GENERALINIO ADVOKATO
NIILO JÄÄSKINEN IŠVADA,
pateikta 2014 m. kovo 13 d.[1]

Byla C-562/12

MTÜ Liivimaa Lihaveis
prieš
Eesti-Läti programmi 2007-2013 Seirekomitee

(Tartu Ringkonnakohus (Estija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Reglamentas (EB) Nr. 1083/2006 — Reglamentas (EB) Nr. 1080/2006 — Europos regioninės plėtros fondas — Europos teritoriniam bendradarbiavimui skatinti skirtos veiksmų programos stebėsenos komiteto įgaliojimai — Bendra dviejų valstybių narių programa — Programos stebėsenos komiteto ir vadovaujančiosios institucijos atsakomybės sričių atskyrimas — Draudimas atlikti teisminę stebėsenos komiteto sprendimų kontrolę — ES pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnis — ES teisės įgyvendinimo samprata — Sąjungos įstaigų ar organų aktai pagal SESV 263 straipsnį — Aktai, dėl kurių gali būti pareikštas ieškinys — Nacionalinė procesinė autonomija — Veiksmingumo ir lygiavertiškumo principai“

I – **Įvadas**

1. 2007–2013 m. Estijos ir Latvijos programa yra tarpvalstybinio bendradarbiavimo programa, vykdoma siekiant Europos teritorinio bendradarbiavimo. *Tartu Ringkonnakohus* (Tartu apygardos teismas, Estija) prašo išaiškinti, ar ES teisę atitinka visiškas draudimas atlikti programos stebėsenos komiteto (toliau – stebėsenos komitetas) sprendimo, kuriuo atsisakyta finansuoti projektą, teisminę kontrolę. Stebėsenos komiteto programos vadovas (toliau – programos vadovas) nesuteikia jokių galimybių pateikti teismui skundą dėl šio komiteto sprendimų. Programa valdoma remiantis dviejų valstybių narių – Estijos ir Latvijos – bei Estijos vidaus reikalų ministerijos sudarytu administraciniu susitarimu.

2. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui visų pirma kyla klausimas dėl draudimo atitikties 2006 m. liepos 11 d. Tarybos reglamento (EB) Nr. 1083/2006, nustatančio bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo bei panaikinančio Reglamentą (EB) Nr. 1260/1999[2], 63 straipsnio 2 daliai, aiškinamai kartu su Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 47 straipsniu, kuriuo saugoma teisė į veiksmingą teisinę gynybą ir teisingą bylos nagrinėjimą.

1 — Originalo kalba: anglų.

2 — OL L 210, p. 25. Reglamentas panaikintas 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Traybos reglamentu (ES) Nr. 1303/2013, kuriuo nustatomos Europos regioninės plėtros fondui, Europos socialiniam fondui, Sanglaudos fondui, Europos žemės ūkio fondui kaimo plėtrai ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondui bendros nuostatos ir Europos regioninės plėtros fondui, Europos socialiniam fondui, Sanglaudos fondui ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondui taikytinos bendrosios nuostatos ir panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1083/2006. (OL L 347, 2013, p. 320). Tačiau nagrinėjamoje byloje *ratione temporis* taikomas Reglamentas (EB) Nr. 1083/2006.

3. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat nori sužinoti, ar Europos Sąjungos Bendrasis Teismas, ar nacionalinis teismas turi jurisdikciją nagrinėti ieškinius dėl stebėsenos komiteto sprendimų. Šis klausimas glaudžiai susijęs su vertinimu, ar stebėsenos komiteto sprendimas gali būti laikomas Europos Sąjungos įstaigos ar organo aktu, kaip jis suprantamas pagal SESV 263 straipsnį.

4. Nagrinėjamą bylą komplikuoja daugiapakopis paramos, skirtos Europos teritoriniam bendradarbiavimui, suteikimo pobūdis. Iš nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą neaišku, ar pagal Estijos teisę *MTÜ Liivimaa Lihaveis* prašymą atmetantis stebėsenos komiteto sprendimas yra teisiškai privalomas sprendimas, kuriam gali būti taikoma teisminė kontrolė, ar tokio pobūdžio sprendimus vėlesniame procedūros etape priima, pavyzdžiui, programos vadovaujančioji institucija. Be to, nors 2007–2013 m. Estijos ir Latvijos programa yra ES programa, ją įgyvendinant taikoma teisminės kontrolės sistema kiekvienoje valstybėje narėje neišvengiamai bus skirtinga.

5. Nepaisant šių sudėtingų aspektų, pagrindinis ES teisės principas yra toks, kad net jeigu asmens teisė ir suinteresuotumas kreiptis į teismą iš esmės nustatomi pagal nacionalinę teisę, pagal ES teisę vis dėlto reikalaujama, kad nacionalinės teisės aktais nebūtų pažeidžiama teisė į veiksmingą teisminę gynybą [3]. Valstybės narės turi numatyti teisių gynimo priemonių ir procedūrų sistemą, leidžiančią užtikrinti šios teisės laikymąsi [4]. *Tartu Ringkonnakohus* pateiktus prejudicinius klausimus nagrinėsiu atsižvelgdamas būtent į šį imperatyvų reikalavimą.

II – **Teisinis pagrindas, pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai**

A – *Estijos ir Latvijos programa ir susijusios ES teisės bei Estijos teisės nuostatos*

1. Įžanga

6. 2007–2013 m. Estijos ir Latvijos programa yra „veiksmų programa“ pagal Reglamento (EB) Nr. 1083/2006 2 straipsnio 1 dalį. Be to, šią programą, kaip daugiau nei vieną valstybę narę įtraukiantį teritorinio bendradarbiavimo projektą, taip pat reglamentuoja 2006 m. liepos 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1080/2006 dėl Europos regioninės plėtros fondo ir panaikinantis Reglamentą (EB) Nr. 1783/1999 [5].

2. Teisinio reglamentavimo pagrindai

7. Veiksmų programa buvo patvirtinta 2007 m. gruodžio 21 d. Komisijos sprendimu C (2007) 6603 galutinis [6] ir parengta siekiant skatinti Europos teritorinį bendradarbiavimą. Bendrijos pagalba jai teikiama iš Europos regioninės plėtros fondo (toliau – ERPF).

3 — 2007 m. kovo 13 d. Sprendimo *Unibet* (C-432/05, Rink. p. I-2271) 42 punktas ir jame nurodyta teismo praktika.

4 — Ten pat.

5 — OL L 210, p. 1. Per teismo posėdį Europos Komisija nurodė, kad tai yra Europos teritorinio bendradarbiavimo programų *lex specialis*. 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1301/2013 dėl Europos regioninės plėtros fondo ir dėl konkrečių su investicijų į ekonomikos augimą ir darbo vietų kūrimą tikslu susijusių nuostatų, kuriuo panaikinamas Reglamentas (EB) Nr. 1080/2006, 15 straipsniu Reglamentas (EB) Nr. 1080/2006 panaikintas nuo 2014 m. sausio1 d. (OL L 347, 2013 12 20, p. 289. Tačiau Reglamentas (EB) Nr. 1080/2006 taikytinas *ratione temporis*.

6 — Nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą nurodyta, kad 2012 m. spalio 24 d. Komisija priėmė Sprendimą C(2012) 7497, iš dalies keičiantį Sprendimą C(2007) 6603.

8. Pagrindinė Europos regioninės plėtros fondo programų valdymo struktūra numatyta Reglamento Nr. 1083/2006 59 straipsnio 1 dalyje, joje nurodyta, kad kiekvienai veiksmų programai valstybė narė skiria vadovaujančią instituciją, tvirtinančią instituciją ir audito instituciją. Vis dėlto Reglamento (EB) Nr. 1083/2006 59 straipsnio 5 dalyje nurodyta, kad veiksmų programoms, patenkančioms į Europos teritorinio bendradarbiavimo sritį, konkrečios valdymo ir kontrolės taisyklės nustatytos Reglamente (EB) Nr. 1080/2006.

9. Reglamento (EB) Nr. 1083/2006 60 straipsnyje išdėstytos vadovaujančios institucijos, kuri atsako už veiksmų programos valdymą ir įgyvendinimą laikantis patikimo finansų valdymo principo, funkcijos. Vadovaujanti institucija, be kita ko, užtikrina, kad finansuotini veiksmai būtų atrinkti vadovaujantis veiksmų programai taikytinais kriterijais ir kad visą įgyvendinimo laikotarpį jie atitiktų galiojančias Bendrijos ir nacionalines taisykles. Vadovaujanti institucija turi teikti gaires stebėsenos komiteto darbui ir pateikti šiam komitetui būtinus dokumentus, kad būtų galima vykdyti veiksmų programos įgyvendinimo kokybės stebėseną atsižvelgiant į jos konkrečius tikslus.

10. Reglamento (EB) Nr. 1083/2006 63 straipsnyje, kuris nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą nurodomas kaip taikytina ES teisės nuostata, reglamentuojamas stebėsenos komitetas. Šiame straipsnyje valstybėms narėms nustatytas terminas, per kurį jos, pritariant vadovaujančiai institucijai, turi įsteigti stebėsenos komitetą dėl kiekvienos veiksmų programos. Kelioms veiksmų programoms galima įsteigti vieną bendrą stebėsenos komitetą. Kiekvienas stebėsenos komitetas privalo parengti savo darbo tvarkos taisykles pagal atitinkamos valstybės narės institucinę, teisinę ir finansinę sistemą ir, vadovaujančiai institucijai pritarus, jas patvirtinti, kad galėtų vykdyti pagal reglamentą jam skirtus uždavinius[7].

11. Pagal Reglamento (EB) Nr. 1083/2006 70 straipsnio 1 dalies a punktą valstybės narės yra atsakingos už veiksmų programų valdymą ir kontrolę, ir joms pavesti specialūs uždaviniai.

12. Kiek tai susiję su teritorinio bendradarbiavimo programoms taikomomis specialiomis taisyklėmis, Reglamento (EB) Nr. 1080/2006 14 straipsnyje nurodyta, kad veiksmų programoje dalyvaujančios valstybės narės paskiria vieną vadovaujančią instituciją, vieną tvirtinančią instituciją ir vieną audito instituciją; pastaroji yra vadovaujančios institucijos valstybėje narėje. Vadovaujanti institucija, pasikonsultavusi su valstybėmis narėmis, kurių teritorijoje taikoma programa, įsteigia jungtinį techninį sekretoriatą. Jis padeda vadovaujančiai institucijai ir stebėsenos komitetui atlikti atitinkamas jų pareigas. Kiekviena veiksmų programoje dalyvaujanti valstybė narė paskiria atstovus, kurie posėdžiauja Reglamento (EB) Nr. 1083/2006 63 straipsnyje nurodytame stebėsenos komitete.

13. Reglamento (EB) Nr. 1080/2006 15 straipsnio 1 dalyje, be kita ko, nurodyta, kad vadovaujanti institucija su tam tikromis išimtimis atlieka Reglamento (EB) Nr. 1083/2006 60 straipsnyje numatytas užduotis.

14. Pagal Reglamento (EB) Nr. 1080/2006 19 straipsnio 3 dalį stebėsenos komitetas arba jam atskaitingas iniciatyvinis komitetas ne tik vykdo Reglamento (EB) Nr. 1083/2006 65 straipsnyje nurodytas užduotis, bet ir atsako už veiksmų atranką.

15. Siekiant įgyvendinti 2007–2013 m. Estijos ir Latvijos programą pagal bendrą dviejų vyriausybių ir Estijos Respublikos vidaus reikalų ministerijos sudarytą susitarimą buvo sukurta atskira valdymo sistema. Valdymo struktūrą sudarančios institucijos iš esmės yra įsikūrusios Estijoje.

7 — Pagal Reglamento (EB) Nr. 1083/2006 64 straipsnio 1 dalį stebėsenos komitetui turi pirmininkauti valstybės narės arba vadovaujančios institucijos atstovas. Jo sudėtį turi nustatyti valstybė narė, pritarus vadovaujančiai institucijai. Reglamento (EB) Nr. 1083/2006 64 straipsnio 2 dalyje, be kita ko, nustatyta, kad Komisijos atstovas savo iniciatyva arba stebėsenos komiteto prašymu dalyvauja stebėsenos komiteto darbe patarėjo teisėmis.

16. Estijos Respublikos vidaus reikalų ministerija atlieka vadovaujančios institucijos (žr. 2007–2013 m. Estijos ir Latvijos programos 7.2.1 punktą), tvirtinančios institucijos (žr. 2007–2013 m. Estijos ir Latvijos programos 7.3.1 punktą) ir audito institucijos (žr. 2007–2013 m. Estijos ir Latvijos programos 7.4.1 punktą) užduotis. Vadovaujanti institucija įsteigė bendrą techninį sekretoriatą (žr. 2007–2013 m. Estijos ir Latvijos programos 7.7 punktą; toliau – BTS), kuris administruoja veiksmų programą.

17. Be to, pagal bendrą 15 punkte minėtą susitarimą ir, vadovaujantis Reglamento (EB) Nr. 1080/2006 14 straipsnio 3 dalimi, Reglamento (EB) Nr. 1083/2006 63 ir 64 straipsniais ir 2007–2013 m. Estijos ir Latvijos programos 7.6.2 punktu buvo įsteigtas stebėsenos komitetas, kurį sudaro po septynis narius iš Estijos ir Latvijos. Šio organo sprendimas ir yra ginčijamas pagrindinėje byloje.

18. Stebėsenos komitetas priėmė programos vadovą, kuriame išdėstytos paraiškų paramai gauti rengimo, taip pat projekto įgyvendinimo ir stebėjimo, ataskaitų teikimo ir projekto užbaigimo gairės. Veiksmų programos 7.6.3 punkte numatyta, kad „stebėsenos komitetas parengia savo darbo tvarkos taisykles ir, vadovaujančiai institucijai pritarus, jas patvirtina, kad galėtų vykdyti pagal Bendrąjį reglamentą ir ERPF reglamentą jam skirtus uždavinius“ [8].

19. Programos vadovo 6.6 punkte nurodyta, kad „stebėsenos komiteto sprendimai negali būti skundžiami“.

20. *Perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seadus, StS 2007–2013* (Estijos įstatymas dėl struktūrinės pagalbos 2007–2013 m. laikotarpiu) 1 straipsnio 3 dalyje nurodyta, kad skiriant ir naudojant struktūrinę pagalbą pagal veiksmų programas, kuriomis siekiama Reglamento (EB) Nr. 1083/2006 3 straipsnio 2 dalies c punkte nurodyto Europos teritorinio bendradarbiavimo tikslo, taikomos įvairių šio įstatymo straipsnių nuostatos. Pagal Estijos įstatymo dėl struktūrinės pagalbos 1 straipsnio 5 dalį šiame įstatyme numatytai procedūrai taikomos *haldusmenetluse seaduse* (Administracinio proceso įstatymas) normos, atsižvelgiant į šiame įstatyme nurodytus ypatumus [9].

B – *Pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai*

21. 2010 m. vasario mėn. *MTÜ Liivimaa Lihaveis*, kuri yra Estijos galvijų augintojų ekonominė asociacija, pagal 2007–2013 m. Estijos ir Latvijos programą pateikė paraišką finansuoti projektą „Nauju prekės ženklu pažymėto naujo produkto, pagaminto iš aukštos vertės galvijų, išaugintų įvairiausiose Estijos ir Latvijos pievose, sukūrimas“ (toliau – projektas).

22. *MTÜ Liivimaa Lihaveis* pateiktas projektas perėjo pirmą atrankos etapą, per jį jis buvo priskirtas prie techniniu požiūriu finansuotinų projektų. Paskui jis buvo perduotas kokybės įvertinimui, kurį atliko BTS, o šis savo ruožtu eiliškumo sąrašą pateikė stebėsenos komitetui. 2010 m. balandžio 19 d. BTS nusiuntė *MTÜ Liivimaa Lihaveis* laišką ir pranešė, kad jos paraiška perėjo pirmą atrankos etapą, per kurį ji buvo pripažinta techniniu požiūriu finansuotinu projektu. *MTÜ Liivimaa Lihaveis* taip pat buvo informuota, kad BTS atliks kokybinį paraiškos vertinimą, tačiau „galutinį sprendimą“ 2010 m. birželio 29 d. priims stebėsenos komitetas.

8 — Vis dėlto, kaip per teismo posėdį pažymėjo Komisija, programos vadovas buvo priimtas remiantis 2006 m. gruodžio 8 d. Komisijos reglamento (EB) Nr. 1828/2006, nustatančio Tarybos reglamento (EB) Nr. 1083/2006, nustatančio bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo, ir Europos Parlamento bei Tarybos reglamento (EB) Nr. 1080/2006 dėl Europos regioninės plėtros fondo, įgyvendinimo taisykles, 5 straipsnio 1 dalimi (OL L 371, p. 1 ir klaidų ištaisymas OL L 45, 2007 2 15, p. 3). Taip pat žr. 2006 m. gruodžio 8 d. Komisijos reglamento (EB) Nr. 1828/2006, nustatančio Tarybos reglamento (EB) Nr. 1083/2006, nustatančio bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo, ir Europos Parlamento bei Tarybos reglamento (EB) Nr. 1080/2006 dėl Europos regioninės plėtros fondo, įgyvendinimo taisykles, klaidų ištaisymą (OL L 45, 2007, p. 3).

9 — Nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą nurodyta, kad *Tartu Halduskohus* laikėsi nuomonės, jog šios normos neleidžia taikyti Administracinio proceso įstatymo pagal Estijos ir Latvijos programą vykdomiems projektams. Plačiau žr. 25 punktą.

23. 2010 m. birželio 28 ir 29 d. vykusiame posėdyje stebėsenos komitetas atmetė *MTÜ Liivimaa Lihaveis* paraišką dėl pagalbos. 2010 m. liepos 7 d. BTS laišku pranešė *MTÜ Liivimaa Lihaveis* apie šį stebėsenos komiteto sprendimą.

24. *MTÜ Liivimaa Lihaveis* 2010 m. lapkričio 1 d. kreipėsi su skundu į *Tartu Halduskohus* (Tartu administracinis teismas); ji prašė panaikinti stebėsenos komiteto sprendimą atmesti jos paraišką ir nurodyti šiam iš naujo ją išnagrinėti, taip pat priimti įstatymo reikalavimus atitinkantį administracinį sprendimą.

25. 2011 m. rugsėjo 21 d. priimta nutartimi *Tartu Halduskohus* atmetė skundą, kuriuo buvo prašoma panaikinti ginčijamą sprendimą, motyvuodamas tuo, kad sprendimas nebuvo administracinis aktas, kurį galima skųsti administraciniame teisme. Remiantis Estijos įstatymo dėl struktūrinės pagalbos 2007–2013 m. laikotarpiu 1 straipsnio 3 ir 5 dalimis, Estijos administracinio proceso įstatymo nuostatos netaikomos projektams pagal Estijos ir Latvijos programą. Kaip nurodė *Tartu Halduskohus*, atsižvelgiant į programos dokumente nustatytas specialias nuostatas dėl sprendimų priėmimo procedūros galima daryti išvadą, jog įstatymų leidėjas norėjo, kad nacionalinės administracinio proceso nuostatos būtų netaikomos stebėsenos komitetui, kuris yra ne administracinis organas, o tarptautinis komitetas.

26. Be to, *Tartu Halduskohus* laikėsi nuomonės, kad net tuo atveju, jeigu stebėsenos komiteto sprendimas būtų laikomas administraciniu aktu, tai būtų vidaus administracinis aktas ir pareiškėja neturėtų teisės dėl jo pareikšti skundo, nes ginčijamu sprendimu administracijai nepriklausantiems asmenims nesukuriamos, nepanaikinamos arba nepakeičiamos jokios teisės ar pareigos.

27. 2011 m. spalio mėn. pareiškėja dėl *Tartu Halduskohus* nutarties pateikė apeliacinį skundą *Tartu Ringkonnakohus*. *Tartu Ringkonnakohus* nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Europos Sąjungos Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„a) Ar dviejų valstybių narių bendrai įsteigto stebėsenos komiteto darbo tvarkos taisyklės (ir 2007–2013 m. Estijos ir Latvijos programos stebėsenos komiteto priimtas programos vadovas), kuriose numatyta, kad „stebėsenos komiteto sprendimai negali būti skundžiami [jokiame teisme][10] (programos vadovo 6.6.4 punktas), yra suderinamos su Tarybos reglamento (EB) Nr. 1083/2006 <...> 63 straipsnio 2 dalimi ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 47 straipsniu?

b) Jeigu atsakymas į a klausimą būtų neigiamas, ar Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 267 straipsnio pirmos pastraipos b punktas aiškintinas taip, kad 2007–2013 m. Estijos ir Latvijos programos stebėsenos komiteto priimto programos vadovo [6.6.4] punktas yra Sąjungos institucijos, įstaigos ar organo aktas, kurį reikia pripažinti negaliojančiu?

c) Jeigu atsakymas į a klausimą būtų neigiamas, ar Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 263 straipsnio pirmos pastraipos antras sakinys, taikomas kartu su 256 straipsnio 1 dalimi ir 274 straipsniu, aiškintinas taip, kad Europos Sąjungos Bendrasis Teismas arba pagal nacionalinę teisę kompetentingas teismas turi jurisdikciją nagrinėti ieškinius dėl 2007–2013 m. Estijos ir Latvijos programos stebėsenos komiteto sprendimų?“

10 — Atsižvelgiant į 2013 m. lapkričio 15 d. Europos Komisijos atliktą jos pastabų raštu ištaisymą, laužtiniuose skliaustuose pateiktų žodžių nėra programos vadovo redakcijoje, kuri *ratione temporis* taikytina nagrinėjamoje byloje. Šios redakcijos 6.6 punkte nurodyta, kad „stebėsenos komiteto sprendimai negali būti skundžiami“.

III – **Analizė**

A – *Pirminės pastabos*

28. Taigi, manau, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui reikalingas ES teisės išaiškinimas dviem svarbiausiais aspektais. Pirma, kurie teismai – valstybės narės ar Europos Sąjungos Bendrasis Teismas – yra kompetentingi spręsti ginčą, ir, antra, ar, remiantis nagrinėjamoje byloje susiklosčiusiomis faktinėmis aplinkybėmis, draudimas atlikti teisminę atsisakymo finansuoti kontrolę yra suderinamas su ES teise.

29. Pirmiausia reikia pažymėti, kad, kaip nurodė nacionalinis teismas, jei atsakymas į b klausimą būtų teigiamas ir 2007–2013 m. Estijos ir Latvijos programos stebėsenos komiteto sprendimas yra Sąjungos institucijos, įstaigos ar organo aktas, kaip jis suprantamas pagal SESV 263 straipsnį, iš tikrųjų Europos Sąjungos Bendrasis Teismas, o ne Estijos teismai, būtų kompetentingas nagrinėti *MTÜ Liivimaa Lihaveis* pareikštą skundą. Būtent to prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas teiraujasi c klausime. Todėl pirmiausia išnagrinėsiu b ir c klausimuose iškeltus teisinius aspektus, paskui atsakysiu į a klausimą dėl programos vadovo 6.6 punkto suderinamumo su ES teise.

B – *Atsakymas į b ir c klausimus*

30. Kaip jau minėjau, stebėsenos komitetas, kuris turi būti sudarytas pagal reglamentus (EB) Nr. 1080/2006 ir Nr. 1083/2006, įsteigtas pagal Latvijos ir Estijos susitarimo sąlygas. Reglamentas (EB) Nr. 1080/2006 yra *lex specialis*, taikomas teritorinio bendradarbiavimo programoms [11]. Reglamento (EB) Nr. 1080/2006 19 straipsnio 3 dalyje taip pat nurodyta, kad stebėsenos komitetas arba jam atskaitingas iniciatyvinis komitetas „atsako už veiksmų atranką“. Būtent tai yra reikšminga nuostata sprendžiant šį ginčą, nes aptariama programa skirta Europos teritoriniam bendradarbiavimui, o ne Reglamento (EB) Nr. 1083/2006 63 straipsnio 2 dalis, nors ji nurodyta nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą pateiktame a klausime.

31. Per teismo posėdį buvo paaiškinta, kad šis susitarimas buvo sudarytas ne pagal tarptautinėms sutartims sudaryti ir ratifikuoti taikomas nuostatas. Atrodo, šiuo atveju nagrinėjamas dokumentas, kuris buvo apibūdintas kaip tarptautinis administracinis susitarimas [12]. Gretimų ar kaimyninių valstybių valdžios institucijos dažnai susitaria tam tikrų praktinių užduočių vykdymo arba techninio ar administracinio bendradarbiavimo įgyvendinimo klausimais, nesivadovaudamos formaliomis sutarčių sudarymo procedūromis. Tokių susitarimų, kuriuose dažnai numatytas bendrų ar mišrių darbo grupių, komitetų ar kitų panašių organų įsteigimas, teisinis pobūdis pagal viešąją tarptautinę teisę yra neaiškus [13].

32. Bet kuriuo atveju, nepaisant to, kaip teisinis stebėsenos komiteto pobūdis būtų kvalifikuojamas pagal tarptautinę ar nacionalinę teisę, mano nuomone, neabejotina, kad stebėsenos komitetas nėra Sąjungos institucija, įstaiga ar organas, kaip jis suprantamas pagal SESV 263 straipsnį, o tai reiškia, kad Europos Sąjungos Bendrasis Teismas jo atžvilgiu neturi jurisdikcijos.

33. Kalbant apie pirmąją iš šių kategorijų, stebėsenos komitetas tikrai nėra Europos Sąjungos „institucija“. Institucijos nurodytos ESS 13 straipsnyje, t. y.: Europos Parlamentas, Europos Vadovų Taryba, Taryba, Europos Komisija, Europos Sąjungos Teisingumo Teismas, Europos Centrinis Bankas ir Audito Rūmai.

11 — Žr. Reglamento (EB) Nr. 1080/2006 14 konstatuojamąją dalį ir Reglamento (EB) Nr. 1083/2006 48 konstatuojamąją dalį.

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

13 — J. Klabbers, žr. ten pat, p. 94–97.

34. Vis dėlto SESV 263 straipsnio pirmos pastraipos antrame sakinyje, kaip jis buvo suformuluotas Lisabonos sutartimi, išdėstyta nauja pirminės ES teisės nuostata, pagal kurią ES teismai taip pat prižiūri Sąjungos įstaigų ar organų aktų, galinčių turėti teisinių padarinių trečiosioms šalims, teisėtumą [14]. Kaip pažymėjo Bendrasis Teismas, iš SESV 263 straipsnio pirmos pastraipos teksto negalima daryti išvados, kad bet kokia organizacija arba struktūrinis vienetas, priklausantis Sąjungos organizacinei sistemai ir joje veikiantis, dėl to gali būti laikomas jos įstaiga arba organu [15].

35. Taigi, tam, kad organizacija patektų į šios SESV 263 straipsnio normos taikymo sritį, turi būti tenkinamos tam tikros sąlygos. Organizacija turi būti įsteigta ES teisės aktu, kuris jai suteiktų juridinio asmens statusą, ir įtraukta į Europos Sąjungos institucinę ir administracinę struktūrą, kuri atsispindi ES biudžete [16].

36. Keliais atvejais visiškai aišku, kad organizacija atitinka šias sąlygas. Šiuo atžvilgiu kalbu apie įstaigas, kurios buvo įsteigtos kaip juridinio asmens statusą turinčios ES agentūros, kaip antai Vidaus rinkos derinimo tarnybą [17], Bendrijos augalų veislių tarnybą [18], Europos aviacijos saugos agentūrą [19] ir Europos cheminių medžiagų agentūrą [20]. Iš tikrųjų būtent tokio pobūdžio įstaigoms buvo numatyta taikyti SESV 263 straipsnį, kurio formuluotė skiriasi nuo EB 230 straipsnio [21]. Vis dėlto yra keli ne visai aiškūs atvejai, kaip antai Europos mokyklų teisinė sistema, kuri yra *sui generis* sistema ir skiriasi nuo Europos Sąjungos ar valstybių narių sistemų [22].

37. Tačiau tai netaikytina tokiai organizacijai kaip stebėsenos komitetas, kurį bendrai įsteigė Estija ir Latvija, o ne Europos Sąjunga priimdama ES teisės aktą. Stebėsenos komitetui taip pat nėra ES teisės aktu suteiktas juridinio asmens statusas. Organizaciniu požiūriu jam nėra skirta atskira biudžeto eilutė ES bendrajame biudžete ar ES teisės aktu patvirtintas atskiras biudžetas. Jis veikiau finansuojamas iš lėšų, kurias ES ir dvi valstybės narės skyrė veiksmų programai pagal ES teisės aktų, reglamentuojančių struktūrinius fondus, nuostatas. Ginčijamas sprendimas negali būti priskirtas Komisijai, todėl negali būti kalbos, kad Komisija būtų pripažinta tinkama atsakove Bendrajame Teisme [23].

14 — Žinoma, Bendrasis Teismas turėjo jurisdikciją nagrinėti Europos Sąjungos įstaigoms iškeltas bylas ir iki jos buvo aiškiai nurodytos SESV 263 straipsnyje. Žr. 2008 m. spalio 8 d. Sprendimo *Sogelma prieš ERA* (T-411/06, Rink. p. II-2771) 33–57 punktus.

15 — 2012 m. birželio 4 d. Nutarties *Elti prieš Europos Sąjungos delegaciją Juodkalnijoje* (T-395/11) 27 punktas.

16 — Žr. 2002 m. birželio 25 d. Tarybos reglamento (EB, Euratomas) Nr. 1605/2002 dėl Europos Bendrijų bendrajam biudžetui taikomo finansinio reglamento (OL L 248, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 1 sk., 4 t., p. 74), iš dalies pakeisto 2006 m. gruodžio 13 d. Tarybos reglamentu (EB, Euratomas) Nr. 1995/2006, iš dalies keičiančiu Reglamentą (EB, Euratomas) Nr. 1605/2002 dėl Europos Bendrijų bendrajam biudžetui taikomo finansinio reglamento (OL L 390, 2006 12 30, p. 1), 55, 171 ir 185 straipsnius. Taip pat žr. Europos Komisijos 2013 finansinių metų bendrojo biudžeto projektą. Darbinis dokumentas. III dalis „Europos Sąjungos įsteigtos juridinio asmens statusą turinčios įstaigos“. COM(2012) 300, 2012 m. gegužė. Reglamentas (EB) Nr. 1605/2002 nuo 2013 m. sausio 1 d. iš dalies panaikintas 2012 m. spalio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES, Euratomas) Nr. 966/2012 dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių ir kuriuo panaikinamas Tarybos reglamentas (EB, Euratomas) Nr. 1605/2002 (OL L 298, 2012 10 26, p. 1) 212 straipsniu.

17 — Įsteigta 1993 m. gruodžio 20 d. Tarybos reglamentu (EB) Nr. 40/94 dėl Bendrijos prekių ženklo (OL L 11, 1994, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 17 sk., 1 t., p. 146). Reglamentas (EB) Nr. 40/94 panaikintas pagal 2009 m. vasario 26 d. Tarybos reglamento (EB) Nr. 207/2009 dėl Bendrijos prekių ženklo (kodifikuota redakcija) 166 straipsnį (OL L 78, 2009 3 24, p. 1).

18 — Įsteigta 1994 m. liepos 27 d. Tarybos reglamentu (EB) Nr. 2100/94 dėl augalų veislių teisinės apsaugos Bendrijoje (OL L 227, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 3 sk., 16 t., p. 390).

19 — Įsteigta 2002 m. liepos 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (EB) Nr. 1592/2002 dėl bendrųjų taisyklių civilinės aviacijos srityje ir įsteigiančiu Europos aviacijos saugos agentūrą (OL L 240, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 7 sk., 7 t., p. 30).

20 — Įsteigta 2006 m. gruodžio 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (EB) Nr. 1907/2006 dėl cheminių medžiagų registracijos, įvertinimo, autorizacijos ir apribojimų (REACH), įsteigiančiu Europos cheminių medžiagų agentūrą, iš dalies keičiančiu Direktyvą 1999/45/EB bei panaikinančiu Tarybos reglamentą (EEB) Nr. 793/93, Komisijos reglamentą (EB) Nr. 1488/94, Tarybos direktyvą 76/769/EEB ir Komisijos direktyvas 91/155/EEB, 93/67/EEB, 93/105/EB bei 2000/21/EB (OL L 396, p. 1).

21 — Žr. 2013 m. rugsėjo 12 d. mano išvados, pateiktos byloje *Jungtinė Karalystė prieš Parlamentą ir Tarybą* (C-270/12), 23, 73 ir 74 punktus.

22 — Žr., pavyzdžiui, 2011 m. birželio 14 d. Sprendimą *Paul Miles ir kt. prieš Europos mokyklas* (C-196/09, Rink. p. I-5105, 39 punktas), 1986 m. sausio 15 d. Sprendimą *Derrick Guy ir Edmund Hurd prieš Kenneth Jones* (44/84, Rink. p. 29, 3–6, 20 ir 21 punktai), 2010 m. rugsėjo 30 d. Sprendimą *Komisija prieš Belgiją* (C-132/09, Rink. p. I-8695).

23 — Žr., pavyzdžiui, 13 išnašoje minėtą Nutartį *Elti prieš Europos Sąjungos delegaciją Juodkalnijoje*.

38. Kaip per teismo posėdį patvirtino Komisija, Reglamento (EB) Nr. 1080/2006 14 straipsnio 1 dalyje, be kita ko, numatyta, kad veiksmų programoje dalyvaujančios valstybės narės paskiria vieną vadovaujančią instituciją, vieną tvirtinančią instituciją ir vieną audito instituciją. Akivaizdu, kad šia taisykle siekiama išvengti bet kokių spragų dėl atsakomybės už ES fondų naudojimą, kai įgyvendinamos daugiau nei vieną valstybę narę įtraukiančios regioninės fondų programos.

39. Teisminės kontrolės požiūriu tai neišvengiamai reiškia, kad valstybės narės, kurioje yra viena vadovaujanti institucija, teismai iš esmės yra kompetentingi vykdyti jos sprendimų kontrolę. Mano nuomone, ta pati taisyklė turi būti taikoma bendrų programos įstaigų, kaip antai stebėsenos komiteto ir BTS, sprendimams, jeigu jie gali savarankiškai sukelti teisinių padarinių.

40. Kitaip tariant, pateikus tokį ES teisės išaiškinimą, sunku įsivaizduoti, kaip stebėsenos komitetas nacionaliniu lygmeniu galėtų būti laikomas užsienio valdžios institucija ar tarptautine organizacija, kuriai netaikoma jokia teisminė kontrolė. Tai yra reikšminga, nes atrodo, kad pagal Administracinio proceso kodekso 8 straipsnio 1 dalį tokio pobūdžio įstaigos nepatenka į Estijos administracinių teismų jurisdikciją [24].

41. Šis aiškinimas taip pat neleidžia kilti su jurisdikcija susijusioms problemoms. Mano nuomone, skirtinga stebėsenos komiteto narių pilietybė nėra teisminės jo priimtų sprendimų kontrolės kliūtis, nes tokios kontrolės objektas būtų *šios įstaigos*, kaip ji apibrėžta taikytinuose ES teisės aktuose ir programos dokumentuose, *sprendimas*. Tam neturi jokios įtakos aplinkybė, kad stebėsenos komiteto sprendimai priimami bendru Estijos ir Latvijos į komitetą deleguotų asmenų sutarimu.

42. Taigi, siūlau atmesti Latvijos vyriausybės argumentus, pagal kuriuos tuo atveju, jei Teisingumo Teismui nuspręstų, kad stebėsenos komiteto sprendimams taikoma teisminė kontrolė, potencialiai galėtų kilti tam tikra Latvijos ir Estijos teismų administracinės jurisdikcijos kolizija, nes stebėsenos komitetą sudaro nariai iš abiejų valstybių. Kaip per teismo posėdį pažymėjo Komisija, veiksmų programos dalyviai susitarė dėl Estijos jurisdikcijos tiek dėl finansinės programos, tiek dėl šioje išvadoje minėtų programos įstaigų buvimo vietos. Šie aspektai numatyti 2007–2013 m. Estijos ir Latvijos programoje.

43. Todėl reikėtų į b ir c prejudicinius klausimus bendrai atsakyti taip, kad stebėsenos komiteto sprendimai nėra Sąjungos institucijos, įstaigos ar organo aktai, kaip jie suprantami pagal SESV 263 straipsnį, ir valstybės narės teismai, o ne Europos Sąjungos Bendrasis Teismas, turi jurisdikciją nagrinėti stebėsenos komitetui pareikštus ieškinius.

44. Žvelgiant iš politinės perspektyvos, dėl tokio išaiškinimo finansavimo prašantys Latvijos subjektai gali atsidurti sudėtingoje situacijoje dėl neišvengiamų kalbinių problemų ir galimai nepakankamų žinių apie Estijos teisės sistemą. Galima tik apgailestauti, kad susijusios valstybės narės nenusprendė įsteigti į Beniliukso teismą panašaus tarpvalstybinio organo, kuris kontroliuotų stebėsenos komiteto sprendimų finansavimo klausimais teisėtumą. Taip pat manau, jog valstybėms narėms nebuvo jokių kliūčių susitarti, kad Latvijos teismai yra kompetentingi kontroliuoti stebėsenos komiteto sprendimus, kurie skirti išimtinai tik Latvijos įmonėms ir gyventojams.

24 — Tokį Administracinio proceso kodekso išaiškinimą, išdėstytą nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą, pateikė *Tartu Halduskohus*.

C – *Atsakymas į a klausimą*

1. Pirminės pastabos

45. Pirmiausia svarbu nustatyti Chartijos 47 straipsnio, dėl kurio keliamas klausimas nagrinėjamoje byloje, turinį. Kaip ir Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – EŽTK) 6 straipsnio 1 dalyje, Chartijos 47 straipsnyje nurodytos kelios skirtingos ir teisingumui vykdyti esminės teisės. Kaip pavyzdį būtų galima pateikti, be kita ko, teisę, kad byla būtų išnagrinėta teisingai ir nešališkai per kuo trumpesnį laiką, ir galimybę naudotis veiksminga teisine gynyba. Iš bylos medžiagos matyti, kad nagrinėjamas ginčas susijęs su tariamu teisės kreiptis į teismą pažeidimu, nes programos vadovas numato visišką draudimą spręsti ginčus dėl nagrinėjamo sprendimo [25].

46. Pirmuoju klausimu *Tartu Ringkonnakohus* iš esmės siekia išsiaiškinti, ar stebėsenos komitetas, priimdamas savo darbo tvarkos taisykles pagal Reglamento (EB) Nr. 1083/2006 63 straipsnio 2 dalį ir numatydamas netaikyti jo sprendimams teisminės kontrolės, nepažeidė Chartijos 47 straipsnio. Vis dėlto, kaip jau pažymėta, su Europos teritoriniu bendradarbiavimu susijusiuose ginčuose, kaip antai nagrinėjamoje byloje, reikšminga yra ne Reglamento (EB) Nr. 1083/2006 63 straipsnio 2 dalis, o Reglamento (EB) Nr. 1080/2006 19 straipsnio 3 dalis.

47. Kaip jau buvo minėta, ši byla iš esmės susijusi su tuo, ar programos vadovo 6.6 punkte numatytu draudimu ir, jei *Tartu Halduskohus* vertinimas yra teisingas, iš tikrųjų Estijos teisės aktais pažeidžiama teisė kreiptis į teismą. Vis dėlto, kaip paaiškinsiu toliau, ši Chartijos 47 straipsnio norma taip pat įpareigoja valstybės narės teismus laikytis veiksmingumo ir lygiavertiškumo principų, kurie irgi reikšmingi. Pagal pirmąjį principą valstybės narės privalo užtikrinti, kad dėl teisių gynimo priemonių ir proceso taisyklių netaptų praktiškai neįmanoma arba pernelyg sudėtinga įgyvendinti iš ES teisės kylančias teises. Pagal antrąjį principą valstybės narės teisių gynimo priemonės ir proceso taisyklės neturi būti mažiau palankios, nei taikomos analogiškiems išimtinai vidaus pobūdžio reikalavimams [26]. Mano nuomone, veiksmingumo ir lygiavertiškumo principai turi būti priskirti prie Chartijos 47 straipsnio turinio [27].

48. Europos Sąjunga yra teisinė sąjunga ta prasme, kad nei jos valstybės narės, nei institucijos negali išvengti kontrolės dėl jų priimtų teisės aktų atitikties pamatinei konstitucinei chartijai [28], t. y. ESS, SESV ir ES chartijai. Mano nuomone ir, priešingai Latvijos atstovo nuogąstavimams, per teismo posėdį išsakytiems dėl pasekmių, kurios kiltų leidus vykdyti teisminę tarpvalstybinių priemonių kontrolę, būtų sunku įsivaizduoti, kad įgyvendinant ES programą būtų galima išvengti bet kokios teisminės kontrolės vien dėl to, kad į ją įtraukta daugiau nei viena valstybė narė.

49. Todėl prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, vadovaudamasis toliau išdėstytomis gairėmis, turi nuspręsti, ar nagrinėjamos teisminės kontrolės nuostatos nepažeidžia Chartijos 47 straipsnyje numatytos teisės kreiptis į teismą. Pagal ES teisę jis gali nevaržomai taikyti nacionalines teisių gynimo priemones ir procesines taisykles laikydamasis veiksmingumo ir lygiavertiškumo principų.

25 — Tai yra pakankamai neįprastas atvejis, tačiau būtent tokį Teisingumo Teismas yra nagrinėjęs. Dėl klasikinio pavyzdžio žr. 1986 m. gegužės 15 d. Sprendimą *Johnston prieš RUC* (222/84, Rink. p. 1651).

26 — 2013 m. birželio 27 d. Sprendimo *Agrokonsulting-04* (C-93/12) 36 punktas ir jame nurodyta teismo praktika.

27 — Žr. 2013 m. kovo 14 d. generalinio advokato M. Y. Bot išvadą byloje *Agrokonsulting-04*.

28 — 2003 m. liepos 10 d. Sprendimo *Komisija prieš Europos investicijų banką* (C-15/00, Rink. p. I-7281) 75 punktas ir jame nurodyta teismo praktika. 2011 m. kovo 31 d. Sprendime *Italija prieš Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetą* (T-117/08, Rink. p. II-1463, 32 punktas) šis principas buvo taikytas Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui.

Atsižvelgiant į tai, kad ginčas susijęs su ES teisės įgyvendinimu, prie materialinių teisminės kontrolės pagrindų, kuriuos privalo taikyti valstybės narės teismas, turi būti priskiriami ir bendrieji teisės principai bei pagrindinės teisės, kaip ir valstybės narės administracinėje teisėje numatyti kontrolės pagrindai [29].

50. Be to, manau, kad pagal ES teisę valstybėms narėms nedraudžiama numatyti palankesnių kreipimosi į teismus ir teisminės kontrolės sąlygų, nei numatyta ES teisėje, jeigu jos nekelia pavojaus veiksmingam ES teisės įgyvendinimui. Tai taikoma, kalbant tiek apie *locus standi* suteikimo sąlygas, tiek apie aktų, dėl kurių gali būti pareikštas ieškinys, nustatymo kriterijus [30].

51. Norint teisingai suprasti bendrųjų ES teisės principų ir Chartijos 47 straipsnio vaidmenį nagrinėjamoje byloje, svarbu atskirti du klausimus, t. y. i) ar *MTÜ Liivimaa Lihaveis* paraiškos dėl finansavimo pagal Estijos ir Latvijos programą atmetimas buvo teisiškai privalomas sprendimas; ir ii) kuriame administracinės procedūros etape jis buvo priimtas. Kitaip tariant, svarbu, kuris sprendimas šiuo atžvilgiu buvo lemiamas. Būtent su pirmuoju klausimu yra tiesiogiai susijęs Chartijos 47 straipsnis, o antrasis sprendžiamas remiantis nacionaline procesine autonomija, apribota bendraisiais ES teisės veiksmingumo ir lygiavertiškumo principais, iš kurių antrasis principas yra bendresnio nediskriminavimo principo išraiška.

2. Chartijos 47 straipsnis ir teisė kreiptis į teismą

52. Reikia priminti, kad remiantis ESS 6 straipsnio 1 dalimi Chartija yra Europos Sąjungos pirminės teisės dalis. Todėl visus ES teisės aktus, be kita ko, ir Reglamento (EB) Nr. 1080/2006 19 straipsnio 3 dalį, reikia aiškinti taip, kad jie būtų suderinami su Chartijoje įtvirtintomis teisėmis [31].

53. Teisingumo Teismas pažymėjo, kad siekdamas nustatyti, ar nebuvo pažeista teisė kreiptis į teismą, Europos Žmogaus Teisių Teismas vertina, „ar <...> apribojimais nebuvo pažeista pati teisės esmė, ar jais buvo siekiama teisėto tikslo ir ar tarp naudotų priemonių ir siekiamo tikslo buvo pagrįstas proporcingumo ryšys“ [32]. Atsižvelgiant į tai, kad teisės kreiptis į teismą apribojimas, dėl kurio keliamas klausimas šioje byloje, yra absoliutaus pobūdžio, iš tikrųjų reikia turėti svarių priežasčių norint jį pateisinti.

54. Nėra abejonių, kad taikydamos ir įgyvendindamos programą Estija ir Latvija privalo nepažeisti teisės kreiptis į teismą, kuri saugoma pagal Chartijos 47 straipsnį. Be to, ir pats stebėsenos komitetas privalo paisyti šios pagrindinės teisės. Primintina, kad būtent stebėsenos komitetas ir patvirtino programos vadovą, kuriame įtvirtintas teisės kreiptis į teismą suvaržymas.

29 — Žr., pavyzdžiui, 2009 m. birželio 4 d. Sprendimą *JK Otsa Talu* (C-241/07, Rink. p. I-4323). 2002 m. rugsėjo 19 d. Sprendimo *Huber* (C-336/00, Rink. p. I-7699) 40 punkte buvo nuspręsta, jog „tai, kad Komisija patvirtino nacionalinės pagalbos programą, nesuteikė šiai programai Bendrijos teisės akto statuso“. Kaip Teisingumo Teismas toliau pažymėjo tame pačiame punkte, tai reiškia, kad tuomet, kai *paramos sutartis* yra nesuderinama su Komisijos patvirtinta programa, nacionaliniai teismai turi šį nesuderinamumą atitinkamai įvertinti pagal *nacionalinę teisę* ir, taikydami nacionalinę teisę, atsižvelgti į atitinkamą Bendrijos teisę (išskirta mano). Dėl toje byloje spręstos problemos analizės taip pat žr. generalinio advokato S. Alber išvados 53 punktą. Taigi, Sprendimas *Huber* nepakeitė taisyklės, kad viešosios teisės reglamentuojamoje byloje dėl teisminės kontrolės atsisakymas suteikti paramą turi būti vertinamas atsižvelgiant į bendruosius ES teisės principus ir pagrindines teises bei nacionalinius teisminės kontrolės pagrindus.

30 — 2009 m. balandžio 23 d. Sprendimo *Sahlstedt ir kt. prieš Komisiją* (C-362/06 P, Rink. p. I-2903) 43 punktas.

31 — 2010 m. spalio 5 d. Sprendimas *McB* (C-400/10 PPU, Rink. p. I-8965).

32 — 2010 m. gruodžio 22 d. Sprendimo *DEB* (C-279/09, Rink. p. I-13849) 47 punktas. Taip pat žr. 2010 m. kovo 18 d. Sprendimo *Alassini ir kt.* (sujungtos bylos C-317/08–C320/08, Rink. p. I-2213) 63 punktą. Žr., pavyzdžiui, 1996 m. spalio 23 d. Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimo *Levages Prestations Services prieš Prancūziją* 40 punktą (*Recueil des arrêts et décisions*, 1996-V) ir 2012 m. sausio 31 d. Sprendimo *Assunção Chaves prieš Portugaliją* (peticijos Nr. 61226/08) 71 punktą.

55. Esu visiškai įsitikinęs, kad akivaizdžiai įstatymų leidybos galių neturinti institucija, kaip antai stebėsenos komitetas, neturi teisės neužtikrinti savo priimtų sprendimų teisminės kontrolės ir įpareigoti atitinkamus nacionalinius teismus paisyti šio draudimo. Tai neatitiktų sąlygos, pagal kurią reikalaujama, kad Chartijos pripažintų teisių įgyvendinimo apribojimas turi būti „numatytas įstatymo“ [33]. Taigi, jei nagrinėjamu atveju galėtų būti teisėtai numatytas koks nors teisės kreiptis į teismą dėl stebėsenos komiteto sprendimų apribojimas, jis turi būti aiškiai numatytas Estijos įstatyme, o ne programos vadove.

56. Todėl Chartijos 47 straipsnyje pabrėžiami nusistovėjusioje teismo praktikoje įtvirtinti principai, kad nacionalinės valdžios institucijų sprendimams, kuriais, naudojantis įgyvendinimo įgaliojimais, atsisakoma skirti ES finansavimą, taikoma teisminė kontrolė [34].

3. Chartijos 47 straipsnis ir veiksmingumo bei lygiavertiškumo principai

57. Kaip jau minėjau, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo procesinė autonomija ir autonomija, susijusi su teisių gynimo priemonėmis, ribojama veiksmingumo ir lygiavertiškumo principais. Kaip nurodyta šios išvados 47 punkte, manau, kad šios taisyklės priskirtos Chartijos 47 straipsnio turiniui.

58. Atsižvelgiant būtent į šį kontekstą reikia įvertinti, ar stebėsenos komiteto sprendimas yra tokio pobūdžio aktas, dėl kurio gali būti pareikštas ieškinys, ar tai tik vidaus procedūros etapas prieš tai, kai vadovaujanti institucija priima galutinį sprendimą. Antrosios alternatyvos atveju taip pat reikia atsižvelgti į tai, kad pagal programos vadovą (6.7 punktas) paskutinis etapas skiriant finansavimą iš ERPF yra subsidijų sutarties tarp vadovaujančios institucijos ir patvirtinto projekto pagrindinio partnerio sudarymas. Kitaip tariant, gali būti taip, kad per sprendimų priėmimo procedūrą bus priimtas ne koks nors administracinis sprendimas klasikine prasme, bet sudaryta privatinės ar administracinės teisės reglamentuojama vadovaujančios institucijos ir pagrindinio partnerio sutartis.

59. Gali būti naudinga priminti, kad ES lygmeniu norint nustatyti, ar administracinis aktas labai pakeitė ieškovo teisinę padėtį, reikia remtis daugiau ginčijamo akto turiniu [35] nei forma [36] ir susijusiais pagrindiniais teisiniais santykiais [37].

60. Taigi, dėl aktų, kuriais, nors ir priimtais per parengiamąją procedūrą, yra užbaigiamas atskiras pagrindinės procedūros etapas ir sukeliama teisinių pasekmių [38], suteikiama teisė kreiptis dėl teisminės kontrolės. Reikia pažymėti, kad Teisingumo Teismas yra išsakęs konkrečią nuomonę dėl ES įstaigų sprendimų, priimtų ankstyvuose daugiapakopės procedūros etapuose ir tam tikriems pareiškėjams neleidusių pasinaudoti ES finansavimu, teisinių pasekmių. Teisingumo Teismas nusprendė, kad sąrašų sudarymas gali turėti teisinių pasekmių, nes tam tikros įmonės gali būti neįtrauktos į tokius sąrašus, todėl joms būtų neleidžiama dalyvauti sudarant sutartis [39].

33 — Žr. Chartijos 52 straipsnio 1 dalį.

34 — Sprendimas *JK Otsa Talu*.

35 — 2011 m. kovo 31 d. Nutarties *Mauerhofer prieš Komisiją* (C-433/10 P) 58 punktas.

36 — 2010 m. sausio 26 d. Nutarties *Internationaler Hilfsfonds prieš Komisiją* (C-362/08 P, Rink. p. I-669) 55 punktas ir jame nurodyta teismo praktika.

37 — Nutarties *Mauerhofer prieš Komisiją* 61 punktas ir Sprendimas *Internationaler Hilfsfonds prieš Komisiją*.

38 — 2012 m. liepos 5 d. generalinio advokato M. Y. Bot išvados, pateiktos byloje *Jager & Polacek GmBh prieš OHIM* (C-402/11 P), 42 punktas, kuriame cituojamas 1981 m. lapkričio 11 d. Sprendimas *IBM prieš Komisiją* (60/81, Rink. p. 2639).

39 — 1988 m. rugsėjo 27 d. Sprendimo *Jungtinė Karalystė prieš Komisiją* (114/86, Rink. p. 5289) 13 punktas.

61. Taip pat norėčiau pridurti, kad šiuolaikinės administracinės daugiapakopės sprendimų priėmimo procedūros rezultatas gali būti ne administracinis sprendimas, bet administracinės ar privatinės teisės reglamentuojama valdžios institucijos ir privataus asmens sutartis. Apie tokią sutartį gali būti nepranešta atmestiesiems pareiškėjams arba ji gali būti jiems neprieinama [40]. Kitaip tariant, tokiomis aplinkybės sprendimas, kuriuo objektyviai atmetama paraiška dėl finansavimo, gali būti priimtas ankstesnėje nei sutarties sudarymo stadijoje. Darau išvadą, kad tokiomis aplinkybėmis pareiškėjui turi būti suteikta galimybė ginčyti šį sprendimą dėl paraiškos atmetimo teismuose, nebent neigiamo sprendimo dėl finansavimo atžvilgiu galima imtis kitų teisinių veiksmų, nei pareikšti administracinį skundą [41].

62. Nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą nėra išdėstytos reikšmingų nacionalinės teisės aktų nuostatos, susijusios su administracine procedūra ir administracinių bylų teisena. Todėl negalima įvertinti, kokių teisių gynimo priemonių ir kokio pobūdžio veiksmų galima imtis esant tokiai visiškai nacionalinei situacijai. Vis dėlto, kaip jau nurodžiau, paraiškos dėl finansavimo atmetimo atveju turi būti numatyta teisių gynimo priemonė, ir ši priemonė turi atitikti iš veiksmingumo ir lygiavertiškumo principų kylančias sąlygas. Galiausiai valstybės narės nacionalinės teisės sistemoje turi būti numatyta „atskira ieškinių rūšis“, kurios pagrindinis dalykas būtų nacionalinės teisės nuostatų atitikties ES teisei nagrinėjimas, jei visos kitos nacionalinėje teisėje numatytos teisinės priemonės neužtikrina veiksmingos teisminės gynybos [42].

63. Dėl veiksmingumo principo Teisingumo Teismas nuosekliai laikėsi nuomonės, kad siekiant nustatyti, ar valstybės narės taisyklė praktiškai neužkerta kelio arba pernelyg neapsunkina ES teisės įgyvendinimo, turi būti, be kita ko, atsižvelgiama į tokias aplinkybes: šios nuostatos svarba visame procese, šio proceso eiga ir ypatumai, „pagrindiniai nacionalinės teismų sistemos principai, kaip antai teisės į gynybą apsaugos, teisinio saugumo ir tinkamos proceso eigos principai“ [43]. Tai reiškia, kad vertindamas, ar stebėsenos komiteto sprendimai yra aktai, dėl kurių gali būti pareikštas ieškinys, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi išnagrinėti, ar, be administracinio skundo, yra alternatyvių veiksmingą teisminę gynybą užtikrinančių teisių gynybos priemonių.

64. Kalbant apie lygiavertiškumo principą, man kelia nerimą tai, kad Estijoje, atrodo, nenumatyta tik sprendimų dėl finansavimo pagal Europos teritorinio bendradarbiavimo programas teisminė kontrolė. Tai veikiausiai specialus ir ribojantis teisių gynybos priemonių reglamentavimas, netaikomas analogiškiems reikalavimams, kurie yra išimtinai vidaus pobūdžio (nagrinėjamu atveju – kylantys pagal Estijos teisę). Vis dėlto prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi patikrinti, ar buvo pažeistas lygiavertiškumo principas [44].

4. Pagal bendruosius ES teisės principus reikalaujama teisminės kontrolės apimtis

65. Galiausiai šią analizę užbaigsiu aptardamas teisminės kontrolės, kuria gali naudotis kandidatai, kurių paraiškas stebėsenos komitetas atmetė, apimtį.

40 — Remiantis *Liivimaa Lihaveis* atsakymu į Teisingumo Teismo klausimus raštu, 2010 m. liepos mėn. vyko programos vadovaujančios institucijos ir Estijos vidaus reikalų ministerijos susirašinėjimas elektroniniu paštu, per kurį pastaroji paaiškino, kad vykdant Estijos ir Latvijos programą joks administracinis sprendimas dėl projektų patvirtinimo ar atmetimo nėra priimamas. Neatrinkti kandidatai gauna tik laišką, kuriame paaiškinamos atmetimo priežastys.

41 — Per teismo posėdį buvo išsamiai diskutuota, ar stebėsenos komiteto sprendimai yra privalomi vadovaujančiai institucijai ir ar ši institucija turi teisę neatsižvelgti į stebėsenos komiteto sprendimą atmesti paraišką dėl paramos. Mano nuomone, vargu ar tai yra reikšminga, nes ginčijamas laiškas buvo vienintelis pareiškėjai nusiųstas pranešimas. Be to, stebėsenos komiteto darbo tvarkos taisyklių 5 taisyklės 8 punkte numatyta, kad „tuo atveju, kai vadovaujanti institucija turi esminių prieštaravimų dėl stebėsenos komiteto priimto sprendimo atitikties teisiniams programos pagrindams, sprendimas priimamas po to, kai vadovaujanti institucija, susisiekusi su suinteresuotomis valdžios institucijomis ir organizacijomis, išsiaiškina kilusius klausimus. <...> Priimdamas naują sprendimą stebėsenos komitetas turi atsižvelgti į ataskaitą“.

42 — Sprendimo *Unibet* 65 punktas.

43 — Sprendimo *Agrokonsulting-04* 48 punktas; taip pat žr. 1995 m. gruodžio 14 d. Sprendimo *Peterbroeck* (C-312/93, Rink. p. I-4599) 14 punktą ir 2009 m. spalio 29 d. Sprendimo *Pontin* (C-63/08, Rink. p. I-10467) 47 punktą.

44 — Sprendimo *Agrokonsulting-04* 39 punktas.

66. Mano nuomone, *MTÜ Liivimaa Lihaveis* ginčijamas sprendimas dėl finansavimo bet kuriuo atveju yra diskrecinio pobūdžio ta prasme, kad net tie pareiškėjai, kurie atitinka teisinius kriterijus ir finansavimo sąlygas, neturi subjektyvios teisės jį gauti. Taip yra todėl, kad kriterijus atitinkančių paraiškų gali būti daugiau, nei skirta lėšų. Kita vertus, kuris nors iš konkuruojančių projektų, net jei tenkina formalius ir techninius tinkamumo kriterijus, nebūtinai gali būti vertas gauti finansavimą.

67. Tai reiškia, kad net jeigu *MTÜ Liivimaa Lihaveis* projektas atitiko visus Europos teritoriniam bendradarbiavimui taikomus kriterijus, jam vis tiek gali būti neskirtas finansavimas.

68. Be to, manau, kad valstybės narės teismas turi atsižvelgti į realybę, kad stebėsenos komitetas privalo laikytis tų pačių kriterijų, kurie taikomi ES institucijoms, kai jos naudojasi diskrecija. Šiuo atžvilgiu buvo nuspręsta, kad „Sąjungos teisės sistemos suteikiamų garantijų administracinėse procedūrose laikymasis yra dar svarbesnis. Tarp šių garantijų, be kita ko, yra kompetentingos institucijos pareiga rūpestingai ir nešališkai išnagrinėti visas reikšmingas nagrinėjamo atvejo aplinkybes, suinteresuoto asmens teisė išdėstyti savo nuomonę ir teisė, kad sprendimas būtų pakankamai motyvuotas. Tik taip Teisingumo Teismas gali patikrinti, ar įvykdytos faktinės ir teisinės sąlygos, nuo kurių priklauso diskrecijos įgyvendinimas“ [45]. Mano nuomone, šias sąlygas apima pareiga laikytis gero administravimo, kuri dabar įtvirtinta Chartijos 41 straipsnyje.

69. Vis dėlto tai yra teisminės kontrolės apimties, kurią turi užtikrinti valstybės narės teismas pagal ES teisę, ribojimas [46].

70. Todėl siūlau į a klausimą atsakyti taip: neatsižvelgiant į Europos regioninės plėtros fondo veiklos srityje dviejų valstybių narių bendrai įsteigto stebėsenos komiteto darbo tvarkos taisykles, kaip antai 2007–2013 m. Estijos ir Latvijos programos stebėsenos komiteto priimtą programos vadovą, pagal kurias komiteto sprendimai negali būti skundžiami, pagal veiksmingos teisminės gynybos principą ir Chartijos 47 straipsnį reikalaujama, kad pareiškėjams, kurių paraiškos dėl finansavimo pagal Reglamentą (EB) Nr. 1080/2006 ir Reglamentą (EB) Nr. 1083/2006 buvo atmestos, turi būti suteikta galimybė ginčyti tokį sprendimą kompetentingame valstybės narės, kuri atsakinga už programos valdymą, teisme. Nacionalinis teismas turi nuspręsti, kurios procesinės nuostatos ir nacionalinės teisės principai reglamentuoja teisę kreiptis į teismą tokiomis aplinkybėmis, laikydamasis iš lygiavertiškumo ir veiksmingos teisminės gynybos principų kylančių reikalavimų.

D – *Dėl poveikio laiko atžvilgiu*

71. Nematau jokios priežasties, kodėl reikėtų pritarti Latvijos vyriausybės pastaboms, kad teismo sprendimo poveikis laiko atžvilgiu turėtų būti apribotas *ex nunc* (išskyrus bylas dėl stebėsenos komiteto, kurios jau nagrinėjamos teismuose), nes nacionaliniai biudžetai patirtų papildomų išlaidų, jei teismo sprendimas turėtų *ex tunc* poveikį. Latvijos vyriausybė taip pat tvirtino, kad nesustabdžius teismo sprendimo poveikio laiko atžvilgiu būtų pareikšta daugybė ieškinių dėl tų stebėsenos komiteto sprendimų, kurie jau yra įgyvendinti.

72. Tam, kad Teisingumo Teismas išimtiniu atveju galėtų nuspręsti dėl teismo sprendimo poveikio laiko atžvilgiu apribojimo, turi būti tenkinamos dvi sąlygos, t. y. suinteresuotųjų asmenų sąžiningumas ir didelių sunkumų, kurių galėtų kilti, jei sprendimo poveikis laiko atžvilgiu nebūtų apribotas, rizika [47].

45 — 1991 m. lapkričio 21 d. Sprendimo *Technische Universität München prieš Hauptzollamt München-Mitte* (C-269/90, Rink. p. I-5469) 14 punktas.

46 — Žr., pavyzdžiui, Sprendimą *JK Otsa Talu*.

47 — 2013 m. gruodžio 19 d. Sprendimo *Vent de Colère ir kt.* (C-262/12) 40 punktas ir jame nurodyta teismo praktika.

73. Kalbant apie sąlygą dėl suinteresuotųjų asmenų sąžiningumo, apskritai Estijos ir Latvijos vyriausybės, o konkrečiai stebėsenos komitetas turėjo žinoti apie ES teisėje įtvirtintus veiksmingos teisminės gynybos reikalavimus, kai rengė susijusias taisykles, taikomas priimant sprendimus Europos teritorinio bendradarbiavimo srityje.

74. Dėl reikalavimo, kad būtų didelių sunkumų rizika, Teisingumo Teismas yra pažymėjęs, kad finansinės pasekmės, kurių gali atsirasti valstybei narei priėmus prejudicinį sprendimą, pačios savaime niekuomet nepateisino šio sprendimo poveikio laiko atžvilgiu apribojimo [48]. Be to, kadangi teisė gauti paramą iš Europos regioninės plėtros fondo nėra subjektyvi teisė, negalima daryti išvados, kad dėl Teisingumo Teismo pateikto išaiškinimo atitinkamoms valstybėms narėms būtinai turėtų kilti kokios nors finansinės pasekmės.

75. Tokiomis sąlygomis šioje byloje nėra jokio pagrindo, galinčio pateisinti principo, kad sprendimas dėl ES teisės išaiškinimo veikia nuo pat išaiškintos taisyklės įsigaliojimo dienos, išimtį.

IV – **Išvada**

76. Remdamasis nurodytais argumentais, siūlau į *Tartu Ringkonnakohus* pateiktus klausimus atsakyti taip:

a klausimas

Pagal veiksmingos teisminės gynybos principą ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnį reikalaujama, kad pareiškėjui, kurio paraiška dėl finansavimo pagal 2006 m. liepos 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 1080/2006 dėl Europos regioninės plėtros fondo ir panaikinantį Reglamentą (EB) Nr. 1783/1999 ir 2006 m. liepos 11 d. Tarybos reglamentą (EB) Nr. 1083/2006, nustatantį bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo bei panaikinantį Reglamentą (EB) Nr. 1260/1999, buvo atmesta, turi būti suteikta galimybė ginčyti tokį sprendimą kompetentingame valstybės narės, kuri atsakinga už programos valdymą, teisme. Nacionalinis teismas turi nuspręsti, kuriame sprendimų priėmimo proceso etape aktas, dėl kurio pareikštas ieškinys, buvo priimtas ir kurios procesinės nuostatos ir nacionalinės teisės principai reglamentuoja teisę kreiptis į teismą tokiomis aplinkybėmis, jeigu jie atitinka iš lygiavertiškumo ir veiksmingos teisminės gynybos principų kylančius reikalavimus.

b ir c klausimai

Europos regioninės plėtros fondo veiklos srityje dviejų valstybių narių bendrai įsteigto stebėsenos komiteto, kaip antai 2007–2013 m. Estijos ir Latvijos programos stebėsenos komiteto, sprendimai nėra Sąjungos institucijos, įstaigos ar organo aktai, kaip jie suprantami pagal SESV 263 straipsnį, ir valstybės narės teismai, o ne Europos Sąjungos Bendrasis Teismas turi jurisdikciją nagrinėti ieškinius dėl tokių stebėsenos komiteto sprendimų.

48 — Šiuo klausimu žr., be kita ko, 1995 m. spalio 19 d. Sprendimo *Richardson* (C-137/94, Rink. p. I-3407) 37 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką.