JÄÄSKINEN
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2014. március 13.[1]

C-562/12. sz. ügy

MTÜ Liivimaa Lihaveis
kontra
Eesti-Läti programmi 2007–2013 Seirekomitee

(A Tartu Ringkonnakohus [Észtország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„1083/2006/EK rendelet — 1080/2006/EK rendelet — Európai Regionális Fejlesztési Alap — Az európai területi együttműködés előmozdításának célkitűzésével kidolgozott operatív program monitoringbizottságának hatásköre — Két tagállam közös programja — A program monitoringbizottsága és irányító hatósága közötti hatáskörmegosztás — A monitoringbizottság határozatai bírósági felülvizsgálatának tilalma — Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke — Az uniós jog végrehajtásának fogalma — Az EUMSZ 263. cikk szerinti uniós intézmény, szerv vagy hivatal jogi aktusa — Felülvizsgálható aktus — Nemzeti eljárási autonómia — A tényleges érvényesülés és az egyenértékűség elve”

I – **Bevezetés**

1. A 2007–2013. évi észt–lett program az európai területi együttműködés támogatásával megvalósított határokon átnyúló együttműködési program. A Tartu Ringkonnakohus (tartui fellebbviteli bíróság, Észtország) iránymutatást kér arra vonatkozóan, hogy a program monitoringbizottsága (a továbbiakban: monitoringbizottság) által hozott, valamely projekt támogatásának elutasításáról szóló határozat bírósági felülvizsgálatának abszolút tilalma megfelel-e az uniós jognak. A monitoringbizottság programútmutatója (a továbbiakban: programútmutató) kizár minden bírósági jogorvoslatot a határozataival szemben. A program irányítása a két tagállam, Észtország és Lettország, valamint az észt belügyminisztérium között létrejött igazgatási megállapodásnak megfelelően történik.

2. Konkrétabban a nemzeti bíróságot az érdekli, hogy a tilalom megfelel-e az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. július 11-i 1083/2006/EK tanácsi rendelet[2] 63. cikke (2) bekezdésének, az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot védelmező 47. cikkével összefüggésben értelmezve.

1 — Eredeti nyelv: angol.

2 — HL L 210., 25. o. Az 1083/2006 rendeletet hatályon kívül helyezte az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 347., 320. o.). Ugyanakkor a jelen ügy az 1083/2006 rendelet időbeli hatálya alá tartozik.

3. A nemzeti bíróság azt is szeretné megtudni, hogy a monitoringbizottság határozataival szemben indított keresetek tárgyában történő döntéshozatalra az Európai Unió Törvényszéke vagy a nemzeti bíróság rendelkezik-e joghatósággal. Ez a kérdés szorosan összekapcsolódik annak eldöntésével, hogy a monitoringbizottság határozata az EUMSZ 263. cikk alkalmazásában valamely uniós intézmény, szerv vagy hivatal jogi aktusának minősül-e.

4. Jelen ügyet bonyolítja, hogy az európai területi együttműködés szerinti támogatás odaítélése jellegét tekintve többlépcsős. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből nem derül ki egyértelműen, hogy az észt jog szerint a monitoringbizottságnak az MTÜ Liivimaa Lihaveis kérelmét elutasító határozata bírósági úton felülvizsgálható jogerős határozat-e, vagy az ilyen jellegű határozatot a folyamat egy későbbi pontján hozza meg például a program irányító hatósága. Továbbá, jóllehet a 2007–2013. évi észt–lett program uniós program, a megvalósítására vonatkozó bírósági felülvizsgálati rendszer az egyes tagállamokban mindenképpen eltérő lesz.

5. A kérdés összetettségétől függetlenül, uniós jogi alapelv, hogy ha főszabály szerint a nemzeti jog feladata is a jogalany eljáráshoz fűződő érdekének és kereshetőségi jogának meghatározása, az uniós jog megköveteli, hogy a nemzeti szabályozás következtében a hatékony bírói jogvédelemhez való jog legalábbis ne szenvedjen sérelmet.[3] A tagállamoknak kell ugyanis olyan keresetindítási és eljárási rendszert kialakítaniuk, amelyek biztosítják e jog tiszteletben tartását.[4] A Tartu Ringkonnakohus által feltett kérdést e kógens szabály hátterének fényében fogom vizsgálni.

II – **A jogi háttér, az alapeljárás és az előterjesztett kérdések**

A – *Az észt–lett program, valamint a vonatkozó uniós jog és észt rendelkezések*

1. Bevezetés

6. A 2007–2013. évi észt–lett program az 1083/2006 rendelet 2. cikkének (1) bekezdése szerinti „operatív program”. Továbbá, mivel több tagállam részvételével megvalósuló területi együttműködési projekt, az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és az 1783/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. július 5-i 1080/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet[5] is szabályozza.

2. Jogi háttér

7. Az operatív programot a 2007. december 21-i C(2007) 6603 végleges bizottsági határozattal fogadták el,[6] és azzal a célkitűzéssel jött létre, hogy az európai területi együttműködést előmozdítsa. A program az Európai Regionális Fejlesztési Alapból (a továbbiakban: ERFA) kap támogatást.

3 — A C-432/05. sz. Unibet-ügyben 2007. március 13-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-2271. o.) 42. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

4 — Uo.

5 — HL L 210., 1. o. Az Európai Bizottság a tárgyaláson rámutatott, hogy ez az európai területi együttműködésre vonatkozóan *lex specialisnak* minősül. Az 1080/2006 rendeletet hatályon kívül helyezte az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a „Beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe” célkitűzésről szóló egyedi rendelkezésekről, valamint az 1080/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1301/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletet (HL L 347., 289. o.), ugyanakkor a jelen ügy az 1080/2006 rendelet időbeli hatálya alá tartozik.

6 — Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés szerint 2012. október 24-én a Bizottság elfogadta a C(2007) 6603 határozatot módosító C(2012) 7497 határozatot.

8. Az Európai Regionális Fejlesztés Alapból támogatott programok alapvető irányítási szerkezetét az 1083/2006 rendelet 59. cikkének (1) bekezdése határozza meg, mely szerint valamennyi operatív program számára a tagállam kijelöl egy irányító hatóságot, egy igazoló hatóságot és egy ellenőrzési hatóságot. Ugyanakkor az 1083/2006 rendelet 59. cikkének (5) bekezdése szerint az európai területi együttműködés célkitűzéshez tartozó operatív programok esetében az irányításra és ellenőrzésre vonatkozó egyedi szabályokat az 1080/2006 rendelet állapítja meg.

9. Az 1083/2006 rendelet 60. cikke meghatározza az irányító hatóság feladatait, mely szerint az irányító hatóság felelős az operatív programnak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban történő irányításáért és végrehajtásáért. Az irányító hatóság feladatai közé tartozik különösen annak biztosítása, hogy a finanszírozásra kiválasztott műveletek összhangban állnak az operatív programra alkalmazandó feltételekkel, valamint a vonatkozó közösségi és nemzeti szabályoknak végrehajtásuk teljes időtartama alatt megfelelnek. Az irányító hatóság feladata továbbá a monitoringbizottság munkájának irányítása és az ahhoz szükséges dokumentumok biztosítása, hogy az említett bizottság az operatív program végrehajtásának minőségét annak konkrét céljaira figyelemmel felügyelhesse.

10. Az 1083/2006 rendeletnek az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben a releváns uniós jogi rendelkezésként hivatkozott 63. cikke a monitoringbizottsággal foglalkozik. Eszerint a tagállamok az irányító hatósággal egyetértésben minden operatív program számára monitoringbizottságot hoznak létre. Több operatív program számára egyetlen monitoringbizottság is felállítható. Minden egyes monitoringbizottság az érintett tagállam intézményi, jogi és pénzügyi keretein belül elkészíti eljárási szabályzatát, és az irányító hatósággal egyetértésben elfogadja azt annak érdekében, hogy feladatait e rendeletnek megfelelően lássa el.[7]

11. Az 1083/2006 rendelet 70. cikke (1) bekezdésének a) pontja szerint a tagállamok felelősek az operatív programok irányításáért és ellenőrzéséért, és meghatározott feladatokat kapnak.

12. A területi együttműködési programra vonatkozó különös szabályokat illetően az 1080/2006 rendelet 14. cikke szerint az operatív programban részt vevő tagállamok egyebek mellett egyetlen irányító hatóságot, egyetlen igazoló hatóságot és egyetlen ellenőrzési hatóságot jelölnek ki, ez utóbbi székhelye az irányító hatóság szerinti tagállamban található. Az irányító hatóság a program területéhez tartozó tagállamokkal folytatott konzultációt követően közös technikai titkárságot hoz létre. Ez utóbbi segíti az irányító hatóságot és a monitoringbizottságot feladataik ellátásában. Az operatív programban részt vevő valamennyi tagállam képviselőket jelöl ki az 1083/2006 rendelet 63. cikkében említett monitoringbizottságba.

13. Az 1080/2006 rendelet 15. cikkének (1) bekezdése többek között kimondja, hogy az irányító hatóság a kivételektől eltekintve az 1083/2006/EK rendelet 60. cikkében előírt feladatokat látja el.

14. Az 1080/2006 rendelet 19. cikke értelmében az 1083/2006 rendelet 65. cikkében említett feladatokon túlmenően a monitoringbizottság vagy az annak beszámolási kötelezettséggel tartozó irányító bizottság felelős a műveletek kiválasztásáért.

15. A 2007–2013. évi észt–lett program végrehajtására a két kormány és az Észt Köztársaság Belügyminisztériuma közötti megállapodással külön irányítási rendszert hoztak létre. A irányítási rendszer túlnyomórészt Észtországban található.

7 — Az 1083/2006 rendelet 64. cikkének (1) bekezdése szerint a monitoringbizottság elnöki tisztségét a tagállam vagy az irányító hatóság egy képviselője tölti be. A monitoringbizottság összetételét az irányító hatósággal egyetértésben a tagállam határozza meg. Az 1083/2006 rendelet 64. cikkének (2) bekezdése többek között úgy rendelkezik, hogy a Bizottság egy képviselője ezen intézmény kezdeményezésére vagy a monitoringbizottság kérésére tanácsadói minőségben részt vesz a monitoringbizottság munkájában.

16. Az Észt Köztársaság Belügyminisztériuma látja el az irányító (lásd a 2007–2013. évi észt–lett program 7.2. pontjának (1) bekezdését), az igazoló (lásd a 2007–2013. évi észt–lett program 7.3. pontjának (1) bekezdését) és az ellenőrzési hatóság (lásd a 2007–2013. évi észt–lett program 7.4. pontjának (1) bekezdését) feladatait is. Az irányító hatóság létrehozott egy közös technikai titkárságot (a továbbiakban: KTT) (lásd a 2007–2013. évi észt–lett program 7.7. pontját), amely az operatív programot irányítja.

17. Ezenfelül a fent említett megállapodással hét észt és lett tagból álló monitoringbizottság létrehozására is sor került. Ez a fenti 15. pontban hivatkozott megállapodásnak, az 1080/2006 rendelet 14. cikke (3) bekezdésének és az 1083/2006 rendelet 63. és 64. cikkének, valamint a 2007–2013. évi észt–lett program 7.6. pontja (2) bekezdésének megfelelően történt. Az alapeljárásban e szerv határozatát kifogásolták.

18. A monitoringbizottság elfogadott egy programútmutatót, amely iránymutatásokat tartalmaz a kérelem előkészítésétől a projekt végrehajtásáig és monitoringjáig, az erről szóló jelentéstételig és a projekt befejezéséig terjedő szakaszokra vonatkozóan. A 2007–2013. évi észt–lett program 7.6. pontja (3) bekezdésének rendelkezése szerint „a monitoringbizottság elkészíti eljárási szabályzatát, és az irányító hatósággal egyetértésben elfogadja azt annak érdekében, hogy feladatait az általános rendeletnek és az ERFA[-]rendeletnek megfelelően lássa el”. [8]

19. A programútmutató 6.6. pontja szerint: „A MB [monitoringbizottság] határozataival szemben nincsen helye jogorvoslatnak”.

20. A 2007–2013-as időszakra nyújtandó strukturális támogatásokról szóló észt törvény (Perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seadus, 2007–2013. évi Sts.) 1. §-ának (3) bekezdése szerint a törvény egyes szakaszait kell alkalmazni a strukturális támogatásoknak az 1083/2006 tanácsi rendelet 3. cikke (2) bekezdésének c) pontjában említett „európai területi együttműködés” célkitűzését követő operatív programok alapján történő folyósítása és felhasználása során. A strukturális támogatásokról szóló észt törvény 1. §-ának (5) bekezdése értelmében a törvényben meghatározott eljárásra a közigazgatási eljárásról szóló törvény (haldusmenetluse seaduse) rendelkezéseit a jelen törvényből eredő sajátosságokra figyelemmel kell alkalmazni. [9]

B – *Az alapeljárás és az előterjesztett kérdések*

21. Az MTÜ Liivimaa Lihaveis, amely észt marhatenyésztők egyesülete, 2010 februárjában kérelmet nyújtott be a 2007–2013. évi észt–lett program keretében az „Észtország és Lettország legdiverzifikáltabb legelőin nevelkedett minőségi húsmarhából készült új termék és márka előállítása” elnevezésű projekt (a továbbiakban: projekt) finanszírozása iránt.

22. Az MTÜ Liivimaa Lihaveis projekt túljutott a kiválasztási eljárás első szakaszán, amelyben azt technikai szempontból támogathatónak minősítették. Ezután minőségértékelésnek vetették alá, melyet a KTT végzett el, amely ezután felállította a projektek rangsorát, és azt a monitoringbizottság elé terjesztette. 2010. április 19-én a KTT levelet küldött az MTÜ Liivimaa Lihaveisnek, melyben

8 — Ugyanakkor a Bizottság tárgyaláson tett észrevétele értelmében a programútmutatót az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1083/2006/EK tanácsi rendelet, valamint az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló 1080/2006/EK európai parlamenti és a tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok meghatározásáról szóló, 2006. december 8-i 1828/2006/EK bizottsági rendelet (HL L 371., 1. o) 5. cikkének (1) bekezdése alapján fogadták el. Lásd emellett az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1083/2006/EK tanácsi rendelet, valamint az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló 1080/2006/EK európai parlamenti és a tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok meghatározásáról szóló, 2006. december 8-i 1828/2006/EK bizottsági rendelet helyesbítését (HL 2007. L 45., 3. o.).

9 — Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban az áll, hogy a Tartu Halduskohus álláspontja az volt, hogy ezek a rendelkezések megakadályozzák a közigazgatási eljárásról szóló törvény alkalmazását az észt–lett program szerinti projektekre. Lásd részletesebben az alábbi 25. pontban.

értesítette, hogy kérelme túljutott a kiválasztási eljárás első szakaszán, és hogy technikai szempontból támogathatónak minősítették. Az MTÜ Liivimaa Lihaveist továbbá tájékoztatták arról, hogy ezután a KTT elvégzi a kérelem minőségértékelését, a „végleges döntést" azonban a monitoringbizottság fogja meghozni 2010. június 29-én.

23. 2010. június 28-án és 29-én tartott ülésén a monitoringbizottság elutasította az MTÜ Liivimaa Lihaveis projektjét. 2010. július 7-én a KTT levélben értesítette az MTÜ Liivimaa Lihaveist a monitoringbizottság döntéséről.

24. Az irányító hatósággal és az észt belügyminisztériummal való levelezést követően 2010. november 1-jén az MTÜ Liivimaa Lihaveis keresetet indított a Tartu Halduskohus (tartui közigazgatási bíróság) előtt, amelyben azt kérte, hogy helyezzék hatályon kívül a monitoringbizottságnak a kérelme elutasítása tárgyában hozott határozatát, valamint kötelezzék a monitoringbizottságot arra, hogy újból vizsgálja meg a kérelmet, és hozzon a törvénnyel összhangban álló közigazgatási határozatot.

25. A Tartu Halduskohus 2011. szeptember 21-i végzése azzal az indokolással utasította el a hatályon kívül helyezés iránti keresetet, hogy a határozat közigazgatási bíróság előtt nem támadható közigazgatási aktus. A 2007–2013-as időszakra nyújtandó strukturális támogatásokról szóló észt törvény 1. §-a (5) bekezdésével összefüggésben értelmezett 1. §-ának (3) bekezdése kizárta az észt közigazgatási eljárásról szóló törvény rendelkezéseinek alkalmazását az észt–lett program projektjei esetében. A Halduskohus szerint a programdokumentációban a döntéshozatalra vonatkozóan meghatározott sajátos rendelkezésekre tekintettel arra lehet következtetni, hogy a jogalkotó szándéka nem terjedt ki arra, hogy a közigazgatási eljárásra vonatkozó nemzeti rendelkezések alkalmazhatóak legyenek a monitoringbizottságra, amely nem közigazgatási szerv, hanem nemzetközi bizottság.

26. A Tartu Halduskohus továbbá arra az álláspontra helyezkedett, hogy még ha a monitoringbizottság határozatát közigazgatási aktusnak kellene is minősíteni, akkor is belső közigazgatási aktusról lenne szó, és a felperest azzal szemben nem illeti meg a keresetindítás joga, mert a vitatott határozat a közigazgatáson kívül nem alapozza, szünteti vagy változtatja meg személyek jogait vagy kötelezettségeit.

27. 2011 októberében a felperes fellebbezést nyújtott be a Tartu Halduskohus végzése ellen a Tartu Ringkonnakohushoz. A Tartu Ringkonnakohus úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és az alábbi kérdéseket terjeszti a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra:

„a) Összeegyeztethető-e az 1083/2006[…] tanácsi rendeletnek az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkével összefüggésben értelmezett 63. cikke (2) bekezdésével a két tagállam által közösen létrehozott monitoringbizottság olyan eljárási szabályzata, mint a 2007–2013. évi észt–lett program monitoringbizottsága által elfogadott programútmutató, amely úgy rendelkezik, hogy »a monitoringbizottság határozataival szemben nincsen helye [bírósági] jogorvoslatnak«[10] (a programútmutató [6.6. pontjának (4) bekezdése])?

b) Az a) kérdésre adandó nemleges válasz esetén: úgy kell-e értelmezni az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikke első bekezdésének b) pontját, hogy a 2007–2013. évi észt–lett program monitoringbizottsága által elfogadott programútmutató 6.6. pontjának (4) bekezdése valamely uniós intézmény, szerv vagy hivatal olyan jogi aktusának minősül, amelyet érvénytelennek kell nyilvánítani?

10 — Az Európai Bizottság az írásbeli észrevételéhez fűzött 2013. november 15-i helyesbítése szerint a programútmutatónak az időbeli hatályra tekintettel jelen ügyben alkalmazandó változatában a szögletes zárójelben szereplő szavak nem szerepeltek. E változat 6.6. pontjában az áll, hogy „a monitoringbizottság határozataival szemben nincsen helye jogorvoslatnak".

c) Az a) kérdésre adandó nemleges válasz esetén: úgy kell-e értelmezni az Európai Unió működéséről szóló szerződés 256. cikkének (1) bekezdésével és 274. cikkével összefüggésben értelmezett 263. cikke első bekezdésének második mondatát, hogy a 2007–2013. évi észt–lett program monitoringbizottságának határozataival szemben indított keresetek tárgyában történő döntéshozatalra az Európai Unió Törvényszéke vagy a nemzeti jog alapján erre hatáskörrel rendelkező bíróság rendelkezik joghatósággal?

III – **Elemzés**

A – *Előzetes észrevételek*

28. Véleményem szerint a nemzeti bíróságnak két fő szempontból van szüksége az uniós jog értelmezésére. Ezek: i. mely bíróság rendelkezik joghatósággal a jogvita eldöntésére, a tagállami bíróság vagy az Európai Unió Törvényszéke; és ii. a támogatási kérelem elutasításának kizárása a bírósági felülvizsgálat alól a jelen ügyben felmerülő tényállás alapján megfelel-e az uniós jognak.

29. Kiindulásként érdemes megjegyezni, hogy amennyiben a nemzeti bíróság által előterjesztett b) kérdésre igenlő válasz adandó, és a 2013. évi észt–lett program monitoringbizottsága az EUMSZ 263. cikk szerinti uniós intézménynek, szervnek vagy hivatalnak minősül, valóban az Európai Unió Törvényszéke, és nem pedig az észt bíróság rendelkezne joghatósággal az MTÜ Liivimaa Lihaveis által benyújtott kereset tárgyalására. Ez utóbbi problémát a kérdést előterjesztő nemzeti bíróság a c) kérdésben említi. Ezért, mielőtt rátérnék a programútmutató 6.6. pontja uniós jognak való megfelelésével foglalkozó a) kérdésre, a b) és c) kérdésben felvetett jogi problematikával foglalkozom.

B – *A b) és c) kérdésre adandó válasz*

30. Amint arra már utaltam, a monitoringbizottságot, melynek felállítását az 1080/2006 és az 1083/2006 rendelet írja elő, egy Lettország és Észtország közötti megállapodás alapján hozták létre. Az 1080/2006 rendelet a területi együttműködési programokra alkalmazandó *lex specialis*.[11] Az 1080/2006 rendelet 19. cikkének (3) bekezdése szerint a monitoringbizottság vagy az annak beszámolási kötelezettséggel tartozó irányító bizottság „felelős a műveletek kiválasztásáért”. Ez a rendelkezés döntő fontosságú a jogvita megoldása szempontjából, mivel a program az európai területi együttműködés, nem pedig az 1083/2006 rendelet 63. cikke (2) bekezdésének hatálya alá tartozik, annak ellenére, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló végzés a) kérdésében ez utóbbira hivatkoztak.

31. A tárgyaláson tisztázásra került, hogy a megállapodás nem a nemzetközi megállapodások megkötésére és ratifikálására vonatkozó rendelkezéseknek megfelelően jött létre. Úgy tűnik, olyan eszközzel van dolgunk, amelyet nemzetközi közigazgatási megállapodásnak neveznek.[12] Nem ritka, hogy közeli vagy szomszédos államok hatóságai bizonyos gyakorlati feladatok elvégzésében, vagy műszaki vagy közigazgatási együttműködés végrehajtásában anélkül egyeznek meg, hogy formális szerződéskötési eljáráshoz folyamodnának. Az ilyen, gyakran közös vagy vegyes munkacsoportok vagy bizottságok, vagy más hasonló szervek felállításáról szóló megállapodások nemzetközi közjogi természete homályos.[13]

11 — Lásd az 1080/2006 rendelet (14) preambulumbekezdését és az 1083/2006 rendelet (48) preambulumbekezdését.

12 — Klabbers, J., *The Concept of Treaty in International Law* (Kluwer, 1996) 21–25. o., és Möllers, C., „Transnationale Behördenkooperation Verfassungs- und völkerrechtliche Probleme transnationaler administrativer Standardsetzung” ZaörV 65 (2005) 351.

13 — Klabbers, uo. 94–97. o.

32. Mindenesetre függetlenül attól, hogy a monitoringbizottság jogi természete a nemzetközi vagy a nemzeti jog alapján hogyan határozható meg, véleményem szerint nem kétséges, hogy a monitoringbizottság nem az EUMSZ 263. cikk szerinti uniós intézmény, szerv vagy hivatal, ami egyúttal kizárja az Európai Unió Törvényszékének joghatósága alól is.

33. E kategóriák közül az elsőt tekintve, a monitoringbizottság nyilvánvalóan nem uniós „intézmény". Ezek az EUSZ 13. cikkének meghatározása szerint az Európai Parlament, az Európai Tanács, a Tanács, az Európai Bizottság, az Európai Unió Bírósága, az Európai Központi Bank és a Számvevőszék.

34. Ugyanakkor az EUMSZ 263. cikk első bekezdésének a Lisszaboni Szerződéssel bevezetett második mondata az elsődleges uniós jog új rendelkezését határozza meg, melynek értelmében az uniós bíróságok megvizsgálják az Unió szervei vagy hivatalai által elfogadott, harmadik személyekre joghatással járó jogi aktusok jogszerűségét.[14] Ahogy a Törvényszék megjegyezte, az EUMSZ 263. cikk első bekezdésének szövegéből nem vezethető le, hogy az Unió szerkezeti felépítésébe tartozó, és annak keretében működő minden entitást és szervezetet önmagában e tény miatt a fent hivatkozott cikk értelmében vett uniós szervnek vagy hivatalnak lehet tekinteni.[15]

35. Ahhoz tehát, hogy egy entitás az EUMSZ 263. cikk hatálya alá tartozzon, bizonyos feltételeknek teljesülniük kell. Az adott entitásnak olyan uniós jogi aktussal kell létrejönnie, amely jogi személyiséggel ruházza fel, és szerepelnie kell az Európai Uniónak az uniós költségvetésben is megjelenő intézményi és igazgatási szerkezetében.[16]

36. Akad néhány, e paramétereknek megfelelő egyértelmű példa. Itt az uniós szervekként létrehozott, jogi személyiséggel rendelkező szervekre gondolok, mint például a Belső Piaci Harmonizációs Hivatal,[17] a Közösségi Növényfajta-hivatal,[18] az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség,[19] valamint az Európai Vegyianyag-ügynökség[20]. Az EK 230. cikk szövegétől eltérő EUMSZ 263. cikket éppen arra szánták, hogy az ilyen szerveket a hatálya alá vonja.[21] Ugyanakkor vannak nem teljesen egyértelmű esetek, mint amilyen például az Európai Iskolák jogi rendszere, amely *sui generis* jellegű, és különbözik az Európai Unió, valamint a tagállamok szabályozásaitól.[22]

14 — A Törvényszék természetesen már az előtt is rendelkezett hatáskörrel az uniós szervek elleni ügyek tárgyalására, hogy az EUMSZ 263. cikk kifejezetten utalt volna rájuk. Lásd a T-411/06. sz., Sogelma kontra EÚÜ ügyben 2008. október 8-án hozott ítélet (EBHT 2008., II-2771. o.) 33–57. pontját.

15 — T-395/11. sz., Elti d.o.o. kontra az Európai Unió montenegrói küldöttsége ügyben 2012. június 4-én hozott végzés 27. pontja.

16 — Lásd az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 1605/2002/EK, Euratom rendelet módosításáról szóló, 2006. december 13-i 1995/2006/EK tanácsi rendelettel (HL L 390., 1. o.) módosított, az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet 55., 171. és 185. cikkét (HL L 248., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 4. kötet, 74. o.). Lásd még az Európai Bizottság 2013-as pénzügyi évre szóló általános költségvetési tervezetét: Munkadokumentum, III. rész. Az Európai Unió által létrehozott, jogi személyiséggel rendelkező szervezetek (COM(2012) 300 – 2012. május). Az 1605/2002 rendeletet 2013. január 1-jével részben hatályon kívül helyezte az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2012. október 25-i 996/2012/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 298., 1. o.).

17 — Létrehozta a közösségi védjegyről szóló, 1993. december 20-i 40/94/EK tanácsi rendelet (HL 1994. L 11., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 17. fejezet, 1. kötet, 146. o.). A 40/94 rendeletet hatályon kívül helyezte a közösségi védjegyről szóló, 2009. február 26-i 207/2009/EK tanácsi rendelet (HL L 78., 1. o.) 166. cikke.

18 — Létrehozta a közösségi növényfajta-oltalmi jogokról szóló, 1994. július 27-i 2100/94/EK tanácsi rendelet (HL L 227., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 16. kötet, 390. o.).

19 — Létrehozta a polgári repülés területén a közös szabályokról és az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség létrehozásáról szóló, 2002. július 15-i 1592/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 240., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 7. kötet, 30. o.).

20 — Létrehozta a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH), az Európai Vegyianyag-ügynökség létrehozásáról, az 1999/45/EK irányelv módosításáról, valamint a 793/93/EGK tanácsi rendelet, az 1488/94/EK bizottsági rendelet, a 76/769/EGK tanácsi irányelv, a 91/155/EGK, a 93/67/EGK, a 93/105/EK és a 2000/21/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. december 18-i 1907/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 396., 1. o.).

21 — Lásd a C-270/12. sz., Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács ügyre vonatkozó indítványom (2014. január 22-én hozott ítélet) 23., 73. és 74. pontját.

22 — Lásd például a C-196/09. sz., Miles és társai ügyben 2011. június 14-én hozott ítélet (EBHT 2011., I-5105. o.) 39. pontját; a 44/84. sz., Hurd és Jones ügyben 1986. január 15-én hozott ítélet (EBHT 1986., 29. o.) 3–6., 20. és 21. pontját; valamint a C-132/09. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 2010. szeptember 30-án hozott ítéletet (EBHT 2010., I-8695. o.).

37. Nem erről van szó azonban a monitoringbizottsághoz hasonló entitás esetén, melyet Észtország és Lettország hozott létre közösen, nem pedig az Európai Unió valamely uniós jogszabály révén. A monitoringbizottságot nem is ruházta fel jogi személyiséggel valamely uniós rendelkezés. Szervezeti szempontból nem rendelkezik költségvetési előirányzattal az Európai Unió általános költségvetésében, sem valamely uniós jogszabállyal megállapított külön költségvetéssel. Ehelyett a strukturális alapokra vonatkozó uniós jogi rendelkezéseknek megfelelően az Európai Unió és a két tagállam által az operatív programokra elkülönített alapokból finanszírozzák őket. A megtámadott határozatot nem lehet a Bizottságnak tulajdonítani, ezért szóba sem jöhet, hogy a Bizottság legyen a megfelelő alperes a Törvényszék előtt. [23]

38. Ahogy arra a Bizottság a tárgyaláson rámutatott, az 1080/2006 rendelet 14. cikkének (1) bekezdése többek között kimondja, hogy az operatív programban részt vevő tagállamok egyetlen irányító hatóságot, egyetlen igazoló hatóságot és egyetlen ellenőrzési hatóságot jelölnek ki. Nyilvánvaló, hogy e szabály célja, hogy ne alakuljanak ki hézagok az uniós támogatások felhasználásának felelősségét illetően a regionális alapok olyan programjainak végrehajtása során, ahol egynél több részes tagállam van.

39. A bírósági felülvizsgálatot illetően ez szükségszerűen azt jelenti, hogy főszabály szerint annak a tagállamnak a bíróságai illetékesek az egységes irányító hatóság határozatait felülvizsgálni, ahol ez utóbbi székhelye van. Véleményem szerint ugyanennek a szabálynak kell érvényesülnie a közös programok olyan szerveinek döntéseire, mint amilyen a monitoringbizottság és a KTT, minthogy határozataik önállóan képesek jogi hatást kiváltani.

40. Más szavakkal, az uniós jog ezen értelmezésére tekintettel nehéz elképzelni, hogyan lehetne nemzeti szinten a monitoringbizottságot mindenféle bírósági felülvizsgálatot elkerülő külföldi hatóságnak vagy nemzetközi szervezetnek tekinteni. Ez azért lényeges, mivel a közigazgatási eljárásról szóló törvény 8. §-ának (1) bekezdése az ilyen szerveket zárja ki az észt közigazgatási bíróságok joghatósága alól. [24]

41. Ezzel az értelmezéssel a joghatóságot illető problémák sem merülnek fel. Véleményem szerint az, hogy a monitoringbizottság tagjai különböző állampolgársággal bírnak, nem akadályozza határozatainak bírósági felülvizsgálatát, mivel a vonatkozó uniós jogi aktusok és programdokumentumok szerint az ilyen felülvizsgálat tárgya *e szerv határozata* lenne. Ezt nem érinti az a tény, hogy a monitoringbizottság határozatai a bizottság észt és lett küldötteinek egyetértésével születtek.

42. Ezért azt javaslom, hogy a Bíróság utasítsa el a lett kormány azon érveit, amelyek szerint, ha a Bíróság arra a megállapításra jut, hogy a monitoringbizottság határozatai bírósági úton felülvizsgálhatók, ez adott esetben a lett és észt közigazgatási bíróságok joghatóságának valamiféle összeütközéséhez vezethet, mivel a monitoringbizottság mindkét országból származó tagokból áll. Ahogy a Bizottság a tárgyaláson arra rámutatott, az operatív programban részes felek mind a pénzügyi keretek, mind pedig a program fent leírt szervei tekintetében az észt bíróságok joghatóságát kötötték ki. Ezek a részletek szerepelnek az 2007–2013. évi észt–lett programban.

43. Ezért az előzetes döntéshozatal iránti kérelem b) és c) kérdésére azt az együttes választ kell adni, hogy a monitoringbizottság határozatai nem minősülnek az EUMSZ 263. cikk szerinti uniós intézmény, szerv vagy hivatal jogi aktusainak, és nem az Európai Unió Törvényszéke, hanem a tagállami bíróságok rendelkeznek joghatósággal a monitoringbizottság határozatával szemben indított kereset tárgyában való eljárásra és határozathozatalra.

23 — Például az Elti kontra az Európai Unió montenegrói küldöttsége ügyben hozott ítélet.

24 — Ez a közigazgatási eljárásról szóló törvénynek a Tartu Halduskohus általi értelmezése, amely szerepel az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban.

44. Eljárási szempontból ez a megoldás a támogatási kérelmet benyújtó letteket nehéz helyzetbe juttathatja az elkerülhetetlen nyelvi problémák miatt, valamint azért, mivel valószínűleg nem jártasak az észt jogrendszerben. Sajnálatos, hogy az érintett tagállamok között nem merült fel, hogy a Benelux Bírósághoz hasonló, határokon átnyúló szervet állítsanak fel a monitoringbizottság támogatásokra vonatkozó határozatai jogszerűségének felülvizsgálatára. Továbbá véleményem szerint semmi akadálya nem lett volna annak, hogy a tagállamok megállapodjanak abban, hogy a lett bíróságok rendelkezzenek joghatósággal a monitoringbizottság kizárólag lett vállalkozásokat és lakosokat érintő határozatainak felülvizsgálatára.

C – *Az a) kérdésre adandó válasz*

1. Előzetes észrevételek

45. Először is meg kell határozni a Charta 47. cikke ezen eljárásokban irányadó részének tartalmát. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE) 6. cikkének (1) bekezdéséhez hasonlóan a Charta 47. cikke is több különböző, az igazságszolgáltatáshoz nélkülözhetetlen jogot említ. Szerepel köztük a tisztességes és pártatlan, ésszerű időn belüli bírósági tárgyalás, valamint a hatékony jogorvoslat rendelkezésre állása, hogy csak néhányat említsünk közülük. Az iratokból kiderül, hogy a jelen jogvita a bírósághoz fordulás jogának állítólagos megsértésével kapcsolatos, mivel a programútmutató a kérdéses határozat bírói felülvizsgálatának abszolút tilalmát írja elő. [25]

46. Az első kérdéssel a Tartu Ringkonnakohus lényegében azt kívánja megtudni, hogy a monitoringbizottság, amikor az 1083/2006 rendelet 63. cikkének (2) bekezdése szerint elfogadta eljárási szabályzatát, és kizárta saját határozatait a bírósági felülvizsgálat alól, megfelelt-e az Európai Unió Chartája 47. cikkének. Ugyanakkor, ahogy fentebb megjegyeztem, a jelen ügyhöz hasonló, európai területi együttműködéssel kapcsolatos jogvitákban releváns rendelkezés az 1080/2006 rendelet 19. cikkének (3) bekezdése, nem pedig az 1083/2006 rendelet 63. cikkének (2) bekezdése.

47. Amint már említettem, jelen ügyben a kérdés lényegében az, hogy a programútmutató 6.6. pontja szerinti tilalom, és tulajdonképpen – ha a Tartu Halduskohus megállapításai helyesek – az észt jog sérti-e a bírósághoz fordulás jogát. Ugyanakkor, ahogy azt alább kifejtem, a Charta 47. cikkének ez a része egyaránt köti a tagállami bíróságokat, hogy betartsák a tényleges érvényesülés és az egyenértékűség elveit, amelyek szintén relevánsak. Az előbbi értelmében a tagállamok kötelesek biztosítani, hogy az uniós jogrend által biztosított jogok érvényesítésére rendelkezésre álló jogorvoslatok és eljárási szabályok nem teszik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé azok érvényesítését. Az utóbbi értelmében a tagállamok jogorvoslatai és eljárási szabályai nem lehetnek kevésbé kedvezőek, mint a megfelelő tisztán belső jogi keresetek esetében. [26] Véleményem szerint a tényleges érvényesülés és az egyenértékűség elvét a Charta 47. cikkének ernyője alá kell vonni. [27]

25 — Ez viszonylag ritka forgatókönyv, de a Bíróság már foglalkozott vele. Lásd klasszikusan a 222/84. sz. Johnston-ügyben 1986. május 15-én hozott ítéletet (EBHT 1986., I-1651. o.).

26 — A C-93/12. sz. Agrokonsulting-04 ügyben 2013. június 27-én hozott ítélet 36. pontja és a hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

27 — Lásd Bot főtanácsnoknak az Agrokonzulting-04 ügyre vonatkozó 2013. március 14-i indítványát.

48. Az Európai Unió a jogállamiságon alapszik, amennyiben sem a tagállamok, sem pedig az intézmények nem mentesülnek annak vizsgálata alól, hogy jogi aktusaik megfelelnek-e az alkotmányos alapchartának,[28] azaz az EU-Szerződésnek, az EUM-Szerződésnek és a Chartának. Véleményem szerint, ellentétben Lettország képviselőjének a határokon átnyúló intézkedések bírói felülvizsgálatának lehetővé tételének következményeivel kapcsolatosan a tárgyaláson kifejtett aggodalmaival, elképzelhetetlen lenne valamely uniós programot úgy végrehajtani, hogy az pusztán azért, mert egynél több részes tagállama van, elkerüljön mindenfajta bírósági felülvizsgálatot.

49. Ugyanakkor az alább javasolt útmutatás segítségével a kérdést előterjesztő nemzeti bíróságnak kell eldöntenie, hogy a bírósági felülvizsgálatra vonatkozó rendelkezések jelen esetben megfelelnek-e a Charta 47. cikke által védett bírósághoz fordulás jogának. Az uniós jog alapján szabadon alkalmazhatja saját jogorvoslatait és eljárási szabályait, amennyiben megfelelnek a tényleges érvényesülés és az egyenértékűség elvének. Mivel a jogvitában az uniós jog végrehajtásáról van szó, a tagállami bíróság által végzendő felülvizsgálat anyagi jogi alapjai magukban foglalják – a tagállam közigazgatási joga szerinti felülvizsgálati jogalapok mellett – az általános jogelveket és az alapvető jogokat is.[29]

50. Továbbá véleményem szerint az uniós jog nem akadályozza a tagállamot abban, hogy a bírósághoz fordulásra és a bírósági felülvizsgálatra vonatkozóan az uniós jognál nagyvonalúbb feltételeket szabjon, feltéve hogy nem veszélyezteti az uniós jog hatékony végrehajtását. Ez nem csak a kereshetőségi jog biztosításának feltételeire, hanem a felülvizsgálható aktusok meghatározására irányadó kritériumokra is vonatkozik.[30]

51. Az uniós jog általános elvei és a Charta 47. cikke jelen ügyben betöltött szerepének helyes értelmezéséhez fontos, hogy különbséget tegyünk a két kérdés között, vagyis i. sor került-e az MTÜ Liivimaa Lihaveis észt–lett programra vonatkozó támogatási kérelmének jogerős elutasítására, és ii. a közigazgatási eljárás mely szakaszában került erre sor. Más szavakkal: mi volt ebben a vonatkozásban a döntő lépés? A Charta 47. cikke az első kérdésben közvetlenül releváns, míg a második kérdésben a tényleges érvényesülés és az egyenértékűség általános uniós jogi elvei – az utóbbi mint a hátrányos megkülönböztetés tilalmának általánosabb elvének kifejezése – által korlátozott nemzeti eljárási autonómiáról van szó.

2. A Charta 47. cikke és a bírósághoz fordulás joga

52. Fontos szem előtt tartanunk, hogy az EUSZ 6. cikk (1) bekezdése révén a Charta az Európai Unió elsődleges jogának részét képezi. Ezáltal az összes uniós jogszabályt, ideértve az 1080/2006 rendelet 19. cikkének (3) bekezdését a Chartában foglalt jogoknak megfelelően kell értelmezni.[31]

28 — C-15/00. sz., Bizottság kontra EBB ügyben 2003. július 10-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-7281. o.) 75. pontja és a hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Ezt az elvet az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságra is alkalmazták a T-117/08. sz., Olaszország kontra EGSZB ügyben 2011. március 31-én hozott ítélet (EBHT 2011., II-1463. o.) 32. pontjában.

29 — Lásd például a C-241/07. sz. JK Otsa Talu ügyben 2009. június 4-én hozott ítéletet (EBHT 2009., I-4323. o.). A C-336/00. sz. Huber-ügyben 2002. szeptember 19-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-7699. o.) 40. pontjában a Bíróság úgy ítélte, hogy a nemzeti támogatási program Bizottság általi jóváhagyása nem változtatja ez utóbbit közösségi jellegű jogi aktussá. Ahogy azt a Bíróság ezután ugyanabban a pontban megjegyezte, ez azt jelenti, hogy ha egy *támogatási szerződés* nem felel meg a Bizottság által jóváhagyott valamely programnak, a nemzeti bíróságnak kell levonnia ebből a *nemzeti jogra vonatkozó* következményeket, a nemzeti jog alkalmazása során figyelembe véve a vonatkozó közösségi jogot (kiemelés tőlem). Lásd még az adott probléma elemzését Alber főtanácsnok fenti ügyre vonatkozó indítványának 53. pontjában. A Huber-ügyben hozott ítélet nem szorította ki tehát azt a szabályt, miszerint a közjogi bírósági felülvizsgálati eljárások során a támogatások odaítélésének elutasítását a bírósági felülvizsgálat nemzeti jogalapja mellett az uniós jog általános elvei és az alapvető jogok fényében kell értékelni.

30 — Lásd általánosan a C-362/06. P. sz., Sahlstedt és társai kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (EBHT 2009., I-2903. o.) 43. pontját.

31 — C-400/10. PPU. sz. McB.-ügyben 2010. október 5-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-8965. o.).

53. A Bíróság megjegyezte, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága annak eldöntése során, hogy megsértették-e a bírósághoz fordulás jogát, azt vizsgálta, „hogy a [...] korlátozások nem érintik-e magát e jog lényegét, hogy azok jogszerű célra irányulnak-e, és hogy ésszerű és arányos kapcsolat állt-e fenn az alkalmazott eszközök és az elérni kívánt cél között”.[32] Mivel a jelen ügyben a bírósághoz fordulás joga állítólagos tilalmának abszolút jellegéről van szó, kétségtelenül nyomós okok szükségesek annak igazolásához.

54. Kétség sem férhet hozzá, hogy Észtország és Lettország a program alkalmazása és végrehajtása során köteles megfelelni a Charta 47. cikke által védett bírósághoz fordulás jogának. Sőt, magát a monitoringbizottságot is köti ez az alapvető jog. Emlékeztetek arra, hogy a monitoringbizottság fogadta el a programútmutatót, amely tartalmazza a bírósághoz fordulás korlátozását.

55. Szilárd meggyőződésem, hogy a monitoringbizottsághoz hasonló, egyértelműen nem jogalkotó szervnek nem lehet hatásköre saját határozatait kizárni a bírósági felülvizsgálat alól úgy, hogy az az adott nemzeti bíróságokat kötelezze. Ezzel nem teljesülne a Chartában elismert jogok gyakorlásának korlátozásához előírt törvényi forma követelménye.[33] Ezért, ha a monitoringbizottság határozatai tekintetében az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés kizárása jogszerűen elő is írható ebben az esetben, az csak világosan megfogalmazott észt jogszabályból, nem pedig a programútmutatóból eredhet.

56. Következésképpen a Charta 47. cikke hangsúlyozza az állandó ítélkezési gyakorlat elveit annyiban, hogy a végrehajtói hatáskört gyakorló nemzeti hatóság által hozott, uniós támogatás elutasításáról szóló határozatnak bírósági úton felülvizsgálhatónak kell lennie.[34]

3. A Charta 47. cikke, valamint a tényleges érvényesülés és az egyenértékűség elve

57. Ahogy már említettem, a kérdést előterjesztő nemzeti bíróság eljárási és jogorvoslati autonómiája a tényleges érvényesülés és az egyenértékűség elvének megfelelően gyakorolható. Ahogy a 47. pontban említettem, véleményem szerint ezek a szabályok jelenleg a Charta 47. cikkének ernyője alá tartoznak.

58. Ennek fényében kell értékelni, hogy a monitoringbizottság határozata önállóan felülvizsgálható aktus, vagy pedig csak egy közbenső eljárási aktus, mielőtt az irányító hatóság meghozza végső határozatát. Az utóbbi esetben figyelembe kell venni azt a tényt is, hogy a programútmutató (6.7. pontja) szerint az ERFA-támogatás odaítélésének végső lépése az irányító hatóság és a jóváhagyott projekt felelős partnere közötti támogatási szerződés megkötéséből áll. Más szavakkal lehetséges, hogy a döntéshozatali folyamat nem klasszikus értelemben vett közigazgatási határozathoz, hanem az irányító hatóság és a felelős partner közötti magánjogi vagy közigazgatási szerződéshez vezet.

59. Érdemes lehet felidézni, hogy uniós szinten annak eldöntése során, hogy egy közigazgatási határozat jelentősen megváltoztatja-e a felperes jogi helyzetét, a vitatott jogi aktus tényleges tartalma,[35] és a mögöttes jogviszonyok,[36] nem pedig annak formája[37] az irányadó.

32 — C-279/09. sz. DEB-ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-13849. o.) 47. pontja. Lásd még a C-317/08-C-320/08. sz., Alassini és társai egyesített ügyekben 2010. március 18-án hozott ítélet (EBHT 2010., I-2213. o.) 63. pontját. Lásd pl. az EJEB, 1996. október 23-i Levages Prestations Services kontra Franciaország ítéletet, 40. pont, Ítéletek és Határozatok Tára 1996-V, és a 2012. január 31-i 61226/08. sz. Assunção Chaves kontra Portugália ítéletet, 71. pont.

33 — Lásd a Charta 52. cikkének (1) bekezdését.

34 — A JK Otsa Talu ügyben hozott ítélet.

35 — C-433/10. P. sz., Mauerhofer kontra Bizottság ügyben 2011. március 31-én hozott végzés (EBHT 2011., I-48. o.) 58. pontja.

36 — A Mauerhofer kontra Bizottság ügyben hozott végzés 61. pontja és a C-362/08. P. sz. Internationaler Hilfsfonds kontra Bizottság ügyben 2010. január 26-án hozott ítélet (EBHT 2010., I-669. o.).

37 — Az Internationaler Hilfsfonds kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 55. pontja és a hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

60. Ezért azok az aktusok, melyek – bár az előkészítő eljárás keretén belül kerültek elfogadásra – az alapeljárás valamely külön szakaszának lezárását képezik, és jogkövetkezményekkel járnak,[38] bírósági felülvizsgálathoz való jogot vonnak maguk után. Érdemes rámutatni, hogy a Bíróság eddig különösen az uniós szervek által hozott olyan határozatok jogkövetkezményeiről döntött, amelyek többlépcsős folyamatok korai szakaszában bizonyos kérelmezőket kizárnak az uniós támogatásból. A Bíróság kimondta, hogy a listák létrehozása jogkövetkezményekkel járhat, amennyiben arra az eredményre vezethet, hogy bizonyos vállalkozásokat lehagynak azokról a listákról, és ezzel megfosztják őket a szerződésekben való részvétel lehetőségétől.[39]

61. Itt hozzátenném, hogy a modern többlépcsős közigazgatási döntéshozatalban az eredmény talán nem is közigazgatási határozat, hanem a hatóság és valamely magánfél közötti közigazgatási vagy magánjogi szerződés lesz. Az ilyen szerződésről a sikertelen pályázót esetleg nem is értesítik, és ahhoz hozzá sem férhet.[40] Más szavakkal ilyen körülmények között a támogatási kérelmet objektív alapon elutasító határozatot már a szerződés megkötése előtt meghozhatták. Véleményem szerint ilyen körülmények között a kérelmezőnek módjában kell, hogy álljon, hogy ezt az elutasítást a bíróság előtt kifogásolja, hacsak nem áll rendelkezésre a közigazgatási jogorvoslati kérelmen kívüli jogi igény az elutasító támogatási határozat megtámadására.[41]

62. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem nem tér ki a közigazgatási eljárással és közigazgatási bírósági eljárással kapcsolatos nemzeti rendelkezésekre. Ezért nem lehet megállapítani, milyen jogorvoslatok és igények állnak rendelkezésre a vonatkozó, tisztán nemzeti keresetek esetében. Ugyanakkor, ahogy már említettem, kell, hogy legyen jogorvoslat a támogatási kérelem elutasítása esetére, és ennek a jogorvoslatnak meg kell felelnie a tényleges érvényesülés és az egyenértékűség elvéből fakadó feltételeknek. Végső soron a tagállam nemzeti jogrendje köteles biztosítani olyan önálló igényt, amely elsődlegesen a nemzeti rendelkezéseknek az uniós joggal való összeegyeztethetősége megállapítására irányul, ha a nemzeti jog szerint rendelkezésre álló más jogorvoslatok nem tudják biztosítani a hatékony bírói jogvédelmet.[42]

63. A hatékonyság elvére tekintettel a Bíróság következetesen azon az álláspontón van, hogy annak megállapítása során, hogy valamely tagállam szabályai gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé teszik-e az uniós jogok érvényesítését, olyan tényezőket kell figyelembe venni, mint „hogy milyen e rendelkezésnek az egész eljárásban betöltött helye, hogy hogyan zajlik az eljárás, és melyek a sajátosságai” és „azokat az alapelveket is figyelembe kell venni, amelyek a nemzeti bírósági rendszer alapjául szolgálnak, mint például a védelemhez való jog, a jogbiztonság elve és az eljárás szabályos lefolytatásának elve”.[43] Ebből az következik, hogy annak értékelése során, hogy a monitoringbizottság határozata felülvizsgálható aktusnak minősül-e, a nemzeti bíróságnak azt kell vizsgálnia, hogy a közigazgatási jogorvoslati kérelmen kívül létezik-e alternatív jogorvoslatot nyújtó hatékony jogi védelem.

38 — Bot főtanácsnoknak a C-402/11. P sz. Jager & Polacek kontra OHIM ügyre vonatkozó 2012. július 5-i indítványának (2012. október 18-án hozott ítélet) 42. pontja, amely a 60/81. sz., IBM kontra Bizottság ügyben 1981. november 11-én hozott ítéletre (EBHT 1981., 2639. o.) hivatkozik.

39 — A C-114/86. sz., Egyesült Királyság kontra Bizottság ügyben 1988. szeptember 27-én hozott ítélet (EBHT 1988., I-5289. o.) 13. pontja.

40 — A Liivimaa Lihaveisnek a Bíróság írásbeli kérdésére adott válasza szerint 2010 júliusában elektronikus levélváltásra került sor a program irányító hatósága és az észt belügyminisztérium között, amelyben az előbbi kifejtette, hogy az észt–lett program keretén belül a projektek jóváhagyására vagy elutasítására vonatkozóan nem született közigazgatási határozat. A sikertelen pályázók csak egy levelet kapnak az elutasítás indokairól.

41 — A tárgyaláson részletes vita volt arról, hogy a monitoringbizottság határozata az irányító hatóságra nézve kötelező erejű-e, és hogy az utóbbinak van-e hatásköre felülbírálni az előbbi támogatási kérelmeket elutasító határozatát. Véleményem szerint ennek aligha van jelentősége, mivel a kérelmezőt egyedül a vitatott levél formájában értesítették. Azonfelül a monitoringbizottság eljárási szabályzata 5. szabályának 8. pontja kimondja, hogy „amennyiben az irányító hatóság alapos okból úgy találja, hogy a monitoringbizottság által hozott döntés nem felel meg a program jogi alapjának, a határozatot addig nem lehet meghozni, amíg ezt az irányító hatóság az ügyet a megfelelő hatóságokkal és szervezetekkel folytatott egyeztetés révén nem tisztázta. [...] A monitoringbizottságnak új határozatában figyelembe kell vennie a jelentést”.

42 — Az Unibet-ügyben hozott ítélet 65. pontja

43 — Az Agrokonsulting-04 ügyben hozott ítélet 48. pontja; lásd még a C-312/93. sz. Peterbroeck-ügyben 1995. december 14-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-4599. o.) 14. pontját és a C-63/08. sz. Pontin-ügyben 2009. október 29-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-10467. o.) 47. pontját.

64. Az egyenértékűség elvére való tekintettel aggodalommal tölt el, hogy úgy tűnik, Észtországban csak az európai területi együttműködési program szerinti támogatások vannak kizárva a bírósági felülvizsgálat alól. Ez különös és korlátozó jogorvoslati rendszert jelenthet, amely nem vonatkozik az ennek megfelelő tisztán belső jogi igényekre. Ugyanakkor a nemzeti bíróság feladata eldönteni, hogy sérült-e az egyenértékűség elve.[44]

4. Az uniós jog általános elvei által előírt bírósági felülvizsgálat terjedelme

65. Végezetül zárásképpen utalnék az azon pályázók számára nyitva álló bírósági felülvizsgálat terjedelmére, akik kérelmét a monitoringbizottság elutasította.

66. Véleményem szerint az MTÜ Liivimaa Lihaveis által megtámadott támogatási határozat végső soron diszkrecionális jellegű abban az értelemben, hogy még a támogatásra vonatkozó jogi követelményeket és feltételeket teljesítő kérelmezőknek sincs alanyi joga arra, hogy a támogatást megkapja. Ennek oka, hogy több, a követelményeket teljesítő kérelmező lehet, mint amennyi támogatás rendelkezésre áll. Egy másik lehetőség, hogy a versenyző projektek közül nem szükségszerűen tartják bármelyiket is támogatásra érdemesnek, még ha a támogathatóság formális és műszaki követelményeinek megfelelnek is.

67. Ez azt jelenti, hogy még ha az MTÜ Liivimaa Lihaveis projektje teljesítette is az európai területi együttműködés szerint megállapított követelményeket, a támogatást akkor is megtagadhatták volna.

68. Továbbá véleményem szerint a tagállami bíróságnak figyelembe kell vennie azt a valós tényt, hogy a monitoringbizottságot ugyanazok a követelmények kötik, amelyek az uniós intézményekre vonatkoznak, amikor mérlegelési jogkörüket gyakorolják. Ebben az összefüggésben a Bíróság kimondta, hogy „a közösségi jog által a közigazgatási eljárásokban biztosított jogok tiszteletben tartása még nagyobb jelentőséggel bír. E garanciák közé tartozik különösen a hatáskörrel rendelkező intézmény azon kötelezettsége, hogy gondosan és részrehajlás nélkül megvizsgálja az adott ügy minden lényeges elemét, az érdekelt joga, hogy álláspontját ismertesse, valamint hogy megfelelő indokolást kapjon a határozathoz. A közösségi bíróság csak így vizsgálhatja a mérlegelési jogkör gyakorlásának alapjául szolgáló ténybeli és jogi elemek együttes fennállását.”[45] Véleményem szerint ezek az elemek a Charta 41. cikkében most már megjelenő megfelelő ügyintézés kötelezettségének részét képezik.

69. Ugyanakkor ez a bírósági felülvizsgálat terjedelmének azon határa, amelyet az uniós jog a tagállamtól megkíván.[46]

70. Ezért azt javaslom, hogy a Bíróság az a) kérdésre azt a választ adja, hogy függetlenül a két tagállam által az Európai Regionális és Fejlesztési Alap szerint együttesen felállított monitoringbizottság szabályaitól – mint amilyen a 2007–2013. évi észt–lett program monitoringbizottsága által elfogadott programútmutató, amely szerint e bizottság határozataival szemben nincsen helye jogorvoslatnak –, a hatékony bírói jogvédelem elve és a Charta 47. cikke megköveteli, hogy az a kérelmező, akinek az 1080/2006 és az 1083/2006 rendelet szerinti támogatási kérelmét elutasították, ezt a program irányításáért felelős tagállam illetékes bírósága előtt megtámadhassa. A nemzeti bíróság feladata eldönteni, hogy ebben az összefüggésben a bírósághoz fordulás jogát a nemzeti jog mely eljárási rendelkezései és elvei szabályozzák, feltéve hogy az egyenértékűség és a hatékony bírói jogvédelem elvéből fakadó követelmények teljesülnek.

44 — Az Agrokonsulting-04 ügyben hozott ítélet 39. pontja.

45 — A C-269/90. sz. Technische Universität München ügyben 1991. november 21-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-5469. o.) 14. pontja.

46 — Lásd pl. a JK Otsa Talu ügyben hozott ítéletet.

D – *Időbeli hatály*

71. Nem tartom indokoltnak a lett kormány azon észrevételeinek elfogadását, miszerint az ítélet joghatásait (a monitoringbizottsággal kapcsolatosan már bíróság előtt folyamatban lévő ügyek kivételével) *ex nunc* hatállyal korlátozni kell, mivel a nemzeti költségvetésekben utólagos terhek merülnének fel, ha az ítéletnek *ex tunc* hatályt tulajdonítanának. A lett kormány továbbá azzal érvelt, hogy számtalan kérelmet nyújtanának be a monitoringbizottság már végrehajtott határozataira vonatkozóan, ha az ítélet időbeli hatályát nem korlátoznák.

72. Mielőtt a Bíróság az ítélet hatályának kivételes korlátozásáról döntene, szükséges, hogy két alapvető feltétel, az érdekeltek jóhiszeműségére és az ítélet hatálya korlátozásának hiányában súlyos zavarok kockázatának fennállására vonatkozó feltétel teljesüljön. [47]

73. Az érdekeltek jóhiszeműségére vonatkozó feltétel vonatkozásában az észt és a lett kormánynak általában, és a monitoringbizottságnak különösen tisztában kellett volna lennie a hatékony bírói jogvédelem uniós jog szerinti követelményével a vonatkozó, az európai területi együttműködés keretében alkalmazandó döntéshozatali szabályok kidolgozásakor.

74. A Bíróság a súlyos zavarok kockázatának követelményével kapcsolatosan hangsúlyozta, hogy azon pénzügyi következmények, amelyek az előzetes döntéshozatali eljárás során hozott ítélet miatt hárulhatnak a tagállamra, önmagukban soha nem igazolták az ítélet hatályának időbeli korlátozását. [48] Hovatovább, mivel az Európai Regionális Fejlesztési Alappal összefüggésben a támogatás odaítéléséhez fűződő alanyi jogról nem lehet szó, ebből nem következik, hogy az érintett tagállamokra nézve szükségszerűen bármiféle pénzügyi következményekkel járna a Bíróság által elfogadandó értelmezés.

75. E körülmények között a jelen ügyben nem létezik egyetlen olyan elem sem, amely igazolná az azon elvtől való eltérést, amely szerint az értelmező ítélet joghatásai az értelmezett szabály hatálybalépésének időpontjáig nyúlnak vissza.

IV – **Végkövetkeztetések**

76. A fenti indokok alapján a Tartu Ringkonnakohus által előterjesztett kérdésekre a következő válaszokat javasolom:

Az a) kérdés

A hatékony bírói jogvédelem elve és az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke azt írja elő, hogy az a kérelmező, akinek az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és az 1783/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. július 5-i 1080/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, valamint az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. július 11-i 1083/2006/EK tanácsi rendelet szerinti támogatási kérelmét elutasították, ezt az elutasítást a program irányításáért felelős tagállam valamely illetékes bírósága előtt megtámadhassa. A nemzeti bíróság feladata eldönteni, hogy a felülvizsgálható aktust a döntéshozatali folyamat mely pontján fogadták el, és hogy ebben az összefüggésben a bírósághoz fordulás jogát a nemzeti jog mely eljárási rendelkezései és elvei szabályozzák, feltéve hogy az egyenértékűség és a hatékony bírói jogvédelem elvéből fakadó követelmények teljesülnek.

A b) és c) kérdés

47 — A C-262/12. sz. Vent de Colère és társai ügyben 2013. december 19-én hozott ítélet 40. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

48 — Lásd ebben az értelemben különösen a C-137/94. sz. Richardson-ügyben 1995. október 19-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-3407. o.) 37. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

Két tagállam által, az Európai Regionális Fejlesztési Alappal összefüggésben, a 2007–2013. évi észt–lett programban közösen felállítotthoz hasonló monitoringbizottság határozatai nem minősülnek az EUMSZ 263. cikk értelmében uniós intézmény, szerv vagy hivatal aktusainak, és nem az Európai Unió Törvényszéke, hanem a tagállami bíróságok rendelkeznek joghatósággal az ilyen monitoringbizottság határozatával szemben indított kereset tárgyában való eljárásra és határozathozatalra.