām tās adresētas, uzliek saistības attiecībā uz sasniedzamo rezultātu, bet ļauj šo valstu iestādēm noteikt to īstenošanas formas un metodes.

Lēmumi uzliek saistības kopumā. Lēmumi, kuros ir norādīti konkrēti adresāti, ir saistoši tikai šiem adresātiem.

Ieteikumi un atzinumi neuzliek saistības."

⁵ 2015. gada 27. oktobra rīkojums, Beļģija/Komisija (T-721/14, EU:T:2015:829).

8. LESD 292. pantā rakstīts šādi: “Padome pieņem ieteikumus. Tā pieņem lēmumus pēc Komisijas priekšlikuma tajos gadījumos, kad Līgumos ir paredzēts, ka Padome pieņem lēmumus pēc Komisijas priekšlikuma. Tā pieņem vienprātīgus lēmumus tajās jomās, kurās ir nepieciešams vienprātīgs lēmums kāda Savienības akta pieņemšanai. Komisija un – gadījumos, kas paredzēti Līgumos, – arī Eiropas Centrālā banka pieņem ieteikumus.”

9. LESD 296. pantā ir noteikts:

“Ja Līgumos nav noteikts, kāda veida akti ir jāpieņem, iestādes pašas to nolemj atkarībā no katra attiecīgā gadījuma, atbilstīgi piemērojamām procedūrām un ievērojot proporcionalitātes principu.

Tiesību aktos ir sniegts to pieņemšanas pamatojums, kā arī norādīti visi priekšlikumi, ieteikumi, iniciatīvas, lūgumi vai atzini, kas paredzēti Līgumos.

Izskatot leģislatīvo aktu projektus, Eiropas Parlaments un Padome atturas pieņemt aktus, kuri attiecīgajā jomā nav paredzēti ar atbilstīgu likumdošanas procedūru.”

B. Komisijas ieteikums

10. Saskaņā ar Komisijas ieteikuma preambulas 5. apsvērumu, “ja saskaņošana nav veikta Savienības līmenī, dalībvalstis principā var brīvi noteikt savus politikas mērķus attiecībā uz laimes spēlēm un definēt nepieciešamo aizsardzības līmeni, lai aizsargātu patērētāju veselību [..]”.

11. Preambulas 8. apsvērumā norādīts: “Noteikumi un politika, ko dalībvalstis ievieš, lai sasniegtu sabiedrisko interešu mērķus, ievērojami atšķiras. Rīcība Savienības līmenī mudina dalībvalstis nodrošināt augstu aizsardzības līmeni visā Savienībā [..]”.

12. Komisijas ieteikuma mērķis ir norādīts preambulas 9. apsvērumā: “[..] aizsargāt patērētāju un spēlētāju veselību un tādējādi arī mazināt iespējamo ekonomisko kaitējumu, kas var rasties no patoloģiskas vai pārmērīgas tieksmes uz azartspēlēm. Šādā saistībā šajā ieteikumā ietverti principi, lai patērētājiem, spēlētājiem un nepilngadīgajiem nodrošinātu augsta līmeņa aizsardzību attiecībā uz tiešsaistes azartspēļu pakalpojumiem. Sagatavojot šo ieteikumu, Komisija ir izmantojusi dalībvalstu labo praksi.”

13. Preambulas 15. apsvērumā norādīts, ka “ir lietderīgi aicināt dalībvalstis ierosināt noteikumus, saskaņā ar kuriem patērētājiem tiek sniegta informācija par tiešsaistes azartspēlēm [..]”.

14. Preambulas 16. apsvērumā norādīts, ka “vajadzības gadījumā šā ieteikuma principi būtu jāpiemēro ne tikai organizētājiem, bet arī trešām personām, tostarp arī tā sauktajiem “saistītajiem uzņēmumiem”, kuriem operatora vārdā ļauts veicināt tiešsaistes azartspēļu pakalpojumus”.

15. Preambulas 27. apsvērumā ir atzīmēts: “Lai aizsargātu sabiedrisko interešu mērķus, ir nepieciešama efektīva uzraudzība. Dalībvalstīm būtu jānorīko kompetentās iestādes, jāsūdz skaidri norādījumi organizētājiem un jānodrošina viegli pieejama informācija patērētājiem, spēlētājiem un neaizsargātām grupām, tostarp nepilngadīgajiem.”

16. Preambulas 29. apsvērumā papildināts, ka “šis ieteikums nav pretrunā Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvai 2005/29/EK un Padomes Direktīvai 93/113/EEK”.

17. Ieteikuma I sadaļā norādīts tā mērķis. Saskaņā ar 1. punktu “dalībvalstīm tiek ieteikts sasniegt patērētāju, spēlētāju un nepilngadīgo aizsardzības augstu līmeni, pieņemot principus attiecībā uz tiešsaistes azartspēļu pakalpojumiem un šo pakalpojumu atbildīgiem komercpaziņojumiem, lai aizsargātu veselību un līdz minimumam samazinātu iespējamo ekonomisko kaitējumu, kas var rasties no patoloģiskas vai pārmērīgas tieksmes uz azartspēlēm”. Tās 2. punktā norādīts, ka “šis ieteikums nav pretrunā dalībvalstu tiesībām regulēt azartspēļu pakalpojumus”.

18. Ieteikuma III sadaļā norādītas diezgan konkrētas un detalizētas informācijas prasības organizētāju azartspēļu tīmekļvietnēm, īpaši par informācijas veidu, kas jāizvieto to mērķlapā, un pēc cik klikšķiem var piekļūt katrai informācijas daļai. IV sadaļā papildināts ar prasībām attiecībā uz nepilngadīgajiem.

19. V sadaļa attiecas uz spēlētāja reģistrāciju un kontiem. It īpaši 15. punktā norādīts, ka “dalībvalstīm būtu jānodrošina, ka persona drīkst piedalīties tiešsaistes azartspēļu pakalpojumā tikai tad, ja tā ir reģistrēta kā spēlētājs un tai ir organizētāja piešķirts konts”.

20. VI sadaļā apskatīta spēlētāja darbība un atbalsts. VIII sadaļa attiecas uz komercpaziņojumu, IX sadaļa – uz sponsorēšanu.

21. XI sadaļā apskatīta uzraudzība. Ar 51. punktu dalībvalstis, “kad tās piemēro šajā ieteikumā izklāstītos principus, tiek aicinātas izraudzīties kompetentās azartspēļu regulatīvās iestādes, lai neatkarīgi nodrošinātu un uzraudzītu efektīvu atbilstību valsts pasākumiem, kas veikti, lai atbalstītu šajā ieteikumā izklāstītos principus”.

22. Ieteikuma pēdējā, XII sadaļa ir par ziņošanu. Tās 52. punktā norādīts: “Dalībvalstis tiek aicinātas līdz 2016. gada 19. janvārim paziņot Komisijai par visiem pasākumiem, kas veikti saskaņā ar šo ieteikumu, lai Komisija varētu izvērtēt šā ieteikuma īstenošanu.”

23. Saskaņā ar 53. punktu “dalībvalstis statistikas vajadzībām tiek aicinātas apkopot uzticamus ikgadējus datus par:

- a) piemērojamajiem aizsardzības pasākumiem, jo īpaši (atvērto un aizvērtu) spēlētāju kontu skaitu, pašizslēgto spēlētāju skaitu, to personu skaitu, kas saskaras ar kādu azartspēļu izraisītu problēmu, un spēlētāju sūdzību skaitu;
- b) komercpaziņojumiem pa principu pārkāpumu veidiem un kategorijām.

Dalībvalstis tiek aicinātas paziņot šo informāciju Komisijai pirmo reizi līdz 2016. gada 19. jūlijam.”

24. Visbeidzot 54. punktā teikts, ka “Komisijai būtu jāizvērtē šā ieteikuma īstenošana līdz 2017. gada 19. janvārim”.

III. Fakti un tiesvedība

25. 2011. gadā Zaļajā grāmatā “par tiešsaistes azartspēlēm iekšējā tirgū”⁶ Komisija identificēja dalībvalstu kopējos mērķus par tiešsaistes azartspēļu pakalpojumu regulēšanu. Tā identificēja arī galvenās prioritārās Savienības darbības jomas.

⁶ COM(2011) 128, galīgā redakcija.

26. Paziņojumā “Ceļā uz visaptverošu Eiropas regulējumu tiešsaistes azartspēlēm”, kas tika pieņemts 2012. gada 23. oktobrī⁷, Komisija ierosināja virkni darbību, lai risinātu tiešsaistes azartspēļu regulējuma, sabiedriskās un tehniskās problēmas. It īpaši Komisija norādīja vispārējo uzskatu, ka šobrīd nav lietderīgi ierosināt Savienības līmeņa nozares tiesību aktu par tiešsaistes azartspēlēm. Minētajā paziņojumā Komisija paziņoja, ka tā iesniegs ieteikumus par patērētāju aizsardzību tiešsaistes azartspēļu pakalpojumu jomā – tostarp nepilngadīgo aizsardzību – un par atbildīgiem komercpaziņojumiem par tiešsaistes azartspēļu pakalpojumiem.

27. Eiropas Parlaments 2013. gada 10. septembra rezolūcijā par tiešsaistes azartspēlēm iekšējā tirgū⁸ pieprasīja Komisijai pētīt sadarbības iespējas starp valstu pašizslēgšanas reģistriem. Tā uzlabotu izpratni par azartspēļu atkarības riskiem un apsvērtu iespēju ieviest obligātu trešo pušu identifikācijas kontroli. Parlaments arī aicināja paredzēt, ka tiešsaistes azartspēļu organizētāju pienākums ir sniegt azartspēļu tīmekļvietnē informāciju par regulatīvajām iestādēm un nepilngadīgām personām paredzētus brīdinājumus, kā arī informāciju par pašierobežojumu izmantojumu. Turklāt Eiropas Parlaments atbalstīja kopēju principu izstrādāšanu attiecībā uz atbildīgiem komercpaziņojumiem. Tas ieteica, ka komercpaziņojumiem jāietver skaidrs brīdinājums par sekām, kādas ir patoloģiskai tieksmei uz azartspēlēm, un par azartspēļu atkarības riskiem. Komercpaziņojumiem nevajadzētu būt pārmērīgiem, ne arī izcelt saturu, kas īpaši varētu pievērst nepilngadīgu personu uzmanību, ne arī būt izvietotiem tur, kur risks pievērst nepilngadīgu personu uzmanību ir augstāks.

28. Arī Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komiteja ir aicinājusi Komisiju iesaistīties, lai uzlabotu patērētāju aizsardzību attiecībā uz tiešsaistes azartspēlēm un aizsargātu nepilngadīgos⁹.

29. Šādā kontekstā Eiropas Komisija pieņēma apstrīdēto 2014. gada 14. jūlija ieteikumu, pamatojoties uz LESD 292. pantu. Tas tika pilnībā publicēts *Eiropas Savienības Oficiālā Vēstneša* L sērijā 2014. gada 19. jūlijā.

30. Ieteikuma pieņemšanu pavadīja paziņojums presei¹⁰ un memorands¹¹. Minētajā memorandā ar Komisijas ieteikumu iepazīstināts šādiem vārdiem: “Ieteikums ir nesaistošs akts, ko izmanto Eiropas Komisija, lai nosūtītu skaidru vēstījumu dalībvalstīm par to, kādas darbības ir sagaidāmas, lai labotu situāciju, vienlaicīgi saglabājot pietiekamu elastīgumu, kā to panākt valstu līmenī. Nosakot sasniedzamos mērķus, tai būtu jādarbojas kā katalizatoram, lai izstrādātu konsekvētus visā Eiropas Savienībā piemērojamus principus.” Par akta veida izvēli memorandā arī piebilsts, ka “tiešsaistes azartspēļu pakalpojumu sektoram nav nozarei specifisku Savienības tiesību aktu, un tika uzskatīts, ka nebūtu lietderīgi ierosināt šādus īpašus tiesību aktus. Turklāt Komisijas ieteikumu var pieņemt uzreiz, turpretim priekšlikumus tiesību aktiem būtu jāpieņem Eiropas Savienības Ministru padomei un Eiropas Parlamentam, kas var prasīt laiku”.

IV. Pārsūdzētais rīkojums

31. Beļģijas Karaliste 2014. gada 13. oktobrī Vispārējā tiesā iesniedza prasības pieteikumu par attiecīgā ieteikuma atcelšanu.

⁷ COM(2012) 596 final.

⁸ P7_TA(2013)0348.

⁹ 2012/2322(INI).

¹⁰ 2014. gada 14. jūlija IP/14/828; pieejams tiešsaistē: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-828_en.htm.

¹¹ 2014. gada 14. jūlija MEMO/14/484, pieejams tiešsaistē: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-484_en.htm.

32. Ar 2015. gada 27. oktobra rīkojumu Vispārējā tiesa noraidīja prasību kā nepieņemamu¹². Tā nosprieda, ka, ņemot vērā šī ieteikuma formulējumu, saturu un kontekstu, tas nedz rada, nedz ir paredzēts, lai radītu saistošas tiesiskās sekas. No tā izriet, ka to nevarētu klasificēt kā aktu, kura tiesiskumu var pārbaudīt saskaņā ar LESD 263. pantu¹³.

33. Pamatojumā Vispārējā tiesa vispirms atzīmēja, ka minētā ieteikuma formulējumā lielākoties nav lietots imperatīvs, neraugoties uz dažām mazsvarīgām atšķirībām valodu redakcijās¹⁴.

34. Tālāk Vispārējā tiesa nosprieda, ka no ieteikuma satura izriet, ka Komisijai nav bijis nekāda nolūka to apveltīt ar saistošām tiesiskām sekām¹⁵. It īpaši 51.–53. punktā dalībvalstis *aicinātas* izraudzīties azartspēļu regulatīvās iestādes un paziņot Komisijai par visiem pasākumiem, kas veikti saskaņā ar šo ieteikumu. Ar to dalībvalstīm netiek noteikts pienākums piemērot minētajā tiesību aktā izklāstītos principus. Turklāt Komisija skaidri paziņoja, ka minētais ieteikums nav pretrunā dalībvalstu tiesībām reglamentēt šo jomu: tā vienīgi aicināja dalībvalstis pakļauties tajā noteiktajiem principiem.¹⁶

35. Vispārējā tiesa uzskatīja, ka šī ieteikuma formulējuma un satura analīzi apstiprina tā konteksta analīze. Diskusijas Padomē, Eiropas Parlamentā un Komisijā pierāda, ka tolaik nebija paredzēts ierosināt Savienības tiesību aktus¹⁷.

36. Vispārējā tiesa papildus norādīja, ka pati ieteikuma publicēšana *Oficiālā Vēstneša* L sērijā, nevis C sērijā nevar atspēkot secinājumu, ka ar šo ieteikumu nav paredzēts radīt saistošas tiesiskās sekas¹⁸. Tā norādīja arī to, ka tikai no tā, ka ieteikumi, lai gan nav saistoši, var radīt tiesiskās sekas, nevar izsecināt, ka tos var pārsūdzēt tiesā. Citāds uzskats nebūtu saderīgs ar LESD 263. pantu, saskaņā ar kuru ieteikumi, kas nerada saistošas tiesiskās sekas, nevar būt prasības atcelt tiesību aktu priekšmets¹⁹.

37. Apgalvotais Savienības iestādes pieļautais institucionālā līdzsvara princips, kompetences piešķiršanas princips vai lojālas sadarbības princips pārkāpums nepieļauj izslēgt prasības atcelt tiesību aktu pieņemamības nosacījumu, kas ir noteikti Līgumā, piemērošanu²⁰. It īpaši no tā, ka prasībā par pienākumu neizpildi Tiesa var pārbaudīt aktu vai rīcību, kam nav tiesiski saistošu seku, ņemot vērā lojālas sadarbības pienākumu, neizriet, ka tam pašam jāattiecas uz prasību atcelt tiesību aktu²¹.

38. Vispārējā tiesa norādīja, ka, pretēji apelācijas sūdzības iesniedzējas argumentam, šajā ieteikumā netiek uzskaitīts neviens noteikums, nedz arī princips tiešsaistes azartspēļu nozares pakalpojumu tirgus saskaņošanai un liberalizēšanai. Tas bija skaidrs, ņemot vērā 2. punktu, kurā skaidri apstiprinātas dalībvalstu tiesiskā regulējuma pilnvaras šajā jomā²². Ar šo ieteikumu nebija iecerēts ierobežot katras dalībvalsts iespēju atbilstoši savai izvēlei novērtēt, kas ir vajadzīgs, lai nodrošinātu ētikas, reliģijas un kultūras aspektu aizsardzību²³.

12 2015. gada 27. oktobra rīkojums, Beļģija/Komisija (T-721/14, EU:T:2015:829).

13 Pārsūdzētā rīkojuma 37. punkts.

14 Pārsūdzētā rīkojuma 21. un nākamie punkti.

15 Pārsūdzētā rīkojuma 29. punkts.

16 Pārsūdzētā rīkojuma 32.–35. punkts.

17 Pārsūdzētā rīkojuma 36. punkts.

18 Pārsūdzētā rīkojuma 38.–40. punkts.

19 Pārsūdzētā rīkojuma 42.–48. punkts.

20 Pārsūdzētā rīkojuma 51.–52. punkts.

21 Pārsūdzētā rīkojuma 54. un 55. punkts.

22 Pārsūdzētā rīkojuma 64. punkts.

23 Pārsūdzētā rīkojuma 68. punkts.

V. Tiesvedība Tiesā

39. Apelācijas sūdzībā Beļģijas Karaliste (turpmāk tekstā – apelācijas sūdzības iesniedzēja) lūdz Tiesu atcelt Vispārējās tiesas rīkojumu, atzīt par pieņemamu prasību atcelt tiesību aktu, izlemt šo lietu pēc būtības, atzīt Grieķijas Republikas un Portugāles Republikas pieteikumus par iestāšanos lietā par pieņemamiem²⁴ un piespriest Komisijai atlīdzināt tiesāšanās izdevumus.

40. Komisija lūdz Tiesu noraidīt apelācijas sūdzību un piespriest apelācijas sūdzības iesniedzējai atlīdzināt tiesāšanās izdevumus.

41. Apelācijas sūdzībā apelācijas sūdzības iesniedzēja izvirza trīs pamatus: i) kompetences piešķiršanas principa, lojalitātes principa un institucionāla līdzsvara principa pārkāpums; ii) lojalitātes principa pārkāpums un dalībvalstu kā privileģēto prasītāju statusa neievērošana un iii) kļūdaina ieteikuma tiesisko seku interpretācija attiecībā pret Beļģiju.

42. Pirmajā pamatā apelācijas sūdzības iesniedzēja apgalvo, ka prasība būtu jāatzīst par pieņemamu, jo Vispārējai tiesai bija jāpārbauda, vai ieteikuma izstrādātājs bija kompetents, nevis tikai jāpārbauda, vai tas rada saistošas tiesiskās sekas. Precīzāk, Vispārējā tiesa neievēroja kompetences piešķiršanas principu, lojalitātes principu un institucionāla līdzsvara principu, kā arī neizvērtēja to, vai pastāvēja materiāls juridiskais pamats, kas attaisno ieteikuma pieņemšanu. LESD 292. pants nav patstāvīgs juridiskais pamats: tas dod iespēju gan Padomei, gan Komisijai pieņemt ieteikumus, bet lai zinātu, kuras no tām kompetencē tas ir, jāizskata materiālās kompetences, kas piešķirtas katrai no šīm iestādēm saskaņā ar Līgumiem.

43. Turklāt apelācijas sūdzības iesniedzēja apgalvo, ka tiesā var pārbaudīt pat nesaistošu ieteikumu, lai noteiktu, vai tas atbilst iepriekš minētajiem principiem. Neļaujot veikt pārbaudi tiesā, Vispārējā tiesa neievēroja kompetences piešķiršanas principu. Vispārējā tiesa piemēroja arī LESD 263. pantu tādā veidā, kas neatbilst pastāvīgajai judikatūrai: jebkurā iestāžu pieņemtajā tiesību aktā skaidri jānorāda tā juridiskais pamats.²⁵

44. Saskaņā ar apelācijas sūdzības iesniedzējas norādīto vienkārši tas, ka Komisija pieņem kādu no LESD 288. pantā minētajiem juridiskajiem instrumentiem bez šādas kompetences, pats par sevi radītu tiesiskas sekas, jo tā tiktu izjaukts līdzsvars starp Savienību un dalībvalstīm, kā arī starp Savienības iestādēm. Tādēļ tas būtu jāpārbauda Tiesā. Atbilstību šiem principiem būtu jānoskaidro pirms novērtēšanas, vai tas ir “īsts” ieteikums. Apelācijas sūdzības iesniedzēja norāda, ka faktiskais Savienības legislatīvais akts jāpieņem saskaņā ar Savienības tiesību aktiem, ievērojot citu Savienības iestāžu un dalībvalstu prerogatīvas.

45. Otrajā pamatā apelācijas sūdzības iesniedzēja kritizē to, ka, pamatojoties uz atšķirību starp tiesvedību par tiesību akta atcelšanu un pārkāpuma tiesvedību, Vispārējā tiesa konstatēja, ka nav būtisks judikatūrā noteiktais, ka akti ar nesaistošām tiesiskajām sekām, kas pieņemti, pārkāpjot lojālas sadarbības principu, ir pārsūdzami tiesā pārkāpuma tiesvedībā²⁶. Tas ir fundamentālā pretrunā lojalitātes principa savstarpējam raksturam²⁷. Tā rezultātā Vispārējā tiesa liedz dalībvalstij Tiesas pieejamību saistībā ar prasībām atcelt tiesību aktu, lai arī dalībvalstis ir privileģētās prasītājas.

24 Portugāles Republika un Grieķijas Republika iesniedza pieteikumus par iestāšanos lietā apelācijas sūdzības iesniedzējas prasījumu atbalstam Vispārējā tiesā. Tomēr, tā kā Vispārējā tiesa noraidīja prasību kā nepieņemamu, tā norādīja, ka nav jālemj par šiem pieteikumiem par iestāšanos lietā (pārsūdzētā rīkojuma 86. punkts).

25 Apelācijas sūdzības iesniedzēja ir atsaucas uz 2001. gada 6. decembra atzinumu 2/00, lai uzsvērtu attiecīgā juridiskā pamata izvēles konstitucionālo nozīmi (atzinums 2/00 (Kartahenas protokols par bioloģisko drošību), EU:C:2001:664, 5. punkts). Skat. arī spriedumu, 2009. gada 1. oktobris, Komisija/Padome (C-370/07, EU:C:2009:590, 47. punkts).

26 Spriedumi, 2009. gada 12. februāris, Komisija/Grieķija (C-45/07, EU:C:2009:81), un 2010. gada 20. aprīlis, Komisija/Zviedrija (C-246/07, EU:C:2010:203).

27 Spriedums, 2003. gada 16. oktobris, Īrija/Komisija (C-339/00, EU:C:2003:545, 71. punkts).

46. Ar trešo pamatu apelācijas sūdzības iesniedzēja apgalvo, ka Vispārējā tiesa ieteikuma pārbaudē nav pareizi piemērojusi spriedumu *ERTA*²⁸ un turpmāko judikatūru. Tā secina, ka ieteikuma tiesiskumu var pārbaudīt saskaņā ar LESD 263. pantu, jo tas rada tiesiskas sekas vismaz Beļģijai un Portugālei.

47. Apelācijas sūdzības iesniedzēja apgalvo, ka Vispārējai tiesai būtu bijis jāņem vērā, ka šis ieteikums ir formulēts imperatīvi vairāku valodu redakcijās, piemēram, portugāļu valodā, bet arī divās no trim Beļģijas oficiālajām valodām, proti, holandiešu valodā un vācu valodā, it īpaši tāpēc, ka valsts tiesām ieteikumi jāņem vērā. Vispārējai tiesai nebūtu jāaplūko šis ieteikums vispārīgi, bet konkrēti, nosakot, vai tas rada tiesiskas sekas attiecībā uz Beļģiju. Ņemot vērā imperatīvo formulējumu holandiešu valodā un vācu valodā, ir iespējams secināt, ka tiesiskās sekas attiecībā uz Beļģiju ir “spēcīgākas”, salīdzinot ar citu valodu redakcijām.

48. Komisija iebildumu rakstā noraida apelācijas sūdzības iesniedzējas argumentus attiecībā uz tiesvedības par ieteikumu atcelšanu pieņemamības nosacījumiem. Tā norāda, ka apelācijas sūdzības iesniedzējas argumenti attiecas uz lietas būtību (atsaucoties uz pilnvaru piešķiršanas principu, lojālas sadarbības principu, institucionālā līdzsvara principu un juridiskā pamata principu), lai gan uzsāktā tiesvedība attiecas tikai uz pieņemamību.

49. Pievēršoties godīguma principa savstarpējamības raksturam (otrais pamats), Komisija norāda, ka nebija pareizs Beļģijas Karalistes apgalvojums, ka Vispārējā tiesa ir radījusi procesuālo nevienlīdzību par labu Komisijai pārkāpuma procedūrā un par sliktu dalībvalstīm tiesību akta atcelšanas procedūrā. Šāds Vispārējās tiesas secinājums nozīmē tikai to, ka ieteikumu likumību nevar pārbaudīt, pamatojoties uz LESD 263. pantu. Tādējādi nepastāv nevienlīdzība LESD 263. panta piemērošanā.

50. Komisija uzskata par nebūtisku to, ka vienā no redakcijām dalībvalstu oficiālajās valodās redzams nedaudz atšķirīgs formulējums. Tas ir tādēļ, ka ieteikuma radīto tiesisko seku izvērtējums, ja tādas ir, būtu jāpamato arī ar šī instrumenta mērķi un kontekstu. Saskaņā ar Komisijas norādīto Savienības akti būtu jāinterpretē patstāvīgi, neatkarīgi no attiecīgās valsts tiesību aktiem.

51. Replikas rakstā apelācijas sūdzības iesniedzēja koncentrējās uz ieteikuma juridisko pamatu, kuru tā uzskata par neesošu. Tā uzstāja, ka Komisijas ieteikums rada tiesiskās sekas, pamatojoties uz tā pastāvēšanu (lai arī ierobežotu), kas nozīmē, ka tā likumībai ir jābūt pārbaudāmai. Dalībvalstij būtu jābūt iespējai lūgt pārbaudīt Savienības akta spēkā esamību, ja nav skaidrs, vai tas tika pieņemts atbilstoši pilnvaru piešķiršanas principam, it īpaši, ja tam nav materiāltiesiskā pamata. Nepietiek vienīgi ar atsauci uz LESD 292. pantu. Tā neatbilst prasībai par materiāltiesisko pamatu.

52. Atbildes rakstā uz repliku Komisija apgalvoja, ka Līgumos paredzētajās procedūrās nav nepilnību. Uz ieteikumiem neattiecas LESD 263. panta tvērums. Jautājums ir tikai par to, vai šis ieteikums ir “ists” ieteikums. Jautājums par tiesisko pamatu attiecas uz vērtēšanu pēc būtības, tādēļ jāvērtē tikai tad, ja prasība ir pieņemama. Katrā ziņā Komisija neuzskatīja, ka apelācijas sūdzības iesniedzēja ir pierādījusi, kādēļ būtu nepieciešams cits juridiskais pamats, kas nav LESD 292. pants.

53. Papildus procesuālajiem rakstiem Beļģijas Karaliste un Komisija sniedza mutvārdu apsvērumus tiesas sēdē, kas notika 2017. gada 26. jūnijā.

VI. Vērtējums

54. Apelācijas sūdzībā apelācijas sūdzības iesniedzēja izvirzīja trīs pamatus. Uzskatu, ka ir lietderīgi vispirms izskatīt trešo pamatu (kurā apelācijas sūdzības iesniedzēja apgalvo, ka Vispārējā tiesa ir pieļāvusi kļūdu vērtējumā par to, ka apstrīdētajam ieteikumam nav tiesisku seku) būtībā divu iemeslu dēļ. Pirmkārt, tas ir Tiesā izskatāmās apelācijas sūdzības pamats. Trešais pamats tā vai citādi skar arī

²⁸ Spriedums, 1971. gada 31. marts, Komisija/Padome (22/70, EU:C:1971:32).

pirmā un otrā pamata elementus. Zināmā mērā tādā gadījumā kā šis vērtējuma pēc būtības elementi jau ir iesaistīti un ieplūst pieņemamības posmā. Otrkārt, uzskatu, ka apelācijas sūdzības trešais pamats ir pamatots. Vispārējā tiesa ir pieļāvusi kļūdu tiesību piemērošanā: tā ir nepareizi interpretējusi attiecīgā ieteikuma sekas un tādējādi nepareizi novērtējusi pieteikuma pieņemamību²⁹.

55. Ieteikums ir “tipisks” LESD 288. pantā minēts Savienības tiesību akts. Atšķirībā no iespējami ļoti plaša LESD 288. pantā neminēto Savienības iestāžu un struktūru “netipisko” aktu loka šajā pantā noteiktas ieteikuma īpašības – tas nav saistošs. Turklāt ar LESD 263. panta pirmo ievilkumu ieteikumi skaidri izslēgti no prasībām par tiesību aktu atcelšanu.

56. Ņemot vērā šo likumdošanas ainavu primārajās tiesībās, sprieduma *ERTA*³⁰ “netipiskiem” tiesību aktiem paredzētās judikatūras paplašināšana var nenotikt pilnīgi automātiski. Tādēļ ir iespējamās divas pieejas, izskatot iespējamās prasības par ieteikumu atcelšanu. Pirmā ir “*atspoguļošanas pēc būtības*” pieeja, kas nozīmē, ka pat netipisku tiesību aktu gadījumā apstrīdētā akta būtības analīze nosaka prasības par tiesību akta atcelšanu pieņemamību. Ja, pretēji tā nosaukumam, tiesību akts faktiski ir kaut kas cits, nekā norādīts (piemēram, tas nav “ists” ieteikums), tad tam būtu jābūt pārbaudāmam neatkarīgi no tā nosaukuma. Otrkārt, ar pieeju “*forma nosaka būtību*” tiek ierosināts, ka “lāpsta ir lāpsta”, pat ja tā ir nedaudz savādi veidota. Tomēr tādēļ un kamēr vien uz tās rakstīts “lāpsta”, to tādējādi saprot un interpretē.

57. Šie secinājumi ir strukturēti šādi: A sadaļā izklāstīta pirmā pieeja: sākšu ar atgriešanos pie sprieduma *ERTA* kritērija pirmsākumiem (A.1.), pirms pievērsties Vispārējās tiesas vēlākajai judikatūrai un šī kritērija izpratnei šajā lietā (A.2.). Pēc tam izklāstīšu, kādēļ ieteikumu gadījumā šis kritērijs ir problemātisks vairākos līmeņos (A.3.), pirms pievērsties tā ieteiktajai precizēšanai (A.4.). Tad parādišu, kā šāds niansētāks kritērijs būtu piemērojams attiecīgajam ieteikumam (A.5.).

58. B sadaļas sākumā aprakstīšu otro pieeju (B.1.), pirms izklāstīt papildu argumentus, kāpēc, manuprāt, Tiesa nedrīkst atzīt šādu pieeju (B.2.). Savukārt, ja Tiesa tomēr vēlas virzīties pa šo ceļu, aicinātu to nodrošināt vismaz vairākus svarīgus precizējumus attiecībā uz ieteikumu raksturu un sekām (B.3.).

A. Atspoguļošana pēc būtības

1. Spriedums *ERTA*

59. Pirmajā, 1957. gada redakcijā EEK līguma 173. pantā (vēlāk EK līguma 230. pantā, šodien LESD 263. pantā) norādīts, ka Tiesā varētu izskatīt jautājumus par to, cik likumīgi ir Komisijas un Padomes pieņemtie tiesību akti, izņemot ieteikumus un atzinumus. Tajā netika dota pozitīva definīcija, kādus tiesību aktus varētu pārbaudīt. Tāpēc Tiesas ziņā bija izlemt, kurus tiesību aktus varētu pārbaudīt: vai tie būtu tikai tie Komisijas un Padomes akti, kas skaidri tika minēti kā saistoši akti toreizējā EEK līguma 189. pantā (tagad LESD 288. pants), proti, regulas, direktīvas un lēmumi, vai tajos iekļauti arī šo iestāžu pieņemti “netipiski akti”, kas nav īpaši minēti Līgumos.

²⁹ Manuprāt, (iespējamā) Savienības tiesību avota, piemēram, ieteikuma, tiesisko seku (vai to neesamības) interpretācija ir tīri juridiska pamata jautājums, tādējādi tas pilnībā pārbaudāms apelācijas instances līmenī. *Iura (item “ius mollis”) novit Curia.*

³⁰ Spriedums, 1971. gada 31. marts, Komisija/Padome (22/70, EU:C:1971:32).

60. Spriedumā *ERTA*³¹, kurš attiecas uz Padomes protokolu saistībā ar starptautiska nolīguma apspriešanu un noslēgšanu, Tiesa noteica kritēriju, lai noskaidrotu, vai ir pieņemama prasība atcelt iestāžu tiesību aktu (turpmāk tekstā – “sprieduma *ERTA* kritērijs”). Tiesa uzskatīja, ka saskaņā ar EEK līguma 173. pantu akti, ko “var pārbaudīt Tiesā”, ietver “visus iestāžu pieņemtos noteikumus, kuriem ir paredzēts juridiskais spēks [..]. Tāpēc prasībai par tiesību akta atcelšanu ir jābūt pieejamai *visu iestāžu pieņemto noteikumu gadījumā neatkarīgi no to rakstura vai formas, kuriem ir paredzētas tiesiskās sekas*”³².

61. Tādējādi sākotnējais sprieduma *ERTA* kritērijs bija saistīts ar diviem faktoriem: vai tas ir Savienības akts, kam ir *paredzētas tiesiskās sekas*?

62. Turpmākajā judikatūrā Tiesa ir piemērojusi minēto kritēriju vairākiem netipiskiem aktiem, piemēram, iekšējiem Komisijas norādījumiem vai pamatnostādnēm³³; rīcības kodeksiem Padomes regulas ieviešanai³⁴; paziņojumiem³⁵; informatīvajām piezīmēm³⁶ vai vēstulēm³⁷.

63. Uzmanīgi pārbaudot šos nolēmumus, šī kritērija valoda ne vienmēr ir bijusi tieši tāda pati. Tomēr ir viens skaidrs kopīgs temats: attiecībā uz visiem minētajiem netipiskiem tiesību aktiem Tiesa ir skaidri atzinusi, ka, lemjot par prasības atcelt tiesību aktu pieņemamību, Savienības akta būtība prevalē pār formu³⁸. Akta faktiskais nosaukums un forma nav izšķiroša, nosakot, vai tā likumību var pārbaudīt.

2. Sprieduma *ERTA* kritērijs, kā to piemēro Vispārējā tiesa šajā lietā

64. Pārsūdzētajā rīkojumā Vispārējā tiesa ir norādījusi: “No pastāvīgās judikatūras izriet, ka par apstrīdamiem tiesību aktiem LESD 263. panta izpratnē tiek uzskatīti visi iestāžu pieņemtie noteikumi, kas paredzēti, lai radītu *saistošas* tiesiskās sekas, neatkarīgi no tā, kāda ir to forma [..]. LESD 263. pantā paredzētā tiesiskuma pārbaude neattiecas uz jebkuru tādu aktu, kas nerada *saistošas* tiesiskās sekas, kā sagatavojoši akti, apstiprinoši akti, vienīgi ar izpildi saistīti akti, *vienkārši ieteikumi* un paziņojumi un principā arī iekšējie norādījumi [..]. Atbilstoši judikatūrai, lai noskaidrotu, vai tiesību akts var radīt tiesiskās sekas un tādējādi var būt prasības atcelt tiesību aktu priekšmets, saskaņā ar LESD 263. pantu ir jāpārbauda tā formulējums un tā rašanās konteksts [..], tā būtība [..], kā arī tā autora nolūks [..]”³⁹.

65. Vispārējā tiesa tad turpinājumā piemēroja sprieduma *ERTA* kritēriju attiecībā uz ieteikumu, vismaz, cik man zināms, pirmo reizi. Vispārējā tiesa izskatīja izstrādātāja formulējumu, kontekstu, būtību un nodomu. Tā nosprieda, ka ieteikumam nebija saistoša tiesiskā spēka attiecībā uz tā adresātiem. Vispārējā tiesa atzina, ka ieteikumā izklāstītie principi bija ļoti detalizēti. Tomēr tā uzskatīja, ka tiem nebija “obligāta” rakstura, it īpaši, raugoties no ieteikuma “aicinājuma” veida formulējuma vairumā valodu versiju. Tātad, piešķirot lielāku nozīmi šim formulējumam, nevis citiem faktoriem, Vispārējā tiesa atzina, ka pieteikums ir nepieņemams.

31 Spriedums, 1971. gada 31. marts, Komisija/Padome (22/70, EU:C:1971:32).

32 Minētā sprieduma 39. un 42. punkts (mans izcēlums). Šis formulējums, kas attiecas uz “aktiem, kas rada tiesiskās sekas”, pēc tam ar Māstrihtas līgumu tika iekļauts EEK līguma 173. pantā.

33 Skat. spriedumus, 1990. gada 9. oktobris, Francija/Komisija (C-366/88, EU:C:1990:348), un 2000. gada 6. aprīlis, Spānija/Komisija (C-443/97, EU:C:2000:190).

34 Skat. spriedumu, 1991. gada 13. novembris, Francija/Komisija (C-303/90, EU:C:1991:424).

35 Skat. spriedumus, 1993. gada 16. jūnijs, Francija/Komisija (C-325/91, EU:C:1993:245), un 1997. gada 20. marts, Francija/Komisija (C-57/95, EU:C:1997:164).

36 Skat. spriedumus, 2005. gada 1. decembris, Itālija/Komisija (C-301/03, EU:C:2005:727), kopā ar ģenerālvokāta *Frensisa Džefrija Džeikobsa* [Francis Geoffrey Jacobs] izskaidrojošajiem secinājumiem (C-301/03, EU:C:2005:550, 70. un nākamie punkti).

37 Skat. spriedumu, 1999. gada 5. oktobris, Nīderlande/Komisija (C-308/95, EU:C:1999:477).

38 Par Augstās iestādes aktiem skat. spriedumu, 1957. gada 10. decembris, *Société des usines à tubes de la Sarre*/Augstā iestāde (1/57 un 14/57, EU:C:1957:13).

39 Pārsūdzētā rīkojuma 16.–18. punkts (mans izcēlums).

66. Rezumējot jāsaka, ka Vispārējās tiesas analīzes par apstrīdēto ieteikumu noteicošie elementi šķiet ieteikuma *saistošo tiesisko* seku neesamība, ko Komisija noteica ar *nodomu*, kas izriet galvenokārt no tiesību akta formas un tā formulējuma.

3. Sprieduma ERTA kritērija problemātiskie elementi

67. Ja sprieduma ERTA kritērijs ir iecerēts un piemērots šādā veidā, tas rada dažas problēmas. Tās var iedalīt divās kategorijās: pirmkārt, tās ir šī kritērija *iekšējās* problēmas, tā loģika, nosacījumi un to formulējums, kas varbūt kļūst pat vairāk redzamas, ja to attiecina uz ieteikumu. Otrkārt, tās ir problēmas, ko varētu saukt par *ārējām* problēmām. Tās attiecas uz to, ka sprieduma ERTA kritērijs laika gaitā faktiski kļūst šaurāks un šaurāks, nav sinhronizēts ar Savienības normatīvās ainavas attīstību. Pasaulē, kur ieteikuma tiesību dažādu instrumentu faktiski kļūst vairāk un tie kļūst nozīmīgāki kā 1971. gadā, tad nosacījumiem tiesībām celt prasību un tiesas kontrolei būtu jāreaģē uz šādu attīstību.

a) Iekšējās problēmas

68. Šajā ziņā skaidrāk saskatāmi divi elementi: Savienības akta obligāti *saistošais* raksturs, lai varētu pārbaudīt tā tiesiskumu (1) un izstrādātāja *nolūks* attiecībā uz tā tiesiskajām sekām (2).

1) Tiesiskās sekas, saistošais spēks vai saistošas tiesiskās sekas?

69. Sprieduma ERTA 42. punkts⁴⁰ neattiecas uz pasākumiem, kuru nolūks ir radīt *saistošas* tiesiskās sekas, bet tikai *tiesiskās* sekas. Tas pats, šķiet, ir tiesa attiecībā uz izmantotajiem tajā laikā citu valodu redakcijās pastāvošajiem izteicieniem⁴¹.

70. Terminoloģijas maiņa no tikai tiesiskajām sekām uz "*saistošām* tiesiskajām sekām" parādījās turpmākajā judikatūrā⁴². Šķiet, ka šī tendence pēdējā laikā attīstās tālāk, jo Tiesa tagad kā Savienības aktu pārbaudes tiesā iespējas nosacījumu paredz to, vai tiem ir *saistošas* tiesiskās sekas⁴³.

71. Protams, var teikt, ka, lai gan ir izmantots termins "tiesiskās sekas", Tiesa spriedumā ERTA faktiski domāja "saistošo spēku", lai gan šis ierosinājums, ņemot vērā minētajā lietā izskatāmā dokumenta veidu (Padomes protokols), nav pilnīgi pārliecinošs. Šādu ierosinājumu varētu it īpaši pamatot ar EEK līguma 189. panta formulējumu, kurā jau tolaik saistoši akti (regulas, direktīvas un lēmumi) tika nošķirti no nesaistošiem aktiem (ieteikumi un atzinumi)⁴⁴. Tādējādi, pat ja Tiesa skaidri neinterpretēja EEK līguma 173. pantu, ņemot vērā EEK līguma 189. pantā noteikto nomenklatūru, ir iespējams, ka pēdējā minētā norma ietekmēja šo kritēriju.

40 Iepriekš, 31. zemsvītras piezīme.

41 Francū valodā "qui visent à produire des effets de droit"; vācu valodā "Rechtswirkungen zu erzeugen"; itāļu valodā "che miri a produrre effetti giuridici"; holandiešu valodā "die beogen rechtsgevolgen teweeg te brengen".

42 Skat., piemēram, rīkojumu, 1989. gada 17. maijs, Itālija/Komisija (151/88, EU:C:1989:201, 21. punkts). Skat. arī spriedumu, 1999. gada 5. oktobris, Nīderlande/Komisija (C-308/95, EU:C:1999:477, 30. punkts). Tomēr, pieminot tikai "tiesiskās sekas", skat., piemēram, spriedumu, 2005. gada 1. decembris, Itālija/Komisija (C-301/03, EU:C:2005:727, 22.–24. punkts).

43 Skat. spriedumus, 2011. gada 13. oktobris, *Deutsche Post* un Vācija/Komisija (C-463/10 P un C-475/10 P, EU:C:2011:656, 36. punkts), un 2014. gada 13. februāris, Ungārija/Komisija (C-31/13 P, EU:C:2014:70, 54. punkts).

44 Skat. spriedumu, 1971. gada 31. marts, Komisija/Padome (22/70, EU:C:1971:32, 39. punkts), ņemot vērā ģenerāladvokāta Olivjē Ditelē de Lamota [*Olivier Dutheillet de Lamothé*] secinājumus lietā Komisija/Padome (22/70, nav publicēts, EU:C:1971:23, 287. lpp.), kurā teikts, ka "173. pants un 189. pants veido vienotu veselumu". Skat. arī spriedumu, 1986. gada 23. aprīlis, *Les Verts*/Parlaments (294/83, EU:C:1986:166, 24. punkts).

72. Lai kā tas būtu, tomēr novērojama arī vēl arvien diezgan jauna parādība, ka Tiesa šķiet vispār kļuvusi stingrāka, sašaurinot LESD 263. panta tvērumu ar aktiem, kas rada *saistošas* tiesiskās sekas, papildinot šīs tiesību normas formulējumu, kurā ir paredzētas tikai *tiesiskās* sekas (attiecībā pret trešajām personām). Tomēr, tā kā judikatūrā šī atšķirība nav skaidri apspriesta un, galvenokārt, tā kā nav pierādījumu par ieteikto izvēli vienā vai otrā virzienā, varētu jautāt, vai Tiesa patiešām vēlējās kļūt precīzāka un ierobežotāka. Tomēr ir skaidrs, ka sprieduma *ERTA* formulējums un loģika obligāti nenorādīja, ka vienkārši tiesiskās sekas papildus ir arī *saistošas*.

73. Tā nav tikai vārdu spēle. Kā tas redzams šajā lietā, tam ir ievērojama praktiska nozīme. Var diskutēt par to, kas īsti ir *tiesiskās* sekas. Tomēr šis jēdziens nepārprotami ir diezgan plašs, aptverot visa veida ietekmi uz/no tiesību aktiem, to interpretāciju un piemērošanu. Turpretī *saistošas* sekas, *a fortiori* *saistošas tiesiskās* sekas, ir daudz, daudz šaurāka kategorija.

74. Tradicionāli tiesību akta *saistošais* spēks saistīts ar piespiešanu. Neievērošanas gadījumā, var sekot izpilde un sankcija. Šādā (tīri pozitīviskā⁴⁵) skatījumā sankcijas esamība ir *saistoša* spēka noteicošais elements.

75. Nerunājot par teorētiskām diskusijām, ir pilnīgi skaidrs, ka, ja pieņemtu *saistoša tiesiskā* spēka kritēriju, tad vairāki akti, kam var būt nozīmīgas tiesiskās sekas uz adresātu uzvedību, bet kuri tradicionālajā izpratnē nav *saistoši*, jo tie nesatur tiešu vai neatkarīgu piespiedu mehānismu, izvairīsies no pārbaudes saskaņā ar sprieduma *ERTA* kritēriju un galu galā saskaņā ar LESD 263. panta 1. punktu. Kā būs redzams noteiktā laikā, tas it īpaši ir konstatējams gadījumā ar attiecīgo ieteikumu.

2) Kāda loma ir izstrādātāja nodomam?

76. Otrkārt, Vispārējās tiesas piemērotajam sprieduma *ERTA* kritērijam trūkst iekšējas skaidrības: kāda tieši nozīme ir izstrādātāja nolūkam, lai noteiktu, vai uzskatāms, ka akts rada (*saistošas*) tiesiskās sekas?

77. Sprieduma *ERTA*, kā arī LESD 263. panta pašreizējās redakcijas pamatā ir izstrādātāja nodoms. Pagātnes formas lietošana (bija paredzēta) vēl nozīmē, ka būtiski ir noskaidrot izstrādātāja *agrāko (vēsturisko) subjektīvo* nodomu, kāds tas bija attiecīgā tiesību akta pieņemšanas brīdī. Šāda izpratne varētu tikt uzskatīta arī par atbilstošu vispārējiem noteikumiem, kas piemērojami prasībām par tiesību aktu atcelšanu. Veicot šādas darbības, apstrīdētie Savienības akti jāvērtē, pamatojoties uz faktiskajiem un tiesiskajiem apstākļiem, kas pastāvēja laikā, kad šis pasākums tika pieņemts⁴⁶.

78. Tomēr, ja tiek pieņemts, ka akta sastādītāja nodoms vienmēr būs subjektīvi vēsturisks, tad praktiski neviens ieteikums nekad nebūs pārbaudāms. Ieteikuma rakstura un seku vērtēšanā ātri konstatējamas nepilnības. Ieteikums tika izvēlēts tāpēc, ka Komisijai nebija nekāda nolūka izdot *saistošu* tiesību aktu. Tā kā Komisija izvēlējās ieteikumu, tās subjektīvais nodoms nepārprotami nebija tāds, lai šis dokuments būtu *saistošs*. Šāda nodoma dēļ, ko faktiski apliecina dokumenta izvēle, tas nekad nevar būt *saistošs* neatkarīgi no tā satura un formulējuma, jo Komisijai nebija nolūka izdot nekādus *saistošus* tiesību aktus.

79. Šādā veidā dokumenta izvēle vienmēr iepriekš noteiks pasākuma kontekstu un mērķi, ar ko ir iespējams ignorēt jebkuru tā saturu un formulējumu.

45 Šādā veidā daudz vairāk Kelzena nekā jau citētā Harta tradīcija, jo pēdējā minētā ir daudz vairāk "socioloģiska". Hārts atzina, ka juridisks noteikums var būt *saistošs* ne tikai tāpēc, ka tas tika ieviests saskaņā ar dažiem sekundārajiem noteikumiem, kuros norādīts, ka šis noteikums ir *saistošs*, bet arī tāpēc, ka cilvēku grupa pieņem minēto normu kā uzvedības standartu, grupas ietvaros radot iekšējo sociālo spiedienu to ievērot – skat. Hart, H., *The Concept of Law*, 2. izdevums (ar pēcrakstu), Oksforda, Clarendon Press, 1997, V un VI nodaļa.

46 Skat., piemēram, spriedumus, 1979. gada 7. februāris, Francija/Komisija (15/76 un 16/76, EU:C:1979:29, 7. punkts), un 2004. gada 29. aprīlis, Vācija/Komisija (C-277/00, EU:C:2004:238, 39. punkts).

b) Ārējās problēmas

80. Papildus šīm loģiskajām problēmām, kuras ir raksturīgas sprieduma *ERTA* kritērija formulējumam, ko izmantoja Vispārējā tiesa attiecībā uz ieteikumiem, tas pats kritērijs var saskarties ar plašākām, ārējām problēmām. Divas no tām tiks aprakstītas šajā sadaļā: pirmkārt, dažāda veida “ieteikuma tiesību” aktu radīšana, kam, stingri ņemot, nav saistoša spēka, bet kas tajā pašā laikā rada tiesiskas sekas (1). Otrkārt, ieteikumi praksē var radīt vairākas tiesiskas sekas, kas bieži vien ir diezgan nozīmīgas gan Savienības līmenī, gan valsts līmenī (2).

1) “Ieteikuma tiesību” aktu radīšana

81. (Ne tikai) Savienības tiesībās ir plašs instrumentu spektrs ar dažādiem nosaukumiem un to veidi (pamatnostādnes, paziņojumi [*communications*], ētikas kodeksi, paziņojumi [*notices*], ieteikumi, atzinumi, iestāžu nolīgumi, secinājumi, paziņojumi [*statements*], rezolūcijas u.c.), kas vispārēji tiek saukti par “ieteikuma tiesībām”. Tos var pieņemt jebkurā jomā, visos iespējamajos lēmumu pieņemšanas procesa posmos neatkarīgi no tā, vai tās ir agrākas, iepriekšējās konsultācijas ar ieinteresētajām personām vai leģislatīvu aktu pakārtota istenošana. Tādējādi šie instrumenti var būt gan pirms, gan pēc leģislatīva akta pieņemšanas.

82. Iespējams, ir divi elementi, par kuriem pastāv vispārēja vienošanās citādi ļoti atšķirīgajā pieejā šādiem ieteikuma tiesību instrumentiem: pirmkārt, ieteikuma tiesību akti tik viegli neatbilst binārajai melnbaltajai atšķirībai starp saistošām un nesaistošām tiesiskajām sekām. Otrkārt, pēdējo desmit vai divdesmit gadu laikā tie ir attīstījušies un parādās arvien biežāk⁴⁷.

83. Lidz ar to ieteikuma tiesību aktu izplatīšanās un to (ne)pārbaudīšanas tiesā problēma ir apspriesta ne tikai zinātniskajā literatūrā⁴⁸, bet arī Savienības iestādēs⁴⁹.

84. Turklāt vairāku dalībvalstu augstākās jurisdikcijas pēdējos gados šo pašu parādību ir centušās risināt valsts līmenī. Tās ir pavērušas iespēju pārbaudei tiesā tā, lai iekļautu aktus, kas, stingri raugoties, nav saistoši, tādējādi faktiski padarot mazāk stingras prasības par tiesību aktu atcelšanu pieņemamības kritēriju, lai nodrošinātu tiesības uz efektīvu tiesas aizsardzību⁵⁰. Tas, piemēram, ir gadījumā, kad adresāti var uzskatīt apstrīdēto aktu par saistošu, pamatojoties uz elementu kopumu, it īpaši tāpēc, ka tie satur stimulus⁵¹ vai arī to izstrādātājs realizē pilnvaras pieņemt sankcijas⁵², vai ja

47 Spriežot pēc šai tēmai veltītās zinātniskās literatūras un uzmanības apjoma.

48 Vispār par ieteikuma tiesību aktiem Savienības kontekstā skat., piemēram, Wellens, K., Borchardt, G., “Soft Law in European Community law”, no: *European Law Review* 14, 1989, 267. lpp.; Klabbbers, J., “Informal Instruments before the European Court of Justice”, no: *Common Market Law Review* 31, 1994, 997. lpp.; Senden, L., *Soft Law in European Community Law*, Oksforda un Portlenda Oregonā, Hart Publishing, 2004; Schwarze, J., “Soft Law im Recht der Europäischen Union”, no: *Europarecht*, 2011, 3. lpp.; Scott, J., “In Legal Limbo: Post-Legislative Guidance as a Challenge for European Administrative Law”, no: *Common Market Law Review* 48, 2011, 329. lpp.; Knauff, M., “Europäisches Soft Law als Gegenstand des Vorabentscheidungsverfahrens”, no: *Europarecht*, 2011, 735. lpp.; Stefan, O., *Soft Law in Court. Competition Law, State Aid and the Court of Justice of the European Union*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2013; Bertrand, B., “Les enjeux de la soft law dans l'Union européenne”, no: *Revue de l'Union européenne*, 2014, 73. lpp.

49 Skat. it īpaši Eiropas Parlamenta pētījumu “Kontrole un līdzsvars Savienības ieteikuma noteikumu izstrādē”, Iekšpolitikas ģenerāldirektorāts, C politikas departaments, Pilsoņu tiesības un konstitucionālie jautājumi, 2012 (PE 462.433), it īpaši 54. – 58. lpp.

50 Piemēram, Vācijas *Bundesverwaltungsgericht*, spriedums, 2010. gada 15. novembris – 19 BV 10.871 (par administratīviem apkārtrakstiem, kuros noteikti emisijas līmeņi vides jautājumos).

51 Skat. Zviedrijas Augstākās administratīvās tiesas spriedumu, 1996. gada 24. maijs, lieta 2904-1994 (I) (RA 1996, ref. 43).

52 Saistībā ar administratīviem apkārtrakstiem skat., piemēram, Beļģijas *Conseil d'Etat* spriedumu, 2017. gada 16. marts, 237/674; par uzskatiem (*prises de position*) vai ziņojumiem, ko pieņēmušas neatkarīgas administratīvās iestādes, kas ir pilnvarotas pieņemt sankcijas, skat. arī Francijas *Conseil d'Etat* spriedumu, 2010. gada 17. novembris, *Syndicat français des ostéopathes*, Nr.°332 771; un 2012. gada 11. oktobris, *Société Casino Guichard-Perrachon*, Nr.°357193.

tam var būt būtiska ietekme uz adresātu⁵³. Tāpat, vai patiesībā daudz vairāk, tas attiecas uz precedentu tiesību tiesām, kas tradicionāli ir bijušas daudz pielaidīgākas par kolēģu kontinentā, atzīstot nesaistošu aktu pārbaudi tiesā. Piemēram, Īrijā tiesas nodrošina pamattiesību aizsardzību pat tad, ja apstrīdētais pasākums nav saistošs un konkrēti neietekmē adresātu tiesības un pienākumus⁵⁴.

85. Visbeidzot šajā ziņā ir vērts apskatīt Francijas *Conseil d'Etat* pieeju un praksi. Pirmkārt, *Conseil d'Etat* apzināja pamatojumu, tā teikt, visaptverošā pārskatā, kurā tostarp piedāvāta ieteikuma tiesību definīcija⁵⁵. Otrkārt, pagājušajā gadā tā arī pamatojās uz šo pētījumu, izstrādājot jaunu tiesu kritēriju, koncentrējoties uz ekonomisko ietekmi un būtiskas ietekmes pastāvēšanu uz instrumenta adresātu uzvedību⁵⁶.

86. Šķiet, ka, lai gan ir dažādu ieteikuma tiesību instrumentu daudzveidība gan valstu, gan Savienības tiesību līmenī, tiem ir viena galvenā iezīme: tie nav *saistoši* tradicionālajā nozīmē. Tās ir sava veida *nepilnīgas* normas: no vienas puses, tiem noteikti ir normatīvas ambīcijas stimulēt to adresātu atbilstību. No otras puses, tiem nav pievienoti tiešas piespēšanas instrumenti. Tie parasti ir pieņemti pēc apspriešanās ar dažādām ieinteresētajām personām (augšupēja pieeja), tie var ietvert "vieglas saistības" vai "spēcīgu pārliecināšanu", kas ir veidotas "aicinājuma" izpratnē.

2) Ieteikumiem nav saistoša spēka, bet tie rada tiesiskas sekas

87. Ieteikumi parasti atbilst šādam aprakstam. Līgumos ieteikumi ir definēti tikai negatīvi: tiem nav saistoša spēka (LESD 288. pants). Neatkarīgi no iepriekš minētā ieteikumiem ir atšķirīga izmantošana un prakse⁵⁷. Tie parasti paredz aicinājumu noteiktā veidā rīkoties, ievērot politiku vai noteikumus, kā to izstrādātājs(-i) uzskata par lietderīgu, ņemot vērā sasniedzamo mērķi.

88. Tomēr, lai gan ieteikumi nepārprotami aprakstīti kā nesaistoši, tie var radīt ievērojamas tiesiskas sekas noteiktas uzvedības izraisīšanas un normatīvās realitātes izmaiņš izpratnē. Iespējams, ka tie var ietekmēt adresātu un trešo personu tiesības un pienākumus. Piemēram, šajā sadaļā ir aprakstītas vairākas šādas sekas divos atšķirīgos, bet savstarpēji saistītos līmeņos: pirmkārt, Savienībā, otrkārt, dalībvalstīs.

i) Savienības līmenī

89. Savienības līmenī ir vērts pievērst uzmanību ieteikumu trīs veidu tiesiskajām sekām: i) paļaušanās un tiesiskā palāvība; ii) to interpretējošā loma un iii) iespējamība, ka ieteikumi radītu paralēlu noteikumu kopumu, kas apsteigtu likumdošanas procesu un tādējādi ietekmētu institucionālo līdzsvaru.

53 Piemēram, Zviedrijā publisko un privāto tiesību struktūras var apstrīdēt administratīvā akta tiesiskumu, ja tās uzskata to par saistošu un rīkojas saskaņā ar to (Augstākā administratīvā tiesa, 2004. gada 10. februāris, lieta 2696-03 (RA 2004 ref. 8), par "informāciju", kurai varētu būt reāla ietekme uz adresāta personīgo un ekonomisko situāciju).

54 Piemēram, par tiesvedību pret administratīvu ziņojumu saistībā ar plānošanas procedūrām skat. Augstās tiesas [*High Court*] spriedumu, *De Burca* pret *Wicklow County Manager* (2009) *IEHE* 54; arī par Īrijas Konkurences iestādes [*Competition Authority*] pamatnostādņēm, skat. Augstās tiesas spriedumu, *Law Society of Ireland* pret Konkurences iestādi (2006) 2 IR 262.

55 Ikgadējā ziņojumā par 2013. gadu tā definēja ieteikuma tiesību aktus kā instrumentu kopumu, kas atbilst šādiem trim kritērijiem: 1) tiem jābūt vērstiem uz to, lai mainītu vai vadītu adresātu rīcību, veicinot to ievērošanu; 2) tie paši par sevi nerada tiesības vai pienākumus attiecībā uz to adresātiem; 3) pēc to satura un veida, kā tie tiek strukturēti, tie attēlo zināmu formalizācijas pakāpi un struktūru, kas liek tiem izskatīties vairāk kā tiesību noteikumiem (*Conseil d'Etat, Etude annuelle 2013 – Le droit souple*, no: La Documentation française, 2013, 61. – 63. lpp.).

56 *Conseil d'Etat* spriedumi, 2016. gada 21. marts, *Numericable*, Nr. 390023 un 2016. gada 21. marts, *Société Fairvesta International GmbH*, Nr. 368082, attiecīgi par Francijas Konkurences iestādes *prise de position* un Francijas Finanšu tirgus uzraudzības iestādes paziņojumiem presei.

57 Par agrariem, tagad klasiskajiem pārskatiem skat., piemēram, Morand, C., "Les recommandations, les résolutions et les avis du droit communautaire", no: *Cahiers de droit européen*, 1970, 523. lpp.; Soldatos, P., Vandersanden, G., "La recommandation, source indirecte du rapprochement des législations nationales dans le cadre de la Communauté économique européenne," no: De Ripaincel-Landy, D. u.c., *Les instruments de rapprochement des législations dans la Communauté économique européenne*, Brisele, Editions de l'Université de Bruxelles, 1976, 94. lpp.

90. Pirmkārt, ja kāda Savienības iestāde pieņem ieteikumus par to, kā citiem vajadzētu rīkoties, iespējams, var apgalvot, ka, ja tam būtu nozīme, tad var sagaidīt, ka minētā iestāde ievēro šo ieteikumu savā praksē un rīcībā. No šī viedokļa tādējādi radītā tiesiskā palāvība ir faktiski analogiska cita veida ieteikuma tiesībām, kuras izstrādā Savienības iestādes vai struktūras un kuras tiek uztvertas kā (paš)ierobežojums savas rīcības brīvības izmantošanai nākotnē⁵⁸.

91. Otrkārt, ieteikumus var izmantot juridiskajā interpretācijā, it īpaši, lai dotu skaidrojumu saistošos tiesību aktos ietvertiem nenoteiktajiem juridiskajiem jēdzieniem. Tas it īpaši (bet noteikti ne tikai) attiecas uz ieteikumiem pēc tiesību akta pieņemšanas, kas netiek pieņemti, pamatojoties tikai uz LESD 292. pantu, bet gan pamatojoties uz sekundāro tiesību aktu, tieši tādēļ, lai precizētu tajos norādītos juridiskos jēdzienus. Tomēr arī pirmslikumdošanas ieteikumi var pildīt tās pašas funkcijas, ņemot vērā vai nu Līgumos lietotos nenoteiktos juridiskos jēdzienus, vai lai interpretētu citu juridisko instrumentu, kas *rationae materiae* pārklājas ar minēto ieteikumu. Tādējādi abu veidu ieteikumi var papildināt saistošus tiesību aktus.

92. Treškārt, spriedumā *Grimaldi* Tiesa jau ir izskaidrojusi apstākļus, kādos var pieņemt ieteikumus: tos "parasti pieņem Kopienas iestādes, ja tās saskaņā ar Līgumu nav pilnvarotas pieņemt saistošus tiesību aktus vai ja tās uzskata, ka nav lietderīgi pieņemt stingrākus noteikumus"⁵⁹.

93. Iespējamā ieteikumu stiprākā puse tad var būt arī lielākais drauds. Tos varētu izmantot vairāk nekā tikai kā instrumentu, lai virzītu uz priekšu politiskās nostādnēs, kas nonākušas politiskā (trūkst vienprātības) vai juridiskā (šajā ziņā nav īpašu pilnvaru) strupceļā. Tās varētu izmantot arī kā līdzekli, lai apietu tos pašus likumdošanas procesus.

94. Tas rada divu veidu apsteigšanu: īstermiņa un ilgtermiņa. Jau ir atzīta un apspriesta neatliekamā problēma ar citu iestāžu apiešanu, kuras parasti piedalās likumdošanas procesā⁶⁰. Tāpēc ir skaidrs, ka ieteikums var ietekmēt institucionālo līdzsvaru⁶¹, tātad arī varas dalīšanu Savienības ietvaros. Tomēr, ja ieteikumi tiktu izslēgti no tiesiskuma pārbaudes, pamatojoties tikai uz to, ka tie nav saistoši, institucionālā līdzsvara principu nekad nevarētu apstiprināt⁶².

95. Tomēr pastāv cita veida apsteigšana, kas var būt novērojama īpaši pirmslikumdošanas ieteikumiem: spēja skaidri formulēt normas pirms faktiskā likumdošana procesa notikšanas, ko var pat pārveidot vienpusējā likumdošanas procesa apsteigšanā. Netiek apstrīdēts, ka ieteikuma mērķis ir panākt tā adresātu atbilstību. Tātad, ja tas ir pat daļēji veiksmīgs, tas iezīmēs iespējamo (pieņemamo) normatīvo risinājumu diapazonu nākotnei. Ja, pamatojoties uz ieteikumu, vairākas Savienības iestādes vai dalībvalstis jau to ievēro, šie dalībnieki likumdošanas procesā, kas var sekot, protams, veicinās likumdošanas risinājumu, ko tie jau ir pieņēmuši. Tādā veidā šodienas ieteikuma tiesību akti kļūst par rītdienas saistošiem tiesību aktiem.

58 Skat. spriedumus, 2011. gada 29. septembris, *Arkema/Komisija* (C-520/09 P, EU:C:2011:619, 88. punkts), un 2005. gada 28. jūnijs, *Dansk Rørindustri u.c./Komisija* (C-189/02 P, C-202/02 P, no C-205/02 P līdz C-208/02 P un C-213/02 P, EU:C:2005:408, 209.–211. punkts). Tomēr par daudzveidīgāku pieeju attiecībā uz paziņojumiem konkurences tiesībās skat. spriedumu, 2012. gada 13. decembris, *Expedia* (C-226/11, EU:C:2012:795, 29. punkts).

59 Spriedums, 1989. gada 13. decembris, *Grimaldi* (C-322/88, EU:C:1989:646, 13. punkts).

60 Labākas likumdošanas iniciatīvā ir uzsvērts šis ieteikuma tiesību problemātiskais aspekts. Skat. īpaši Pamatnolīgumu par Eiropas Parlamenta un Eiropas Komisijas attiecībām (OV 2010, L 304, 47. lpp.). Tā 43. punktā it īpaši norādīts: "jomās, kurās Parlaments parasti ir iesaistīts likumdošanas procesā, Komisija attiecīgos un pienācīgi pamatotos gadījumos un pēc tam, kad Parlamentam ir dota iespēja paust viedokli, izmanto ieteikuma tiesību aktus. Pieņemot priekšlikumu, Komisija sniedz detalizētu paskaidrojumu Parlamentam par to, kā tā viedoklis ir ņemts vērā".

61 Varētu atgādināt, ka pilnvaru nodošanas un institucionālā līdzsvara rezultātā Tiesa arī pieņēma 1986. gada 23. aprīļa spriedumu *Les Verts* /Parlaments (294/83, EU:C:1986:166, 25. punkts).

62 Starp citu, šādu argumentu izvirza apelācijas sūdzības iesniedzēja ar otro pamatu. Savā ziņā ir taisnība, ka prasības par tiesību akta atcelšanu pieņemamības pakļaušana saistošu tiesisko seku pastāvēšanai (pretēji vienkārši tiesiskām sekām) neļauj nodrošināt to, ka apstrīdētā akta izstrādātājs ir rīkojies savas kompetences jomā. Tad tas rada jautājumu par to, vai ieteikuma tiesību instrumentus, tostarp ieteikumu, var pieņemt vienīgi uz Savienību un attiecīgo iestādi attiecinātās kompetences sfērā. Tomēr, ne bez zināmas iedvesmas no *Catch-22*, tā kā šādas saistošas tiesiskās sekas nepastāv, nav pieņemama to pārbaude, izmantojot prasību par tiesību akta atcelšanu.

ii) *Dalībvalstu līmenī*

96. Ieteikumiem dalībvalstu līmenī ir vismaz trīs veidu tiesiskās sekas. To precīzais apjoms būtu atkarīgs no tā, cik tālu tiek virzīts patiesas un lojālas sadarbības princips attiecībā uz ieteikumiem.

97. Tiesa līdz šim ir norādījusi uz pirmā un galvenā veida pienākumiem attiecībā uz ieteikumiem, ka valsts tiesu pienākums ir ņemt tos vērā, interpretējot valsts tiesību aktus, ar ko īsteno minētos noteikumus. Ir diezgan skaidrs, ka ieteikumi paši nevar radīt tiesības, uz kurām privātpersonas varētu atsaukties valsts tiesā⁶³. Tomēr spriedumā lietā *Grimaldi* Tiesa arī piebilda, ka “nevar uzskatīt, ka ieteikumiem nav nekādu tiesisku seku. Valstu tiesām ir pienākums ņemt ieteikumus vērā, lai atrisinātu to izskatīšanā esošos strīdus, it īpaši, ja tās sniedz skaidrojumus par valsts tiesību normu interpretāciju, kuras ir pieņemtas ar mērķi nodrošināt to īstenošanu vai kuru mērķis ir papildināt saistošus Kopienas noteikumus”⁶⁴.

98. Jāatzīmē, ka līdz šim šādas *skaidrojošas tiesiskās sekas* Tiesa ir atzinusi tikai attiecībā uz ieteikumiem, tādējādi nošķirot tos no citiem pēc būtības nesaistošiem Savienības aktiem⁶⁵.

99. Tomēr, ko īsti nozīmē *pienākums ņemt vērā*? Ir iespējami vairāki skaidrojumi. Viens šī spektra iespējamais galējais punkts ir, vai tas nozīmētu sprieduma *Von Colson*⁶⁶ veida atbilstīgas interpretācijas pienākumu? Ņemot vērā šajā spriedumā pieņemto formulējumu, šķiet, ka Tiesai varbūt nebija nolūka nonākt tik tālu, ka noteikt valsts tiesām pienākumu interpretēt valsts tiesību aktus saskaņā ar ieteikumiem⁶⁷. Otrs iedomāts galējais punkts ir “ņemt vērā” iespējamā nozīme arī kā “izskatīt” un tad izvēle to pilnīgi ignorēt.

100. Teorētiski varētu būt starpstāvoklis: valsts iestādei ir vismaz *jānorāda iemesli* novirzei no ieteikuma, bet nav noteikta pienākuma atbilstoši interpretēt valsts tiesības. Šis ierosinājums iepriekš ir izteikts attiecībā uz cita veida ieteikuma tiesību aktiem⁶⁸. Var saprast, kāpēc šāds šķietams starpstāvoklis varētu būt nedaudz pievilcīgs: lai gan Tiesa līdz šim ir noteikusi šādu pienākumu tikai pašam iekšējās kārtības pasākumos vai pamatnostādnēs ar ārējo iedarbību noteikto uzvedības normu sagatavotājam⁶⁹, nevar izslēgt, ka šo judikatūru varētu tāpat piemērot ieteikumiem, kuri ir nenoliedzami progresīvāka un pilnveidotāka ieteikuma tiesību aktu forma, jo tie ir vieni no “tipiskajiem” LESD 288. pantā minētajiem aktiem un tie ir jāņem vērā valstu tiesās⁷⁰.

63 Skat. spriedumu, 1989. gada 13. decembris, *Grimaldi* (C-322/88, EU:C:1989:646, 16. punkts). Skat. arī spriedumus, 1993. gada 21. janvāris, *Deutsche Shell* (C-188/91, EU:C:1993:24, 18. punkts); 2003. gada 11. septembris, *Altair Chimica* (C-207/01, EU:C:2003:451, 41. punkts), un 2010. gada 18. marts, *Alassini* u.c. (no C-317/08 līdz C-320/08, EU:C:2010:146, 40. punkts).

64 Spriedums, 1989. gada 13. decembris, *Grimaldi* (C-322/88, EU:C:1989:646, 18. punkts).

65 Tiesa ir īpaši atteikusies atzīt Komisijas paziņojumu tiesiskās sekas (spriedums, 2012. gada 13. decembris, *Expedia* (C-226/11, EU:C:2012:795, 31. punkts).

66 Spriedums, 1984. gada 10. aprīlis, *von Colson* un *Kamann* (14/83, EU:C:1984:153).

67 Kā vēlāk izstrādāts un apkopots, piemēram, spriedumos, 2004. gada 5. oktobris, *Pfeiffer* u.c. (no C-397/01 līdz C-403/01, EU:C:2004:584, 114. un 115. punkts); 2006. gada 4. jūlijs, *Adeneler* u.c. (C-212/04, EU:C:2006:443, 108. un 109. punkts), un 2008. gada 15. aprīlis, *Impact* (C-268/06, EU:C:2008:223, 99.–101. punkts).

68 Skat. ģenerālvokātes Julianas Kokotes [Juliane Kokott] secinājumus lietā *Expedia* (C-226/11, EU:C:2012:544, 38. un 39. punkts), kura uzskatīja, ka valstu iestādēm un tiesām ir pienācīgi jāņem vērā Komisijas paziņojumi konkurences politikas jomā. Konkrētajā lietā tas it īpaši nozīmēja, ka šīm iestādēm un tiesām ir jāizvērtē Komisijas šajos paziņojumos izteiktais viedoklis par to, vai konkurences ierobežojumi ir ievērojami, un, ja tās izvēlas atkāpties no šā viedokļa, ir jānorāda pamatojums, ko varētu pārbaudīt tiesas.

69 Skat. spriedumus, 2005. gada 28. jūnijs, *Dansk Rørindustri*/Komisija (C-189/02 P, C-202/02 P, no C-205/02 P līdz C-208/02 P un C-213/02 P, EU:C:2005:408, 209.–211. punkts), un 2011. gada 29. septembris, *Arkema*/Komisija (C-520/09 P, EU:C:2011:619, 88. punkts).

70 Skat. spriedumu, 2012. gada 13. decembris, *Expedia* (C-226/11, EU:C:2012:795, 26. punkts).

101. Kādēļ šādu nostāju saukt par šķietamu starpstāvokli? Vienkārši tādēļ, ka pienākums pamatot, kādēļ tiesnesis atkāpjas no noteikta avota, noteikti nozīmē, ka šim avotam ir *saistošs* raksturs. Tiesnesim ir pienākums pamatot tikai atkāpšanos no *obligātiem* avotiem⁷¹. Tādējādi, ja “pienākumu ņemt vērā” būtu jāinterpretē tādējādi, ka valstu tiesnešiem ar to tiek noteikts pienākums pamatot un paskaidrot, kāpēc tie neievēro ieteikumu, tas *eo ipso* nozīmētu, ka šādiem ieteikumiem ne tikai ir “zināmas tiesiskas sekas”, bet patiesībā tie ir saistoši.

102. Otrkārt, kādi ir valsts iestāžu tiešie pienākumi attiecībā uz ieteikumu? LES 4. panta 3. punkta formulējums, ietverot patiesas un lojālas sadarbības pienākumu Savienībā, neapšaubāmi ir ļoti visaptverošs un iespējami tālejošs. Varētu šķist, ka, tā kā šī norma attiecas tikai uz “pienākumiem” un tā kā ieteikumi saskaņā ar LESD 288. pantu “nav saistoši”, tie pēc definīcijas nevar radīt nekādu pienākumu un tādēļ vispār neatbilst LES 4. panta 3. punktam.

103. Nedomāju, ka šāda LES 4. panta 3. punkta izpratne patiesi atspoguļotu Tiesas pieeju šīs normas interpretācijai, kas tiek izmantota jau diezgan ilgu laiku. Lojālas un patiesas sadarbības pienākumu mēdz piemērot principu līmenī, ne vienmēr sīkāk raksturojot konkrētu un īpašu noteikumu vai atsevišķu juridisku pienākumu⁷².

104. Pat ja pieņemtu, ka nav *pozitīva* pienākuma īstenot ieteikumu, vai to pašu var teikt par iespējamiem “vieglākiem” dalībvalstu pienākumiem, piemēram, ņemt vērā ieteikumu, pieņemot tiesību aktus konkrētā jomā? Iespējams, ka minētā ietekme varētu būt pamanāmāka pēclikumdošanas ieteikumiem, ko lieto, lai precizētu juridiskos jēdzienus saistošos tiesību aktos. Vai tad nevarētu sagaidīt, ka dalībvalsts, īstenojot sākotnējo Savienības tiesību aktu, ar kuru pēclikumdošanas ieteikums ir savā ziņā “saistīts”, to īstenotu tā, kā sīkāk paskaidrots šajā ieteikumā? Ja nevarētu, kāda nozīme tad ir ieteikumam? Ja varētu, tad ieteikuma būtiskās un reālās tiesiskās sekas tikpat kā nav apstrīdamas.

105. Tomēr noteikti varētu paziņot, ka nav īstenošanas pienākuma, jo nav atsevišķas un noteiktas sankcijas par neīstenošanu. Pat ja neņem vērā nedaudz formālo izpratni, ka *saistošā* spēka galvenais un noteicošais elements ir “*tieša*” sankcija⁷³, ko teikt par iespējamiem dalībvalstīm noteiktiem *negatīviem* pienākumiem attiecībā uz ieteikumiem? Šajā posmā tā, protams, ir pieņēmumu joma un nav spēkā esošu tiesību elements, tomēr, ja direktīvas bloķējošā ietekme attiecas uz laiku, pirms ir beidzies tās transponēšanas termiņš, un šajā laikā dalībvalstis nedrīkst pieņemt pasākumu, kas var nopietni apdraudēt direktīvā noteikto rezultātu⁷⁴, vai to pašu loģiku varētu piemērot ieteikumam?

71 Pretstatā pieļaujamiem vai pārliecinošiem avotiem skat., piemēram, Peczenik, A. *On Law and Reason*, Dordrehta, Kluwer, 1989, 319. un nākamās lpp.

72 Pēc analogijas skat. to, kā lojāla sadarbība ir izmantota, lai radītu pienākumus saistībā ar tiešo iedarbību, dalībvalsts atbildību par Savienības tiesību aktu pārkāpumiem vai sankciju pieņemšanu (attiecīgi, piemēram, spriedumi, 1976. gada 16. decembris, *Comet* (45/76, EU:C:1976:191, 12. punkts); 1977. gada 2. februāris, *Amsterdam Bulb* (50/76, EU:C:1977:13, 32. punkts), un 1991. gada 19. novembris, *Francovich* u.c. (C-6/90 un C-9/90, EU:C:1991:428, 36. punkts).

73 Kā jau ierosināts iepriekš (45. zemsvītras piezīme), tik šaurš skatījums nedominē pat vairākos pozitīvās tiesību teorijas virzienos. Turklāt pati šī izpratne ir ļoti tāla no realitātes kā “nesaistošas vēlmes”, kuras izsaka *viens un tas pats* regulators, kurš nākošajā dienā var arī izdot saistošus tiesību aktus un sankcijas tajā pašā vai saistītā jomā, sapratis un uztvers to adresāti. Tādējādi neatkarīgi no tiešām sankcijām var būt arī *netiešas* sankcijas, protams, ja atkārtoti piedalās abas puses (viens un tas pats regulators un viena un tā pati adresātu grupa). Varētu atgādināt, ka līdzīgas loģikas rezultātā dažās augstākajās valstu jurisdikcijās šāda veida regulatoru “nesaistoši” akti pakļauti pārbaudei tiesā (iepriekš, 52. zemsvītras piezīme).

74 Sākot ar spriedumu, 1997. gada 18. decembris, *Inter-Environnement Wallonie* (C-129/96, EU:C:1997:628).

106. Trešais un pēdējais jautājums ir par to, kāda veida tiesiskās sekas varētu radīt ieteikumi saistībā ar valsts noteikumiem un procedūrām? Spriedumā lietā *Grimaldi* Tiesa skaidri norādīja, ka varētu iesniegt lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu par ieteikuma interpretāciju⁷⁵. Paliek atklāts jautājums, vai valsts tiesa varētu lūgt Tiesu izvērtēt ieteikuma spēkā esamību. Cik man zināms, šāds gadījums līdz šim nekad nav bijis, taču šķiet, ka spriedumā lietā *Grimaldi* Tiesa apstiprināja, ka šāds lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu būtu iespējams⁷⁶.

107. Tādējādi šķiet, ka Tiesa ir skaidri paredzējusi, ka ieteikums radīs tiesiskas sekas valsts līmenī. Galu galā to paredzēts ņemt vērā dalībvalstīs neatkarīgi no tā, ar ko tieši tas var būt saistīts. Varētu piebilst, ka agrāk Tiesas judikatūrā ir atzīti un, izmantojot prejudiciālu nolēmumu procedūru, faktiski pārbaudīti vairāki nesaistoši Savienības tiesību akti, kam ir bijusi ietekme valstu līmenī, tostarp nesen Eiropas Centrālās bankas paziņojumu presei⁷⁷.

108. Tādēļ par ieteikumu, kā arī citiem Savienības tiesību aktiem ar šķietami nesaistošu raksturu var iesniegt lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu gan par to interpretāciju, gan arī spēkā esamību. Manuprāt, pilnīgā tiesību aizsardzības līdzekļu sistēmā⁷⁸ diez vai varētu būt citādi. Ieteikumu nolūks ir likt tos ievērot. Iedomājieties dalībvalsti, kas ir rīkojusies labā ticībā un lojālas un patiesas sadarbības garā, transponējot ieteikumu attiecīgās valsts tiesību aktos. Ar valsts tiesību aktu minētā dalībvalsts noteica personām pienākumus valsts līmenī. Tagad, ja minētās valsts tiesību normas tiek apstrīdētas valsts tiesās, būtu nedaudz divaini atteikties pārbaudīt to, kas ir minēto valstu tiesību materiāltiesiskais pamats, proti, Savienības ieteikumu⁷⁹ ar diezgan formālu ieganstu, ka minētos pienākumus radīja valsts tiesību akti, nevis Savienības tiesību instruments un ka dalībvalsts to darīja tikai pēc savas gribas.

4. Atgriežoties pie cēloņiem: spriedums *ERTA* un tiesiskās sekas

109. Detalizētajai diskusijai iepriekšējā sadaļā bija divi mērķi: pirmkārt, uzskatāmi parādīt problēmas, ar kurām saskaras *ERTA* kritērijs (kas vēlāk pakāpeniski pārveidots), kad to piemēro ieteikumiem (tomēr, manuprāt, plašāk arī attiecībā uz piemērošanu citiem ieteikuma tiesību instrumentiem); otrkārt, lai gan nav iespējami apveltīti ar saistošu spēku šī vārda tradicionālajā un diezgan šaurajā nozīmē, ieteikumi var radīt nozīmīgas tiesiskas sekas gan Savienības, gan valstu līmenī.

110. Manuprāt, tādēļ sprieduma *ERTA* kritērija piemērošanu Vispārējā tiesā ir nedaudz jāpārskata. Mans ieteikums šajā ziņā ir diezgan vienkāršs: šajā kritērijā būtu jāatgriežas pie pirmavota, kas ir *spriedums ERTA*, kā arī LESD 263. panta 1. punkta formulējuma. Tajos abos ir atsauces uz “tiesiskām sekām”, nevis “saistošām tiesiskām sekām”. Tāpat kā upju gultnēs, arī judikatūrā dažreiz ir jāattīra straume, noņemot (mutiskos) gadu gaitā izveidojušos nogulumus, kas padara par neiespējamu pārvietošanos šo tiesību plūsmā.

75 “Saskaņā ar pastāvīgo judikatūru tas, ka Kopienas tiesību aktam nav saistoša spēka, neizslēdz Tiesas nolēmumu par tā interpretāciju prejudiciālā nolēmuma tiesvedībā saskaņā ar 177. pantu” (spriedumi, 1989. gada 13. decembris, *Grimaldi* (C-322/88, EU:C:1989:646, 9. punkts), un 1993. gada 21. janvāris, *Deutsche Shell* (C-188/91, EU:C:1993:24, 18. punkts un tajā minētā judikatūra)).

76 “[...] atšķirībā no EEK līguma 173. panta, kurā izslēgta aktu ar ieteikuma raksturu pārskatīšana Tiesā, ar 177. pantu Tiesai piešķirta kompetence sniegt prejudiciālu nolēmumu par visu Kopienas iestāžu aktu spēkā esamību un interpretāciju, bez izņēmuma” – spriedums, 1989. gada 13. decembris, *Grimaldi* (C-322/88, EU:C:1989:646, 8. punkts) – mans izcēlums.

77 Spriedums, 2015. gada 16. jūnijs, *Gauweiler* u.c. (C-62/14, EU:C:2015:400). Tiesa nepārbaudīja prasības pieņemamību par paziņojumu presei. Tomēr skat. ģenerāladvokāta Pedro Krusa Viljalona [*Pedro Cruz Villalón*] secinājumus lietā *Gauweiler* u.c. (C-62/14, EU:C:2015:7, 70. un nākamie punkti).

78 Skat., piemēram, spriedumus, 1986. gada 23. aprīlis, *Les Verts*/Parlaments (294/83, EU:C:1986:166, 23. punkts), un 2017. gada 28. marts, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, 66. punkts).

79 It īpaši gadījumos, kad valstī veiktās transponēšanas apstrīdēšanā tikai atspoguļota paša ieteikuma tā pati iespējamā problēma – šajā ziņā pēc analogijas skat. spriedumu, 2010. gada 22. jūnijs, *Melki* un *Abdeli* (C-188/10 un C-189/10, EU:C:2010:363, 54. un 55. punkts).

111. Šāda pārskatīšana nav revolūcija, kā tas šķiet pirmajā brīdī. Pamatkritērijs, lai novērtētu, vai Savienības tiesību akts rada tiesiskas sekas tā adresātiem un/vai trešajām personām, paliktu tāds pats: jāvērtē apstrīdētā akta teksts, konteksts un mērķis. Tomēr jāpaskaidro divi apstākļi attiecībā uz to, kā ir jāpiemēro minētais kritērijs: pirmkārt, ir jāizvērtē tikai tas, vai pastāv kaut kādas tiesiskās sekas, nevis saistošas tiesiskās sekas. Otrkārt, šī kritērija ietvaros būtu jāuzsver šī tiesību akta saturs un konteksts, nevis tikai teksts.

112. Kā jau paskaidrots iepriekšējā sadaļā, saistošu un nesaistošu tiesisko seku dihotomijai ir maza nozīme ieteikuma tiesību akta analizē. Ja saistošu seku pastāvēšanas priekšnoteikums ir tiešs izpildes mehānisms un piespiešana, tad pēc definīcijas ieteikuma tiesību akti nekad nebūs saistoši neatkarīgi no tajos ietvertajiem noteikumiem.

113. Tā vietā, vērtējot iespējas radīt tiesiskas sekas, tas ir, ietekmēt adresātu tiesisko stāvokli, vajadzētu pievērsties citam jautājumam: vai es kā saprātīgs adresāts no ieteikuma vai vispār ieteikuma tiesību instrumenta satura, mērķa, vispārējiem principiem un vispārējā konteksta varētu secināt, ka no manis tiek sagaidīta kaut kāda darbība? Vai tāpēc es varētu attiecīgi mainīt savu uzvedību, vai šī darbība var ietekmēt manu tiesisko stāvokli?

114. Tālāk visu likumu interpretācijas trīs klasisko principu – teksts, konteksts un mērķis – ietvaros ieteikuma vai citu ieteikuma tiesību instrumentu vērtēšanas gadījumos akta formulējumam (īpaši nosaukumam un verbālajai formai) nebūtu jāpārsniedz tā saturs, konteksts un mērķis saistībā ar tā novērtējumu. Saistībā ar pieņemamību formulējumam būtībā būtu pat jābūt diezgan sekundāram, salīdzinot ar būtiskiem elementiem. Ja būtu citādi, tad “aicinošā” formulējuma rezultātā noteikti tiktu izslēgta pārbaude tiesā. Tas faktiski nozīmētu formas prevalēšanu pār būtību, tāpēc nekad nevarētu pārbaudīt ieteikumus, izmantojot “veicināšanas” leksiku. Tādējādi, iespējams, delikātāk būtu jāuzsver loģika, saturs, konteksts un mērķis.

115. Šāda konteksta un mērķa vērtējuma ietvaros, šķiet, ir būtiski trīs faktori, lai noteiktu, vai Savienības akts varētu radīt tiesiskas sekas un vai var pamatoti sagaidīt, ka tas tiks ievērots.

116. Pirmais faktors, kas būtu jāņem vērā, ir pasākuma *formalizācijas* pakāpe (vai Savienības pasākums ir tiesību akta formā?) un *galīgums* (ja tas ir pieņemts konsultāciju vai vispārīgā izpratnē ir “ieteikuma tiesību aktu izstrādes” procesa rezultātā?). Citiem vārdiem sakot un izskatot tos abus kopā, vai attiecīgais Savienības tiesību akts šķiet drīzāk kā pabeigts tiesību akts?

117. Iespējami apstrīdamā tiesību akta formātam jāparādās kā juridiskam tekstam, lai varētu pamatoti uzskatīt, ka tas rada tiesiskas sekas. Šajā ziņā akts šķitīs tiesību akts, ja, piemēram, tas būs sadalīts pantos vai vismaz sadaļās, ja tas būs publicēts *Oficiālajā Vēstnesī* (noteikti L sērijā, kur tiesību akti būtu jāpublicē).

118. Runājot par galīguma aspektu, uz sagatavojošiem aktiem tas varētu neattiekties. Tāda pati loģika jau attiecas uz sagatavojošiem aktiem saistībā ar Savienības lēmumu pieņemšanas procesu⁸⁰. Tā *a fortiori* būtu jāuzskata arī par ieteikuma tiesību aktu izstrādes procesu. Šāda sagatavojošo aktu izslēgšana no tiesu pārbaudes šķiet vēl jo svarīgāka saistībā ar ieteikuma tiesību aktiem, kad konsultāciju process var būt saistīts ar vairāku aktu pieņemšanu.

80 Spriedums, 2006. gada 12. septembris, *Reynolds Tobacco u.c./Komisija* (C-131/03 P, EU:C:2006:541, 55. punkts un tajā minētā judikatūra).

119. Otrais faktors ir saistīts ar apstrīdētā akta saturu un vispārīgo mērķi: cik precīzi ir tajā ietvertie “pienākumi”? Kāds ir vispārējais mērķis? Jo vispārīgāki un abstraktāki ir Savienības akti, jo mazāka varbūtība, ka tie izraisīs to adresātu konkrētu, īpašu atbilstību. Ja, no otras puses, Savienības aktam ir raksturīgas vairākas īpašas un precīzas saistības, šis elements noteikti ir būtisks. Turklāt, ja tekstam ir skaidrs saskaņošanas mērķis, tas ir vēl vairāk iespējami uztverams kā tāds, kas varētu radīt tiesiskas sekas.

120. Trešais faktors attiecas uz izpildi. Vai šajā pasākumā ietverti jebkādi skaidri un konkrēti ievērošanas, izpildes vai sankciju mehānismi? Protams, tā mērķis nav tikai *tieša* izpilde, kas ir ļoti maz ticami konstatējama, bet gan *netieši* mehānismi vai izpilde – gan strukturālā, gan institucionālā.

121. Starp *strukturālajiem* atbilstības mehānismiem varētu būt vairāki netiešie mehānismi, piemēram, ziņojumu sniegšana, paziņojumu iesniegšana, pārraudzība un uzraudzība. Nozīme varētu būt arī savstarpēja spiediena elementiem, piemēram, izpildes tabulu publicēšanai, ar publisku norādīšanu un nosodīšanu saistītiem ziņojumiem un tā tālāk.

122. Būtisks ir arī *institucionālais* elements: kura iestāde ir izdevusi attiecīgo dokumentu? Vai tā ir tā pati iestāde, kas saistītās vai pat tajās pašās regulējuma jomās var piemērot sankcijas tiem pašiem adresātiem⁸¹? Ja tas tā tiešām ir, tad ir iespējams, ka ar apstrīdēto aktu tiks efektīvi panākta atbilstība.

5. Kritērija piemērošana šajā lietā

123. Apskatot apstrīdēto ieteikumu caur šādu objektīvu, jāsecina, ka kopumā minētais ieteikums ievērojami pārsniedz to, ko varētu sagaidīt no dokumenta, kurā vienkārši ieteikti noteikti *principi*. Šajā konkrētajā gadījumā patiešām var apgalvot, ka šis ieteikums ir saistošs, rada tiesiskas sekas un saprātīgi adresāti varbūt mainīs savu uzvedību, lai vismaz daļēji ievērotu ieteikumu.

124. Ja būtībai jāprevalē pār dokumenta formālo nosaukumu attiecībā uz tā patiesā rakstura izvērtējumu, tad pēc dokumenta formālā nosaukuma noņemšanas ir jāveic analīze, kāds šis dokuments šķiet pēc tā formulējuma, satura, konteksta un mērķa.

125. Sākot ar ieteikuma vispārējo mērķi, tā preambulas apsvērumos⁸² un tā pieņemšanu pavadošajos dokumentos⁸³ diezgan skaidri formulēts, ka ieteikuma mērķis ir panākt minimālu saskaņošanas pakāpi, jo tajā ieteikti principi tiešsaistes azartspēļu pakalpojumu patērētāju, spēlētāju un nepilngadīgo augstākam aizsardzības limenim. Tajā pašā laikā ir skaidrs arī tas, ka tas to dara par diezgan jutīgu priekšmetu, protams, no vairāku dalībvalstu viedokļa⁸⁴.

126. Tālāk ir vērts uzsvērt vairākus satura un konteksta elementus. Pirmkārt, apstrīdētais akts ir ļoti strukturēts teksts un izskatās pēc juridiska teksta. Tā preambulā ir ne mazāk kā 30 apsvērumi. Pats ieteikums ir sadalīts 12 numurētās iedaļās. Tas ir publicēts *Eiropas Savienības Oficiālā Vēstneša* L sērijā.

127. Attiecīgi faktiskā ieteikuma forma rada iespaidu, ka tas ir saistīts ar tiesiskām sekām. To apstiprina arī fakts, ka ieteikums nav sagatavojošs akts. Tas jau iezīmē konsultāciju procesa kulmināciju, jo ar to izvērstā Komisijas iepriekšējā Zaļā grāmata un paziņojums. Tādēļ tajā skaidri kristalizēta Komisijas nostāja par patērētāju tiesību aizsardzības tēmu tiešsaistes azartspēļu pakalpojumos, izsakot dažus ļoti konkrētus ieteikumus dalībvalstīm.

⁸¹ Skat. arī iepriekš 73. zemsvītras piezīmi.

⁸² Preambulas 8. un 9. apsvērums, iepriekš citēti šo secinājumu 11. un 12. punktā.

⁸³ Iepriekš, šo secinājumu 30. punkts.

⁸⁴ Skat., piemēram, spriedumu, 2015. gada 22. janvāris, *Stanley International Betting un Stanleybet Malta* (C-463/13, EU:C:2015:25, 51. punkts).

128. Otrkārt, ieteikuma konkrētu noteikumu detalizācijas pakāpe un precizitāte ir pārsteidzoša. Ieteikums ir tāls no tikai “principu” izklāstīšanas, bet tajā paredzēti diezgan skaidri un precīzi noteikumi.

129. Minot dažus piemērus: ieteikuma III iedaļā sīki izklāstīts minētās informācijas saturs, kas jāizvieto organizētāja azartspēļu tīmekļvietnes mērķlapā ar piekļuvi no visām tīmekļvietnes lapām. Ieteikuma V iedaļā dalībvalstis aicinātas nodrošināt, ka persona var piedalīties tiešsaistes azartspēļu pakalpojumā tikai tad, ja tā reģistrēta kā spēlētājs un tai ir organizētāja piešķirts konts. Organizētājam jāpārbauda detalizēta informācija par spēlētāja identitāti. VIII iedaļas mērķis ir arī regulēt komercpaziņojumu. Tajā īpaši aizliegts dalībvalstīm izteikt noteiktus apgalvojumus, piemēram, attēlot azartspēles kā sociāli pievilcīgas vai uzvedināt uz domām, ka azartspēles var atrisināt personīgās problēmas.

130. Treškārt, ieteikumā ietverta ļoti detalizēta un visaptveroša uzraudzība un ziņošana par “aicinājumiem”. Saskaņā ar XI iedaļu dalībvalstis, “kad tās piemēro šajā ieteikumā izklāstītos principus, tiek aicinātas izraudzīties kompetentās azartspēļu regulatīvās iestādes, lai neatkarīgi nodrošinātu un uzraudzītu efektīvu atbilstību valsts pasākumiem, kas veikti, lai atbalstītu šajā ieteikumā izklāstītos principus”. XII iedaļa attiecas uz ziņošanu. Saskaņā ar tās noteikumiem dalībvalstis ir ne tikai aicinātas *paziņot* Komisijai par jebkādiem īstenošanas pasākumiem, bet arī statistikas vajadzībām apkopot ikgadējus datus.

131. Par šādiem ziņošanas un uzraudzības “aicinājumiem” jāizsaka divi apsvērumi. Pirmkārt, šķiet, ka agrāk un kopumā Tiesa izrādīja īpašu jūtību pret atbilstības vai uzraudzības mehānismu ieviešanu dažādos netipiskos instrumentos. Vismaz divos gadījumos tā atcēla Komisijas netipiskus tiesību aktus, jo tajos tika sīkāk regulētas ziņošanas prasības, iespējams, pārsniedzot to, kas bija piemērots šāda veida aktam⁸⁵. Otrkārt, saistībā ar šo konkrēto ieteikumu ir interesanti atzīmēt, ka ar nesaistošu ieteikumu, kuru dalībvalstīm nav pienākums īstenot, tomēr tiek sagaidīts, ka minētās dalībvalstis (vai pat tikai tās, kuras nolēma piekrist “aicinājumam”) norādīs, uzraudzīs, paziņos, izvērtēs, apkopos datus un līdz konkrētiem datumiem ziņos Komisijai par visiem šiem (pilnīgi brīvprātīgiem) pasākumiem.

132. Turklāt ieteikuma 54. punktā paziņots, ka Komisijai būtu jāizvērtē šā ieteikuma *īstenošana* (*sic!*) līdz 2017. gada 19. janvārim. Tomēr tiesas sēdē tika konstatēts, ka Komisija līdz šim nav to izdarījusi, jo tā vēl aizvien gaida dalībvalstu ziņojumus, pirms sagatavot savu ziņojumu. Šajā posmā man liktos, ka šādos ierosinājumos esošās kognitīvās disonanses pakāpe sasniedz modernizētas hipnotizējošas ietekmēšanas kvalitāti.

133. Ceturtkārt, ieteikuma nolūks ir pārliecināt dalībvalstis pieņemt noteiktus tiesību aktus un ar šiem tiesību aktiem ietekmēt azartspēļu uzņēmumus un spēlētājus, kuri ir tā netiešie adresāti. Tādējādi, protams, var apgalvot, ka oficiāli un pats par sevi nevis ieteikums, bet gan iespējamie valsts tiesību akti ietekmēs trešo personu tiesības, tomēr ir grūti noliegt, ka ieteikumā ir rodams faktiskais valsts tiesību aktu avots⁸⁶.

134. Piektkārt, ir interesanti atzīmēt gan ieteikuma preambulas 29. apsvērumu, gan 2. punktu, kas pats par sevi var būt nenozīmīgs jautājums, bet uzsver arī nelielu disonansi starp saturu un nosaukumu. Tajos attiecīgi norādīts, ka šis ieteikums nav pretrunā (saistošām un spēkā esošām) Savienības direktīvām un nav pretrunā dalībvalstu tiesībām regulēt azartspēļu pakalpojumus. Šie paziņojumi

⁸⁵ Spriedums, 1991. gada 13. novembris, Francija/Komisija (C-303/90, EU:C:1991:424, 20.–25. punkts), kur rīcības kodeksā Padomes regulas īstenošanai no dalībvalstīm tika pieprasīta informācija ar noteiktu biežumu un izmantojot noteiktus līdzekļus; spriedums, 1993. gada 16. jūnijs, Francija/Komisija (C-325/91, EU:C:1993:245, 22. un 23. punkts), kur ar Komisijas paziņojumu, ar kuru iemiesota direktīva, bija noteikti papildu pienākumi, piemēram, ikgadēja finanšu datu paziņošana Komisijai noteiktā datumā.

⁸⁶ Skat. arī iepriekš 102.–105. punktu. Skat. arī 97. un 98. punktu un ieteikuma iespēju veidot spēkā esošos valsts noteikumu interpretāciju, kas pieņemti tajā pašā jomā un saistībā ar to pašu priekšmetu.

vienkārši atļauj uzdot jautājumu: ja šis ieteikums patiešām būtu vienīgi nesaistošs ieteikums, kam vispār nav paredzētas nekādas tiesiskas sekas, kāpēc kaut ko no tā būtu skaidri jāpaziņo. Patiess tiesiski nesaistošs ieteikuma tiesību instruments pēc definīcijas nekad nevarētu būt pretrunā saistošiem un spēkā esošiem Savienības tiesību aktiem vai dalībvalstu kompetencei.

135. Rezumējot jau šos mērķa, satura un konteksta elementus, ja lasītājs saņemtu šo dokumentu bez virsraksta un tiktu aicināts lasīt tekstu, nezinot tā virsrakstu, pilnīgi droši var pieņemt, ka viņš varētu uzskatīt, ka lasa direktīvu vai dažos posmos pat regulu, tomēr noteikti leģislatīvu dokumentu, ar kuru cenšas noteikt skaidrus un precīzus pienākumus un sekmēt atbilstību.

136. Tikai tagad pievērsos ieteikuma formulējumam, konkrētāk, atsevišķu noteikumu konkrētajam tekstam (kas apskatīts jau šīs sadaļas iepriekšējos punktos ar minēto noteikumu detalizācijas līmeni un konkrētību). Šķiet, ka Vispārējās tiesas motīvos formulējumam ir izšķiroša loma. Tomēr to iemeslu dēļ, kurus centos vispārīgi izskaidrot iepriekšējā sadaļā⁸⁷, manuprāt, formulējums ir nozīmīgs, bet ne izšķirošs. Turklāt tam noteikti nebūtu jābūt izšķirošam pašam par sevi, ja tas faktiski ir nepārliciecināms.

137. Apelācijas sūdzības iesniedzēja rakstiskajos iesniegumos, kā arī mutvārdu apsvērumos apstrīdēja Vispārējās tiesas rīkojumā veikto lingvistisko vērtējumu. It īpaši apelācijas sūdzības iesniedzēja apgalvoja, ka divās no trim Beļģijas Karalistes oficiālajām valodām, proti, holandiešu valodā un vācu valodā, šo noteikumu formulējums šķiet "stingrāks" nekā citu valodu redakcijās. Tādēļ no tā loģiski izriet, ka šis ieteikums radītu "stingrākas" tiesiskās sekas Beļģijā.

138. Šis konkrētais apelācijas sūdzības iesniedzējas arguments ir nepārliciecināms. Jāatzīst, ka dažu valodu redakcijas varētu uzskatīt par "vairāk saistošām" nekā citas. Tā it īpaši ir vācu, spāņu, holandiešu un portugāļu valodu gadījumā. Pretēji Vispārējās tiesas apstiprinātajam varētu apspriest arī poļu valodas vai čehu valodas redakcijas.

139. Tomēr, šķiet, ir maza nozīme tam, ka holandiešu valodas un vācu valodas redakcijās izmantots vairāk imperatīvs formulējums nekā citu valodu versijās. Fakts, ka tās ir oficiālās valodas Beļģijā, tām nepiešķir lielāku nozīmi par jebkuru citu valodu versijām. Labi zināms ir visu Savienības avotu valodu redakciju autentiskuma princips, kam, manuprāt, vajadzētu būt piemērojamam ieteikumiem, kā tas ir ar jebkuriem citiem pasākumiem, kas pieņemti saskaņā ar LESD 288. pantu. Saskaņā ar iedibināto judikatūru, ja dažādu valodu redakcijās ir atšķirības, attiecīgā tiesību norma ir jāinterpretē atbilstoši tā tiesiskā regulējuma vispārējai jēgai un mērķim, kura sastāvdaļa tā ir⁸⁸.

140. Tieši šādi apstrīdami valodu salīdzinājumi, kas pierāda un pasvīturo, kāpēc frāzes "tiek aicinātas" nevis "ir" veidu daudzumam ir tikai ierobežota nozīme šādu pasākumu vērtēšanā. Kopumā visām valodu redakcijām ir viens virziens un tās ļauj izdarīt skaidru secinājumu par teksta raksturu, padziļināti nekavējoties pie pasākuma konteksta un mērķa. Vai arī tās ir savstarpēji pretrunīgas un ieteikuma tekstam nebūtu jābūt svarīgākam par tā kontekstu un mērķi. Tomēr ir nepareizi apgalvot, ka pastāv atšķirības starp dažādu valodu redakcijām, bet pēc tam tomēr atzīt, ka, tā kā lielākajā daļā no tām formulēts X, tai vajadzētu būt pareizajai interpretācijai. Visu valodu vienāda autentiskuma sistēmā nevienas valodas interpretāciju nevar "izbalsot"⁸⁹.

141. Gala rezultātā tomēr (ne)imperatīvās valodas izmantošanas detaļu pārbaude dažās Savienības valodās vienmēr būs nepārliciecināma, it īpaši, pārbaudot ieteikuma tiesību instrumentu tiesiskās sekas. Šim konkrētajam vērtēšanas veidam daudz svarīgāks ir konteksts, sistēma un loģika. Nenovēršami būs milzīgas atšķirības, interpretējot paziņojumu "es aicinu jūs nosūtīt man savus komentārus par šo

⁸⁷ Iepriekš, 114. punkts.

⁸⁸ Skat., piemēram, spriedumu, 2012. gada 26. aprīlis, *DR un TV2 Danmark* (C-510/10, EU:C:2012:244, 45. punkts un tajā minētā judikatūra).

⁸⁹ Šajā ziņā tostarp arī ekstrēmas situācijas, kurās šķiet diezgan nepārprotami, ka ir pieļauta kļūda Savienības pasākuma tulkojumā tikai vienas valodas redakcijā – skat., piemēram, spriedumu, 2007. gada 19. aprīlis, *Profisa* (C-63/06, EU:C:2007:233).

jautājumu rakstiski līdz šīs piektdienas pusdienlaikam”, atkarībā no tā, vai šo paziņojumu ir izteicis personas priekšnieks, kolēģis pētnieks vai partneris. Protams, tas ir atkarīgs no faktiskajām izskatāmajām attiecībām, bet ir pilnīgi iespējams, ka pirmajā gadījumā “aicinājums” faktiski ir pavēle, otrajā – tikai norādījums, bet trešajā – joks.

142. Rezumējot katrs atsevišķais satura un konteksta elements izolēti varbūt varētu likt to vēl arvien uzskatīt par ieteikumu, kuram nav paredzēts radīt nekādas tiesiskas sekas. Tomēr, piemērojot kopā, šo dažādo elementu *kopīga* darbība saistībā ar šo konkrēto ieteikumu, turklāt ņemot vērā faktu, ka to ir pieņēmusi iestāde, kurai ir uzticēta regulējuma politikas nodrošināšana šajā pašā jomā (proti, iekšējā tirgus regulēšanā), liek man secināt, ka tas nepārprotami cenšas radīt tiesiskas sekas un radīt atbilstību ne tikai politiskiem norādījumiem.

143. Visu šo apsvērumu dēļ uzskatu, ka apelācijas sūdzības iesniedzēja trešais pamats ir pamatots. Vispārējā tiesa ir pieļāvusi kļūdu tiesību piemērošanā, nepareizi novērtējot attiecīgā ieteikuma tiesiskās sekas un līdz ar to nepareizi atzīstot prasību atcelt tiesību aktu par nepieņemamu.

B. Forma nosaka būtību

144. Pretstatā “netipiskiem” tiesību aktiem, ko izdevušas Savienības iestādes vai struktūras, kurām sākotnēji bija iecerēts sprieduma *ERTA* kritērijs, ieteikumi ir “tipiski” tiesību akti, kas uzskaitīti LESD 288. pantā, kuru pārbaude tiesā ir īpaši izslēgta saskaņā ar LESD 263. panta 1. punktu. Vai šim faktam vajadzētu būt kaut kādai nozīmei ieteikumu un to pieņemamības pārbaudē?

145. Argumenta pamatā šo secinājumu A daļā bija pieņēmums, ka, lai gan sprieduma *ERTA* kritērijs var būt nedaudz pārstrādāts, tas ir piemērojams ieteikumiem tāpat kā jebkura cita veida ieteikuma tiesību aktam. Šīs sadaļas pirmajā daļā ir aprakstīta alternatīva pieeja, ar kuru vairāk tiktu uzsvērts tas, ka ieteikumi ir “tipiski” tiesību akti, kuru formai būtu jānosaka būtības interpretācija (1). Tomēr vairāku iemeslu dēļ ieteiktu Tiesai palikt pie (pārveidotas) atspoguļošanas pēc būtības pieejas, kas aprakstīta šo secinājumu A daļā (2). Tomēr, ja Tiesa uzskata, ka konkrētajā ieteikumu gadījumā formai patiešām būtu jānosaka satura interpretācija, tad īsumā aprakstīšu vairākus svarīgus skaidrojumus, kas būtu vajadzīgi (3).

1. (Pilnīga) izslēgšana: ieteikums ir ieteikums

146. Vispārējās tiesas motīvi sākās ar pieņēmumu, ka kritērijs, kuru Tiesa izstrādāja spriedumā *ERTA* Savienības iestāžu un struktūru “netipiskiem” tiesību aktiem, ir piemērojams arī “tipiskam” tiesību aktam, piemēram, ieteikumam. Minētais sākuma punkts var raisīt diskusijas divos līmeņos: normatīvajā un praktiskajā. *Normatīvi* LESD 288. pantā skaidri noteikts, ka ieteikums neuzliek saistības. Tad LESD 263. panta 1. punkta pirmajā teikumā Komisijas ieteikumi nepārprotami izslēgti no šīs normas tvēruma un tādējādi no prasības par tiesību akta atcelšanu. Šo abu tiesību normu kopīgā interpretācijā skaidri norādīts, ka ieteikums nevar būt saistošs un nevar tikt pārskatīts.

147. Tomēr to papildina Tiesas apgalvojums spriedumā lietā *Grimaldi*, (atkārtoti) ieviešot būtības vērtējumu: uz ieteikumu neattiecas pārbaude, ja vien tas ir “īsts ieteikums”⁹⁰. Tādējādi loģiski varētu būt “neīsts ieteikums”, kas varētu tikt uztverts un pārbaudīts. Tā kā Līgumiem ir diezgan skaidra redakcija, tādējādi Tiesas judikatūrā ir zināms atbalsts sprieduma *ERTA* kritērija attiecināšanai uz ieteikumiem, kaut arī tie ir “tipiski” tiesību akti (Līgumā skaidri paziņots, ka tie neuzliek saistības)⁹¹.

⁹⁰ Spriedums, 1989. gada 13. decembris, *Grimaldi* (C-322/88, EU:C:1989:646, 16. punkts).

⁹¹ Kas tad lika Vispārējai tiesai konstatēt, ka “tas vien, ka apstrīdētais ieteikums ir formāli nosaukts par ieteikumu un ka tas ir ticis pieņemts saskaņā ar LESD 292. pantu, automātiski neizslēdz tā kvalificēšanu par apstrīdamu tiesību aktu” (pārsūdzētā rīkojuma 20. punkts).

148. Tomēr *praktiskajā* limenī notiek tā, ka, izvērtējot, vai dokuments ir “īsts” vai “neīsts” ieteikums, tā konteksta un mērķa izvērtēšanu nenovēršami “sabojā” tas, ka dokumentu sauc par ieteikumu. Tomēr jau atkal kritērija pārbaude, kas tika izstrādāta “netipiskiem” tiesību aktiem, jāveic lielā mērā, “neskatoties uz formu”, neņemot vērā dokumenta nosaukumu/virsrakstu. Citādi tas nenovēršami beidzas ar noteikta veida aplūguma argumentāciju, kādā veidā forma galu galā nosaka satura interpretāciju⁹².

149. Tā nonāku pie iespējamās alternatīvās pieejas. Tā vietā, lai “tipiskā” tiesību akta formai ļautu klusām ietekmēt “netipiska” tiesību akta būtības interpretāciju, tā būtu saistīta ar šīs atšķirības novešanu līdz pilnīgiem loģiskiem secinājumiem: “tipiskā” forma nozīmē “tipiskas” sekas *neatkarīgi* no satura. Ieteikums nekad neuzliks nekādas saistības, un tam nebūtu jārada nekādas tiesiskās sekas. Termins. Nebūtu jāveic nekāds papildu novērtējums par to, vai tas ir “īsts” vai “neīsts” ieteikums. Ieteikums ir ieteikums.

150. Šajā ziņā var vilkt paralēles ar atzinumiem saskaņā ar EOTK līgumu: aktiem, kas arī neuzlika saistības un bija nepārbaudāmi. Tiesa jau 1957. gadā apstiprināja, ka šos aktus nevar pārbaudīt. It īpaši tā paskaidroja, ka atzinumos tikai doti norādījumi. Tika uzskatīts, ka tās ir “tikai konsultācijas, kas sniegtas uzņēmumiem. Tādējādi pēdējie minētie var brīvi tos ņemt vērā vai ignorēt, bet tiem ir jāsaprot, ka, ignorējot negatīvu atzinumu, uzņēmumi uzņemas riskus, ar kuriem tie saskaras tādas situācijas rezultātā, kuru paši palīdzējuši radīt ([..]). Citiem vārdiem sakot, nemainās uzņēmumu, tāpat kā Augstās iestādes, brīvība pieņemt lēmumus un atbildība”⁹³. Šo pašu paziņojumu patiesībā varētu pārfrāzēt *in extenso* ieteikumu gadījumā.

2. Būtība vai forma?

151. Ir divi argumenti par labu *formālajai* pieejai “tipiskiem” tiesību aktiem: i) tiesiskās noteiktības un paredzamības arguments un ii) arguments, ka likumdošanai jābūt savā ziņā elastīgai.

152. Pirmkārt, formālā pieejā saglabājas uzticība LESD 263. panta redakcijai, kurā kopš 1957. gada ieteikumi un atzinumi vienmēr ir konsekvēti un nepārprotami izslēgti no prasību par tiesību aktu atcelšanu tvēruma.

153. Ar to ir saistīta palaušanās un palāvība. Lai gan formalisms gandrīz vienmēr tēlots kā ļaunums, tam ir arī pozitīvi aspekti. Tas veicina tiesisko noteiktību un paredzamību. Lietas jāsauc īstajos vārdos, un vajadzētu būt pastāvīgai vajadzībai to pēc būtības, pēc konteksta pārvērtēt.

154. Tas ir vēl pamatotāk attiecībā uz “tipiskiem”, formalizētiem avotiem. Cik tālu gan varētu aiziet “atspoguļošana pēc būtības”? Vai citi tipiski Savienības tiesību avoti, piemēram, regulas un direktīvas, arī būtu jāvērtē attiecībā uz to patieso, faktisko saturu? Vai tos arī varētu “pārklasificēt”, ja to virsraksts nav saskaņots ar to saturu? Vai ārkārtējos gadījumos šādas pārklasificēšanas rezultātā varētu pat izslēgt pārbaudi tiesā? Vai Tiesa varētu atzīt prasību atcelt tiesību aktu, piemēram, regulu, par nepieņemamu tāpēc, ka minētā regula ir tik slikti izstrādāta, ka patiesībā tā nevar radīt nekādas (saistošas) tiesiskās sekas?

155. Otrkārt, ieteikumi var būt pamatoti atskaites punkti, iedvesma un paraugprakse. Tajos var pieļaut dažādus risinājumus un idejas, kas jāpārbauda, lai noteiktu, kuras no tām būtu jāvirza uz priekšu, bet no kurām būtu jāatsakās. Tādā veidā tos varētu uzskatīt par sava veida likumdošanas laboratoriju. Varbūt ir godīgi atzīt, ka, ja pret kādu ieteikumu varētu vērsties un to apšaubīt, šāds likumdošanas laboratorijas elastīgums tiktu zaudēts. It īpaši Komisijai varētu faktiski aizliegt neformālāku rīcības veidu, lai uzlabotu tās darba gaitu Savienības interesēs.

⁹² Sikāk izklāstīts iepriekš, 77.–79. punkts.

⁹³ Spriedums, 1957. gada 10. decembris, *Société des usines à tubes de la Sarre*/Augstā iestāde (1/57 un 14/57, EU:C:1957:13), Krāj., 115. lpp.

156. Atbilde uz abiem šiem argumentiem no “atspoguļošanas pēc būtības” pieejas viedokļa nav sarežģīta: pirmkārt, minētā pieeja ir paredzēta tieši tad, kad “tipiskā” akta formālās robežas netiek ievērotas. Tādēļ ar minēto pieeju visi tipiskie akti ne tuvu netiek apšaubīti un tā pēc būtības paredzēta sliktākajiem gadījumiem. Otrkārt, elastīgas likumdošanas laboratorijas pievilcībai būtu jākonstatē skaidri ierobežojumi valsts varas likumības principā un piešķirtās kompetences principā. Pat labi domātas likumdošanas laboratorijas var ātri pārvērsties “nemanāmā likumdošanā”.

157. Savukārt ir vismaz trīs argumenti, kas runā par labu A daļā raksturotajai būtiskajai pieejai: i) atspoguļošana pēc būtības ir sastopama visapkārt; ii) nepieciešamība nodrošināt efektīvu tiesisko aizsardzību un iii) tiesību aizsardzības līdzekļu vispārēja saskaņotība Savienības tiesībās.

158. Pirmkārt, pat ja tiešām ir daži nozīmīgi izņēmumi, vispārējā pieeja un mentalitāte Savienības tiesībās vienkārši ir pēc būtības: neskaitāmās Savienības tiesību jomās tiek pārbaudīta kādas parādības, kategorijas vai institūcijas būtība, ne gluži tās formālais nosaukums vai apzīmējums. Formai noteikti ir nozīme. Tomēr Savienības tiesībās forma ir akta istā rakstura pirmā tuvināšana. Tā nav izšķiroša.

159. Otrkārt, kā jau detalizēti paskaidrots iepriekš⁹⁴, tikpat kā nav apstrīdams, ka ieteikumi rada vairākas nozīmīgas tiesiskas sekas, pat ja, stingri ņemot, tie var neuzlikt saistības katrā atsevišķā gadījumā. Ja tas tā tiešām ir, tad jāievēro efektīva tiesiskā aizsardzība. Jāatceras, ka agrāk gan sākotnēji spriedumā *ERTA*, bet tad arī turpmākajās lietās Tiesa nevilcinājās atzīt sociālo un tiesisko attīstību un novērst nepilnības, kas tādējādi radītas tiesiskajā aizsardzībā⁹⁵. Izteikts arī ierosinājums, ka jaunu un “maigāku” pārvaldības veidu parādīšanās ir šāda veida attīstība⁹⁶.

160. Treškārt, arguments par tiesību aizsardzības līdzekļu atbilstību Savienības tiesību aktiem ir būtisks divos līmeņos: no vienas puses, saskaņotība starp LESD 263. pantu (prasība atcelt tiesību aktu) un LESD 267. pantu (prejudiciālā nolēmuma procedūra), bet, no otras puses, (ne-)privileģēto prasītāju stāvoklis minētajās procedūrās.

161. No iedibinātās judikatūras izriet, ka “Savienības tiesību aktu tiesiskuma pārbaude, ko Tiesa nodrošina atbilstoši Līgumiem, [...] pamatojas uz divām papildu tiesvedībām. Pirmkārt, ar LESD 263. un 277. pantu un, otrkārt, tā 267. pantu ir izveidota pilnīga tiesību aizsardzības līdzekļu un procedūru sistēma, kuras mērķis ir nodrošināt Savienības tiesību aktu tiesiskuma pārbaudi, to uzticot Savienības tiesai [...]. Šai pilnīgajai tiesību aizsardzības līdzekļu un procedūru sistēmai ir raksturīgs tas, ka personām saistībā ar valsts tiesā celtu prasību ir tiesības apstrīdēt Savienības tiesību aktos ietvertu normu, kas ir pamats attiecībā uz tām pieņemtam valsts lēmumam vai tiesību aktam, tiesiskumu [...]”⁹⁷.

162. Vēlos izcelt divus šajā citātā iekļautos apzīmētajus: “papildu” un “pilnīga”. Mazliet paradoksāli, iespējams, minētais otrais apzīmējums varētu būt problemātisks privileģētam prasītājam, kas ir dalībvalsts, kura ar ieteikumu ir “aicināta” kaut ko darīt, un risina problēmas ar minēto “aicinājumu”, tomēr (vēl) neviena lieta nav saistīta ar minēto ieteikumu valsts līmeni.

163. No vienas puses, kā jau minēts⁹⁸, lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu par ieteikuma spēkā esamību šķiet iespējams. Ja tā ir, tad grūti saprast, kāpēc ir jābūt grūtāk privileģētam prasītājam apstrīdēt aktu Tiesā tieši, pamatojoties uz LESD 263. pantu, nekā neprivileģētam prasītājam netieši, pamatojoties uz LESD 267. pantu.

⁹⁴ Iepriekš, 87.–108. punkts.

⁹⁵ Spilgtu piemēru, skat., piemēram, spriedumā, 1986. gada 23. aprīlis, *Les Verts*/Parlaments (294/83, EU:C:1986:166, 24. punkts).

⁹⁶ Iepriekš, 81.–86. punkts.

⁹⁷ Spriedums, 2017. gada 28. marts, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, 66. un 67. punkts un tajā minētā judikatūra). Skat. arī 2011. gada 8. marta atzinumu 1/09 (Nolīgums, ar kuru izveido vienotu sistēmu strīdu izskatīšanai patentu jomā) (EU:C:2011:123, 70. punkts).

⁹⁸ Iepriekš, 106.–108. punkts.

164. No otras puses, pat ja dominētu papildināmības vispārējā loģika, atturot no spēkā esamības tiešas apstrīdēšanas un cenšoties to novirzīt caur prejudiciāla nolēmuma procedūru, dalībvalsts stāvoklis nav padarīts daudz vieglāks. Kā tad dalībvalstij ir praktiski jārikojas? Vai tai vispirms būtu jāisteno ieteikums (ko tā vispirms nevēlējās) un pēc tam to jāapstrīd savas valsts tiesās? Vai tai jāizgudro strīds?

165. Nevēloties no jauna izvirzīt šos jautājumus⁹⁹, ir pietiekami uzvērt, ka dalībvalstis vienkārši nav personas, kam, iespējams, vēlāk varētu būt pienākums ievērot Savienības pasākumu pēc tam, kad tas ir tām piemērots ar individuālu lēmumu vai nu saskaņā ar valsts, vai Savienības tiesībām. Tieši dalībvalstis vispirms ir aicinātas īstenot šos noteikumus. Tāpēc būtu vienkārši neloģiski pamudināt dalībvalstis kaut ko darīt, un tajā pašā laikā atņemt tām iespēju iesniegt prasību tiesā. Tas būtu pretēji labas tiesvedības interesēm, jo kavētu iespējamo prasību pret ieteikumu, bet arī pretēji paša ieteikuma izstrādātāja interesēm. Tā vietā, lai ļautu virzīt iespējamo konfliktu, atrisināt to un virzīties tālāk, dalībvalsts būtu vienkārši spiesta atteikties sadarboties un gaidīt, līdz kāda no tās tiesām un, iespējams, citas dalībvalsts tiesa iesniedz lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu saskaņā ar LESD 267. pantu attiecībā uz apstrīdētā akta spēkā esamību. Manuprāt, tam nebūtu lielas praktiskas nozīmes.

3. (Iespējami) nepieciešamie skaidrojumi

166. Kopumā redzu daudzus pārliecinošākus iemeslus aicināt Tiesu paplašināt pārveidotu sprieduma ERTA kritēriju, lai ietvertu iespējamo ieteikumu pārbaudi tiesā.

167. Tomēr, ja Tiesa izlemtu virzīties pa ceļu, kādā “tipiska” akta forma nosaka tā satura uztveri un interpretāciju, atsevišķi neizskatot tā nepieciešamību, šķistu būtiski precizēt vairākus jautājumus. Minētie nepieciešamie precizējumi faktiski būtu saistīti ar elementiem, kas iepriekš identificēti saskaņā ar ieteikumu faktiskajām tiesiskajām sekām¹⁰⁰. Vēlētos īpaši uzsvērt trīs galvenos elementus: i) dalībvalstīm noteiktā patiesas un lojālas sadarbības pienākuma tvērums attiecībā uz ieteikumiem; ii) ieteikumu preventīvas iedarbības neesamība uz iespējamo turpmāko likumdošanas procesu Savienības līmenī un iii) valsts tiesām noteiktā sprieduma *Grimaldi* pienākuma tvēruma precizēšana.

168. Pirmkārt, ieteikumi neuzliek saistības un tiem arī nav atļauts radīt nekādas tiesiskas sekas. Tie attiecīgi nevar radīt nekādas tiesības vai pienākumus dalībvalstīm vai personām. Attiecībā uz dalībvalstīm patiesas un lojālas sadarbības principu nevar izmantot, lai jebkādā veidā sāktu vājināt minēto apgalvojumu. Dalībvalstīm ir tiesības pilnībā ignorēt ieteikumu saturu bez jebkādas tiešu vai netiešu sankciju iespējas. Tas ir spēkā ne tikai konkrētiem “pienākumiem”, kurus dalībvalstis tiek mudinātas īstenot, bet arī visiem ziņošanas “aicinājumiem”. No ieteikuma nevar izrietēt nekādi pozitīvi vai negatīvi pienākumi. Ieteikumu arī nevar lietot, lai definētu standartu vai nenoteiktu juridisku jēdzienu, ar ko pēc tam, kad ar šo ieteikumu ir noteikts saturs, var vērsties pret dalībvalsti vai personu.

169. Otrkārt, ieteikums, un noteikti pirmslikumdošanas ieteikums, ir tikai vienpusējs, nesaistošs iestādes viedokļa paziņojums. Ja tam kādreiz jāseko jebkādiem saistošiem tiesību aktiem, likumdošanas process ir jāsāk no nulles. It īpaši ieteikums nevar radīt likumdošanas “ātro risinājumu” vai “apiešanu”, izslēdzot atsevišķus dalībniekus no vēlākā likumdošanas procesa vai faktiski sodot dažus dalībniekus turpmākajā procesā, jo tie vēl nebija iesnieguši savus viedokļus, apsvērumus, datus un ziņojumus par šo ieteikumu un/vai tā “īstenošanas” procesā.

⁹⁹ Atrisināts ar spriedumu, 2004. gada 1. aprīlis, Komisija/*Jégo-Quéré* (C-263/02 P, EU:C:2004:210).

¹⁰⁰ Iepriekš, 87.–108. punkts.

170. Visbeidzot, ir spriedums *Grimaldi*¹⁰¹. Ja ieteikumi nav saistoši, tad tie pēc definīcijas nevar radīt nekādus *pienākumus* valsts tiesām ievērot šādus nesaistošus norādījumus, *a fortiori* nerunājot ne par kādu atbilstošas interpretācijas pienākumu. Ja Tiesai būtu jāievēro šāda veida formālāka pieeja “tipiskam” Savienības tiesību aktam, tad šajā ziņā būtu jāpārskata spriedums lietā *Grimaldi* un skaidri jāpaziņo, ka nav pienākuma ņemt vērā ieteikumu. Valstu tiesas *var* to darīt, ja tās uzskata par lietderīgu, bet tas noteikti *nav* to *pienākums*.

171. Tas tad nozīmētu, ka valsts tiesām būtu jāizturas pret ieteikumiem kā jebkuru citu *pieļaujamo* iedvesmas avotu juridiskās interpretācijas procesā, šādu akadēmisku komentāru vai salīdzinošu argumentu. Tās var to iekļaut savā argumentācijā, ja vēlas, taču var to arī pilnībā ignorēt, un tām nav pienākuma pamatot, kāpēc.

VII. Secinājumi

172. Ņemot vērā iepriekš minēto, secinu, ka Vispārējā tiesa ir kļūdījusies, vērtējot apstrīdētā ieteikuma tiesiskās sekas. Tādēļ apelācijas sūdzības iesniedzējas trešais pamats ir pamatots un nav atsevišķi jāizskata pirmais un otrais apelācijas sūdzības pamats. Attiecīgi Vispārējās tiesas rīkojums būtu jāatceļ, ciktāl tajā prasība ir atzīta par nepieņemamu.

173. Atbilstoši Eiropas Savienības Tiesas statūtu 61. panta pirmajai daļai Vispārējās tiesas nolūmuma atcelšanas gadījumā Tiesa turklāt pati var taisīt galīgo spriedumu lietā, ja to ļauj tiesvedības stadija.

174. Šajā lietā šajā tiesvedības stadijā Tiesa nevar taisīt spriedumu par Vispārējā tiesā iesniegtās prasības būtību. Tā kā Vispārējā tiesa atzina prasību par nepieņemamu, šajā tiesā tikai ļoti ierobežoti un diezgan netieši tika apspriesta lietas būtība. Turklāt to pašu iemeslu dēļ nevienai citai personai, kas iestājusies lietā, netika atļauts izteikt savus apsvērumus¹⁰². Ja Tiesai būtu jāatzīst prasību par tiesību akta atcelšanu par pieņemamu, iespējams, ka minētās personas, kas iestājušās lietā, un, iespējams, arī citas personas būtu ieinteresētas iesniegt savus apsvērumus.

175. Tomēr uzskatu, ka Tiesas rīcībā ir visi vajadzīgie materiāli, lai tā varētu taisīt nolēmumu par Komisijas pirmajā instancē izvirzītās sākotnējās iebildes par nepieņemamību noraidīšanu. Efektivitātes un procesuālās ekonomijas labad ierosinu Tiesai izvēlēties šo ceļu, atzīt prasību par pieņemamu un nodot lietu atkārtotai izskatīšanai pēc būtības Vispārējai tiesai.

176. Tādēļ piedāvāju Tiesai lemt šādi.

- atcelt Eiropas Savienības Vispārējās tiesas rīkojumu lietā T-721/14 un atzīt par pieņemamu apelācijas sūdzības iesniedzējas prasību par tiesību akta atcelšanu šajā lietā;
- nodot lietu atkārtotai izskatīšanai Vispārējai tiesai nolūmuma taisīšanai pēc būtības;
- lēmuma par tiesāšanās izdevumiem pieņemšanu atlikt.

¹⁰¹ Iepriekš, 97.–101. punkts.

¹⁰² Iepriekš, 24. zemsvitras piezīme.