Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. JÄÄSKINEN
fremsat den 13. marts 2014[1]

Sag C-562/12

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

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Tartu Ringkonnakohus (Estland))

»Forordning (EF) nr. 1083/2006 — forordning (EF) nr. 1080/2006 — Den Europæiske Fond for Regionaludvikling — beføjelser for et overvågningsudvalg for et operationelt program med henblik på fremme af europæisk territorialt samarbejde — fælles program mellem to medlemsstater — ansvarsfordeling mellem programmets overvågningsudvalg og forvaltningsudvalg — forbud mod domstolsprøvelse af overvågningsudvalgsafgørelser — artikel 47 i EU's charter om grundlæggende rettigheder — begrebet gennemførelse af EU-retten — retsakter vedtaget af Unionens organer, kontorer eller agenturer i henhold til artikel 263 TEUF — retsakter, der kan prøves — national processuel autonomi — effektivitets- og ækvivalensprincippet«

I – **Indledning**

1. Det estisk-lettiske program 2007-2013 er et grænseoverskridende samarbejdsprogram, som gennemføres inden for rammerne af det europæiske territoriale samarbejde. Tartu Ringkonnakohus (regional ret i Tartu, Estland) ønsker at få klarlagt, hvorvidt et absolut forbud mod domstolsprøvelse af en afgørelse om afslag på støtte til et projekt, som blev truffet af programmets overvågningsudvalg (»overvågningsudvalget«), er i overensstemmelse med EU-retten. Ifølge overvågningsudvalgets programvejledning (»programvejledningen«) kan udvalgets afgørelser ikke indbringes for nogen ret. Programmet forvaltes i overensstemmelse med en forvaltningsaftale indgået mellem de to medlemsstater Estland og Letland sammen med det estiske indenrigsministerium.

2. Mere konkret tvivler den nationale domstol på, at forbuddet er i overensstemmelse med artikel 63, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 af 11. juli 2006 om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og ophævelse af forordning (EF) nr. 1260/1999[2], sammenholdt med artikel 47 i EU's charter om grundlæggende rettigheder (»chartret«), som beskytter adgangen til effektive retsmidler og til en upartisk domstol.

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — EUT L 210, s. 25. Forordning nr. 1083/2000 blev ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17.12.2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006, EUT L 347, s. 320. Forordning nr. 1083/2006 finder dog anvendelse ratione temporis i nærværende sag.

3. Den nationale domstol vil også gerne vide, hvorvidt Den Europæiske Unions ret, eller en national domstol, har beføjelse til at påkende sager angående afgørelser, der er truffet af overvågningsudvalget. Dette spørgsmål er tæt forbundet med fastlæggelsen af, hvorvidt overvågningsudvalgets afgørelse kan anses for en retsakt vedtaget af EU's organer, kontorer eller agenturer i henhold til artikel 263 i TEUF.

4. Nærværende sag er ekstra kompliceret, fordi tildelingen af støtte under det europæiske territoriale samarbejde foregår i flere faser. Det fremgår ikke klart af forelæggelsesafgørelsen, om overvågningsudvalgets afgørelse om afslag på MTÜ Liivimaas Lihaveis' ansøgning er en juridisk bindende afgørelse, som kan prøves ved domstolene, eller om en sådan afgørelse træffes på et senere tidspunkt i processen af f.eks. programmets forvaltningsmyndighed. Selv om det estisk-lettiske program 2007-2013 er et EU-program, vil der endvidere uundgåeligt være forskelle i reglerne om domstolsprøvelse i de enkelte medlemsstater, som finder anvendelse på gennemførelsen af programmet.

5. Uanset disse komplicerede problemstillinger er det et grundlæggende princip i EU-retten, at skønt det i princippet skal bestemmes efter national ret, hvilke borgere der har søgsmålskompetence og retlig interesse, kræver fællesskabsretten ikke desto mindre, at den nationale lovgivning ikke gør indgreb i retten til en effektiv domstolsbeskyttelse[3]. Det påhviler således medlemsstaterne at fastsætte et retsmiddel- og proceduresystem, som sikrer overholdelse af denne rettighed[4]. Det er på denne baggrund, at jeg vil vurdere de spørgsmål, som Tartu Ringkonnakohus har forelagt.

II – **Retsgrundlag, hovedsagen og de forelagte spørgsmål**

A – *Det estisk-lettiske program, relevante EU-retlige og estiske bestemmelser*

1. Indledning

6. Det estisk-lettiske program 2007-2013 er et »operationelt program« i henhold til artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1083/2006. Som et territorialt samarbejdsprojekt, der involverer mere end én medlemsstat, er det også underlagt Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1080/2006 af 5. juli 2006 om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1783/1999[5].

2. Retsgrundlag

7. Det operationelle program blev godkendt af Kommissionen ved afgørelse K(2007) 6603 endelig af 21. december 2007[6] med det formål at fremme det europæiske territoriale samarbejde. Det modtager fællesskabsstøtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (»EFRU«).

3 — Dom af 13.3.2007, sag C-432/05, Unibet, Sml. I, s. 2271, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis.

4 — Ibidem.

5 — EUT L 210, s. 1. Europa-Kommissionen påpegede under sagen, at dette er en lex specialis for europæiske territoriale samarbejdsprogrammer. Forordning nr. 1080/2006 blev ophævet med virkning fra den 1.1.2014 ved artikel 15 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1301/2013 af 17.12.2013 om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og om særlige bestemmelser vedrørende målet om investeringer i vækst og beskæftigelse og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1080/2006. Forordning nr. 1083/2006 er imidlertid den relevante forordning ratione temporis.

6 — Ifølge forelæggelseskendelsen vedtog Kommissionen den 24.10.2012 afgørelse K(2012) 7497 om ændring af afgørelse K(2007) 6603.

8. Den grundlæggende forvaltningsstruktur for operationelle programmer under Den Europæiske Fond for Regionaludvikling er fastlagt i artikel 59, stk. 1, i forordning nr. 1083/2006, ifølge hvilken medlemsstaten udpeger en forvaltningsmyndighed, en attesteringsmyndighed og en revisionsmyndighed. Ifølge artikel 59, stk. 5, i forordning nr. 1083/2006 fastsætter forordningen imidlertid særlige forvaltnings- og kontrolregler for operationelle programmer, der er omfattet af målet om europæisk territorialt samarbejde.

9. Artikel 60 i forordning nr. 1083/2006 beskriver forvaltningsmyndighedens funktioner, nemlig at have ansvaret for forvaltning og gennemførelse af det operationelle program i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning. Forvaltningsmyndigheden er navnlig ansvarlig for at sikre, at operationer udvælges til finansiering i overensstemmelse med de kriterier, der gælder for det operationelle program, og at de er i overensstemmelse med de relevante fællesskabsregler og nationale regler i hele deres gennemførelsesperiode. Forvaltningsmyndigheden skal opstille retningslinjer for arbejdet i overvågningsudvalget og forsyne det med de dokumenter, der er nødvendige for at overvåge, hvordan det operationelle program er gennemført, sammenholdt med de særlige mål.

10. Artikel 63 i forordning nr. 1083/2006, som i forelæggelsesafgørelsen er angivet som den relevante EU-retlige forskrift, omhandler overvågningsudvalget. Ifølge denne bestemmelse skal medlemsstaten nedsætte et overvågningsudvalg for hvert operationelt program efter aftale med forvaltningsmyndigheden. Der kan nedsættes et enkelt overvågningsudvalg for flere operationelle programmer. Hvert overvågningsudvalg udarbejder sin egen forretningsorden inden for den pågældende medlemsstats institutionelle, retlige og finansielle ramme og vedtager denne efter aftale med forvaltningsmyndigheden for at udføre sine opgaver i overensstemmelse med forordningen [7].

11. Artikel 70, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1083/2006 foreskriver, at medlemsstaterne har ansvaret for forvaltningen af og kontrollen med de operationelle programmer.

12. Som særbestemmelse, der finder anvendelse på de territoriale samarbejdsprogrammer, bestemmer artikel 14 i forordning nr. 1080/2006, at medlemsstater, der deltager i et operationelt program, udpeger en fælles forvaltningsmyndighed, en fælles attesteringsmyndighed og en fælles revisionsmyndighed, idet sidstnævnte befinder sig i forvaltningsmyndighedens medlemsstat. Forvaltningsmyndigheden skal, efter at have rådført sig med de medlemsstater, der er repræsenteret i programområdet, oprette et fælles teknisk sekretariat. Det bistår forvaltningsmyndigheden og overvågningsudvalget med udførelsen af deres opgaver. Hver medlemsstat, som deltager i det operationelle program, udpeger repræsentanter til overvågningsudvalget, jf. artikel 63 i forordning nr. 1083/2006.

13. I henhold til artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 1080/2006 varetager forvaltningsmyndigheden, medmindre andet er bestemt, gennemførelsen af de opgaver, der er omhandlet i artikel 60 i forordning nr. 1083/2006.

14. Artikel 19, stk. 3, i forordning nr. 1080/2006 foreskriver, at overvågningsudvalget eller et styringsudvalg, der aflægger rapport til dette, ud over de opgaver, der er anført i artikel 65 i forordning nr. 1083/2006, er ansvarligt for udvælgelsen af operationer.

15. Med henblik på at gennemføre det estisk-lettiske program 2007-2013 blev der oprettet et særskilt forvaltningssystem i overensstemmelse med en fælles aftale mellem de to regeringer og Republikken Estlands indenrigsministerium. Forvaltningsstrukturen er primært placeret i Estland.

7 — I henhold til artikel 64, stk. 1, i forordning nr. 1083/2006 skal formandskabet for overvågningsudvalget varetages af en repræsentant for medlemsstaten eller forvaltningsmyndigheden. Dets sammensætning fastsættes af medlemsstaten i overensstemmelse med forvaltningsmyndigheden. Artikel 64, stk. 2, i forordning nr. 1083/2006 bestemmer i øvrigt, at en repræsentant for Kommissionen på Kommissionens eget initiativ eller efter anmodning fra overvågningsudvalget deltager i overvågningsudvalgets arbejde med rådgivende funktion.

16. Republikken Estlands indenrigsministerium fungerer som forvaltningsmyndighed (se nr. 7.2.1. i det estisk-lettiske-program 2007-2013), attesteringsmyndighed (se nr. 7.3.1. i det estisk-lettiske-program 2007-2013) og revisionsmyndighed (se nr. 7.4.1. i det estisk-lettiske-program 2007-2013). Forvaltningsmyndigheden nedsatte et fælles teknisk sekretariat (Joint Technical Secretariat, herefter »JTS«) (punkt 7.7 i det estisk-lettiske-program 2007-2013), som administrerer det operationelle program.

17. Ydermere blev der nedsat et overvågningsudvalg bestående af syv medlemmer fra både Estland og Letland i henhold til ovennævnte aftale. Dette skete i overensstemmelse med artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 1080/2006 (samt artikel 63 og 64 i forordning nr. 1083/2006) og nr. 7.6 i det estisk-lettiske-program 2007-2013. Det er en afgørelse truffet af dette organ, som er anfægtet i hovedsagen.

18. Overvågningsudvalget vedtog en programvejledning, som indeholder retningslinjer for udarbejdelse af støtteansøgninger samt gennemførelse af og kontrol med projektet, redegørelse for og afslutning af projektet. Ifølge nr. 7.6, stk. 3, i det estisk-lettiske-program 2007-2013 skal overvågningsudvalget udarbejde sin egen forretningsorden og vedtage den i overensstemmelse med forvaltningsmyndigheden for at udføre sine opgaver i overensstemmelse med generalforordningen og EFRU-forordningen [8].

19. Programvejledningens nr. 6.6 bestemmer: »The decisions of the Monitoring Committee are not appealable« [Overvågningsudvalgets afgørelser kan ikke indbringes for nogen ret].

20. I henhold til § 1, stk. 3, i den estiske lov om strukturstøtte for perioden 2007-2013 (Perioodi 2007-2013 struktuuritoetuse seadus, StS 2007-2013) finder forskellige afsnit i loven anvendelse på tildeling og anvendelse af strukturstøtte baseret på de operationelle programmer under målet om europæisk territorialt samarbejde, som angivet i artikel 3, stk. 2, litra c), i forordning nr. 1083/2006. Ifølge § 1, stk. 5, finder bestemmelserne i forvaltningsprocesloven (haldurmenetluse seadus) anvendelse på de sager, der er angivet i loven, under hensyntagen til specifikationerne deri [9].

B – *Hovedsagen og de forelagte spørgsmål*

21. MTÜ Liivimaa Lihaveis, som er en estisk sammenslutning af kvægproducenter, indgav i februar 2010 inden for rammerne af det estisk-lettiske program 2007-2013 en ansøgning om finansiering af projektet »(t)o create a new product and brand which is produced from quality beef animals raised on the most diversified grasslands of Estonia and Latvia« [udvikling af et nyt produkt og brand på grundlag af kvalitetskvæg, der opdrættes på de mest forskelligartede græsarealer i Estland og Letland] (herefter »projektet«).

22. MTÜ Liivimaa Lihaveis' projekt bestod første etape af udvælgelsesproceduren, idet det i teknisk henseende fandtes at være berettiget til støtte. Derefter blev det underkastet en kvalitetsvurdering udført af JTS, som herefter forelagde en projektprioritering for overvågningsudvalget. Den 19. april 2010 sendte JTS et brev til MTÜ Liivimaa Lihaveis, hvori det meddelte, at ansøgningen havde bestået

8 — Ifølge Kommissionens bemærkninger i retsmødet blev programvejledningen imidlertid vedtaget på grundlag af artikel 5, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1828/2006 af 8.12.2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1080/2006 om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, EUT L 371, s. 1. Jf. også berigtigelse til Kommissionens forordning (EF) nr. 1828/2006 af 8.12.2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1080/2006 om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, EUT 2007 L 45, s. 3.

9 — I forelæggelsesafgørelsen er det anført, at Tartu Halduskohus var af den opfattelse, at disse bestemmelser udelukker anvendelsen af forvaltningsprocesloven på projekter under det estisk-lettiske-program. Jf. tillige punkt 25 nedenfor.

første fase af udvælgelsesproceduren, og at den i teknisk henseende var blevet fundet at være berettiget til støtte. MTÜ Liivimaa Lihaveis fik desuden oplyst, at JTS nu ville foretage en kvalitativ vurdering af ansøgningen, men at »den endelige afgørelse« ville blive truffet af overvågningsudvalget den 29. juni 2010.

23. På mødet den 28. og 29. juni 2010 afviste overvågningsudvalget MTÜ Liivimaa Lihaveis' støtteansøgning. Den 7. juli 2010 fik MTÜ Liivimaa Lihaveis meddelelse om overvågningsudvalgets afgørelse i en skrivelse fra JTS.

24. Den 1. november 2010 anlagde MTÜ Liivimaa Lihaveis sag ved Tartu Halduskohus (forvaltningsdomstolen i Tartu) med påstand om, at overvågningsudvalgets afgørelse om afslag på ansøgningen blev annulleret, og det blev pålagt overvågningsudvalget at foretage en ny vurdering af ansøgningen og at træffe en administrativ afgørelse i overensstemmelse med loven.

25. Ved kendelse af 21. september 2011 afviste Tartu Halduskohus den anlagte sag med den begrundelse, at den anfægtede afgørelse ikke udgør en forvaltningsakt, som kan anfægtes ved en forvaltningsdomstol. § 1, stk. 3, sammenholdt med stk. 5, i den estiske lov om strukturstøtte for perioden 2007-2013 udelukkede anvendelsen af bestemmelserne i den estiske forvaltningslov på projekter, der er omfattet af det estisk-lettiske program. Ifølge Halduskohus kunne det i lyset af de specifikke bestemmelser om beslutningsproceduren, der er fastsat i programdokumentet, konkluderes, at lovgiverens hensigt havde været, at den nationale forvaltningsprocesretlige bestemmelse ikke skulle gælde for overvågningsudvalget, som ikke er et forvaltningsorgan, men et internationalt udvalg.

26. Endvidere fandt Halduskohus, at selv om det antoges, at overvågningsudvalgets afgørelse skulle betragtes som en forvaltningsakt, ville der være tale om en intern forvaltningsakt, som sagsøgeren ikke ville kunne anfægte ved domstolene, da overvågningsudvalgets afgørelse ikke i sig selv stiftede, ophævede eller ændrede rettigheder eller forpligtelser for personer uden for forvaltningen.

27. I oktober 2011 iværksatte sagsøgeren appel af Tartu Halduskohus' kendelse ved Tartu Ringkonnakohus. Denne ret besluttede at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»a) Er forretningsordenen for et overvågningsudvalg, der er nedsat af to medlemsstater i fællesskab – såsom programvejledningen for overvågningsudvalget for det estisk-lettiske program 2007-2013 – hvorefter overvågningsudvalgets afgørelser ikke kan indbringes [for nogen ret] [10] (programvejledningens nr. 6.6, stk. 4) forenelig med artikel 63, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006, sammenholdt med artikel 47 i EU's charter om grundlæggende rettigheder?

b) Såfremt spørgsmål a) besvares benægtende: Skal artikel 267, stk. 1, litra b), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde fortolkes således, at nr. 6.6, stk. 4, i den af overvågningsudvalget for det estisk-lettiske program 2007-2013 fastsatte programvejledning skal anses for en retsakt vedtaget af Unionens organer, kontorer eller agenturer, der skal kendes ugyldig?

c) Såfremt spørgsmål a) besvares benægtende: Skal artikel 263, stk. 1, andet punktum, sammenholdt med artikel 256, stk. 1, og artikel 274 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde fortolkes således, at Den Europæiske Unions Ret eller den i henhold til national ret kompetente domstol har kompetence til at påkende sager angående afgørelser, der er truffet af overvågningsudvalget for det estisk-lettiske program 2007-2013?

10 — Ifølge Europa-Kommissionens berigtigelse af 15.11.2013 af sit skriftlige indlæg, indgik ordene i kantede parenteser ikke i den version af programvejledningen, som finder anvendelse ratione temporis i nærværende sag. I henhold til nr. 6.6 i denne version »kan overvågningsudvalgets afgørelser ikke appelleres«.

III – **Analyse**

A – *Indledende bemærkninger*

28. Efter min opfattelse har de nationale domstole brug for en fortolkning af EU-retten på to vigtige punkter, nemlig i) hvilke domstole har kompetence til at løse denne tvist – medlemsstatens domstole eller Den Europæiske Unions Ret, og ii) hvorvidt udelukkelsen af domstolsprøvelse af afslag på støtte på baggrund af denne sags omstændigheder er forenelig med EU-retten.

29. Det skal allerede her bemærkes, at hvis spørgsmål b) besvares bekræftende, og afgørelsen truffet af overvågningsudvalget for det estisk-lettiske program 2007-2013 er en retsakt vedtaget af EU's organer, kontorer eller agenturer i henhold til artikel 263 TEUF, vil Den Europæiske Unions Ret og ikke de estiske domstole have kompetence til at påkende MTÜ Liivimaa Lihaveis' sag. Dette spørgsmål er blevet rejst af den forelæggende ret i spørgsmål c). Jeg vil derfor behandle de juridiske problemstillinger i spørgsmål b) og c), før jeg går videre til spørgsmål a) om, hvorvidt nr. 6.6 i programvejledningen er forenelig med EU-retten.

B – *Svar på spørgsmål b) og c)*

30. Som allerede nævnt er overvågningsudvalget, som er påkrævet i henhold til forordning nr. 1080/2006 og nr. 1083/2006, nedsat i henhold til betingelserne i en aftale indgået mellem Letland og Estland. Forordning nr. 1080/2006 er en lex specialis for europæiske territoriale samarbejdsprogrammer[11]. Endvidere fremgår det af artikel 19, stk. 3, i forordning nr. 1080/2006, at overvågningsudvalget, eller et styringsudvalg, er »ansvarligt for udvælgelsen af operationer«. Denne bestemmelse er afgørende for løsningen af denne tvist, idet det pågældende program er omfattet af det europæiske territoriale samarbejde, og dermed ikke artikel 63, stk. 2, i forordning nr. 1083/2006, selv om der henvises til denne bestemmelse i spørgsmål a) i forelæggelsesafgørelsen.

31. Det er under sagen blevet præciseret, at den pågældende aftale ikke er indgået i henhold til bestemmelserne om indgåelse og ratificering af internationale aftaler. Vi synes at have at gøre med et instrument, der er blevet beskrevet som en international administrativ aftale[12]. Det er ikke unormalt, at myndighederne i tilgrænsende stater eller nabostater indgår aftaler om udførelse af visse praktiske opgaver eller gennemførelse af teknisk og administrativt samarbejde uden at anvende de formelle procedurer for indgåelse af traktater. Disse aftalers retlige status, som ofte fører til nedsættelse af fælles eller blandede arbejdsgrupper eller udvalg eller lignende organer, er et uklart område i folkeretten[13].

32. Uanset hvordan overvågningsudvalgets retlige status kvalificeres i international eller national ret, er der efter min mening ingen tvivl om, at overvågningsudvalget ikke er et af Unionens agenturer, organer eller kontorer som omhandlet i artikel 263 TEUF, hvilket samtidig betyder, at det ikke hører under Domstolens kompetence.

33. Med hensyn til den første af disse kategorier er overvågningsudvalget ganske givet ikke en af Unionens »institutioner«. Disse er angivet i artikel 13 TEU: Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Europa-Kommissionen, Den Europæiske Unions Domstol, Den Europæiske Centralbank og Revisionsretten.

11 — Jf. 14. betragtning til forordning nr. 1080/2006 og 48. betragtning til forordning nr. 1083/2006.

12 — Klabbers, J., »The Concept of Treaty in International Law«, (Kluwer, 1996) s. 21-25, og Möllers, C. »Transnationale Behördenkooperation Verfassungs- und völkerrechtliche Probleme transnationaler administrativer Standardsetzung« ZaörV 65 (2005) 351.

13 — Klabbers, ibidem, s. 94-97.

34. Andet punktum i artikel 263, stk. 1, TEUF, som blev indført med Lissabontraktaten, indfører en ny bestemmelse i den primære EU-ret, i henhold til hvilken Domstolen også prøver lovligheden af de af Unionens organers, kontorers og agenturers retsakter, der skal have retsvirkning over for tredjemand [14]. Som Domstolen har bemærket, kan det ikke udledes af ordlyden af artikel 263, stk. 1, TEUF, at enhver enhed eller struktur, der indgår i eller er virksom inden for Unionens organisatoriske rammer, alene af denne grund kan anses for et af Unionens organer eller kontorer [15].

35. Hvis en enhed skal omfattes af denne del af artikel 263 TEUF, skal visse betingelser være opfyldt. Enheden skal være oprettet ved en EU-retsakt, som giver den status som juridisk person, og den skal indgå i EU's institutionelle og administrative struktur som afspejlet i Unionens budget [16].

36. Der findes nogle klare eksempler, som opfylder disse parametre. Her tænker jeg f.eks. på de organer, som er oprettet som EU-agenturer med status af juridisk person, såsom Kontoret for Harmonisering i Det Indre Marked [17], EF-Sortsmyndigheden [18], Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur [19] og Det Europæiske Kemikalieagentur [20]. Det var lige netop denne type organer, som artikel 263 TEUF, hvis ordlyd afviger fra artikel 230 TEF, var beregnet på [21]. Der er imidlertid nogle tilfælde, som ikke er så klare, som f.eks. Europaskolernes retssystem, der er et »sui generis«-system, som afviger fra EU's og medlemsstaternes [22].

37. Dette er imidlertid ikke tilfældet med en enhed som overvågningsudvalget, som blev oprettet af Estland og Letland i fællesskab og ikke af Den Europæiske Union ved en EU-retsakt. Overvågningsudvalget har heller ikke fået status som juridisk person ved en EU-foranstaltning. Fra et organisk synspunkt har udvalget ikke nogen budgetpost i Den Europæiske Unions almindelige budget eller et særskilt budget oprettet ved en EU-retsakt. Det finansieres i stedet af de midler, som Den Europæiske Union og de to medlemsstater afsætter til det operationelle program i overensstemmelse med de EU-retlige forskrifter om strukturfondene. Den anfægtede afgørelse kan ikke tilskrives Kommissionen, hvorfor Kommissionen ikke kan være den rette sagsøgte for Retten [23].

38. Som Kommissionen anerkendte under sagen, fastlægges det bl.a. i artikel 14, stk. 1, i forordning nr. 1080/2006, at medlemsstater, som deltager i et operationelt program, skal udpege en fælles forvaltningsmyndighed, en fælles attesteringsmyndighed og en fælles revisionsmyndighed. Det er tydeligt, at denne regel har til formål at udelukke tvivl om, hvem der har ansvaret for brugen af EU-støtten i forbindelse med gennemførelsen af regionalfondsprogrammer, som involverer mere end én medlemsstat.

14 — Retten havde naturligvis kompetence til at prøve sager mod Unionens agenturer, før artikel 263 TEUF udtrykkeligt henviste til dem. Jf. dom af 8.10.2008, sag T-411/06, Sogelma, Sml. II, s. 2771, præmis 33-57.

15 — Kendelse af 4.6.2012, sag T-395/11, Elti mod Den Europæiske Unions delegation i Montenegro, præmis 27.

16 — Artikel 55, 171 og 185 i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25.6.2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EUT L 248, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1995/2006 af 13.12.2006 om ændring af forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget. Se også forslag til Europa-Kommissionens almindelige budget for regnskabsåret 2013. Arbejdsdokument del III. Organer oprettet af Den Europæiske Union med status af juridisk person. KOM(2012) 300 – maj 2012. Forordning nr. 1605/2002 blev delvist ophævet med virkning fra den 1.1.2013 ved artikel 212 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 af 25.10.2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget og om ophævelse af Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002, EUT L 298, s. 1.

17 — Oprettet ved Rådets forordning (EF) nr. 40/94 af 20.12.1993 om EF-varemærker (EFT L 11 af 14.1.1994, s. 1). Forordning nr. 40/94 blev ophævet i henhold til artikel 166 i Rådets forordning (EF) nr. 207/2009 af 26.2.2009 om EF-varemærker (kodificeret udgave), EUT L 78, s. 1.

18 — Oprettet ved Rådets forordning (EF) nr. 2100/94 om EF-sortsbeskyttelse (EFT 1994 L 227, s. 1).

19 — Oprettet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1592/2002 af 15.7.2002 om fælles regler for civil luftfart og om oprettelse af et europæisk luftfartssikkerhedsagentur (EFT L 240, s. 1).

20 — Oprettet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 af 18.12.2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH), om oprettelse af et europæisk kemikalieagentur og om ændring af direktiv 1999/45/EF og ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 793/93 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1488/94 samt Rådets direktiv 76/769/EØF og Kommissionens direktiv 91/155/EØF, 93/67/EØF, 93/105/EF og 2000/21/EF (EUT L 396, s. 1).

21 — Jf. mit forslag til afgørelse i sag C-270/12, Det Forenede Kongerige mod Parlamentet og Rådet, Sml. 2014 I, punkt 23, 73 og 74.

22 — Jf. f.eks. dom af 14.6.2011, sag C-196/09, Miles m.fl., Sml. I, s. 5105, præmis 39, af 15.1.1986, sag 44/84, Hurd mod Jones, Sml. s. 29, præmis 3-6 og 20-21, og af 30.9.2010, sag C-132/09, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 8695.

23 — F.eks. dommen i sagen Elti mod EU-delegationen i Montenegro.

39. Med hensyn til domstolsprøvelse betyder dette uvægerligt, at domstolene i den medlemsstat, hvor den fælles forvaltningsmyndighed er placeret, i princippet har kompetence til at påkende forvaltningsmyndighedens afgørelser. Efter min opfattelse finder den samme regel også anvendelse på afgørelser fra de fælles programorganer såsom overvågningsudvalget og JTS, for så vidt som deres afgørelser selvstændigt kan afføde retsvirkninger.

40. Med denne fortolkning af EU-retten er det derfor vanskeligt at forestille sig, hvordan overvågningsudvalget på nationalt plan kan anses for at være en udenlandsk myndighed eller en international organisation, som kan undgå domstolsprøvelse. Dette er væsentligt, fordi § 8, stk. 1, i den estiske forvaltningsproceslov synes at udelukke denne type organer fra de estiske forvaltningsdomstoles kompetence [24].

41. Denne fortolkning betyder endvidere, at der ikke kan opstå tvivl om domstolskompetence. Efter min opfattelse er det forhold, at medlemmerne af overvågningsudvalget er af forskellige nationaliteter, ikke til hinder for en domstolsprøvelse af dets afgørelser, eftersom genstanden for domstolsprøvelsen ville være en *afgørelse truffet af dette organ*, som defineret i de gældende EU-retsakter og programdokumenter. Det betyder ikke noget, at overvågningsudvalgets afgørelser træffes ved konsensus af de delegerede i udvalget fra Estland og Letland.

42. Derfor foreslår jeg at afvise den lettiske regerings argumenter om, at hvis Domstolen finder, at overvågningsudvalgets afgørelser kan underkastes domstolsprøvelse, kan dette potentielt resultere i et sammenfald mellem de lettiske og estiske domstoles forvaltningskompetence, eftersom overvågningsudvalget består af medlemmer fra begge lande. Som Kommissionen bemærkede under sagen, blev det operationelle programs parter enige om estisk værneting, både med hensyn til den finansielle ramme og til placeringen af de ovennævnte programorganer, hvilket er fastlagt i det estisk-lettiske-program 2007-2013.

43. Derfor bør spørgsmål b) og c) besvares samlet, idet overvågningsudvalgets afgørelser ikke er retsakter vedtaget af EU's organer, kontorer og agenturer i artikel 263 TEUF's forstand, og det er de estiske domstole og ikke Den Europæiske Unions Ret, som har kompetence til at påkende søgsmål mod overvågningsudvalget.

44. Ud fra et politisk synspunkt kan denne løsning skabe problemer for lettiske støtteansøgere på grund af uundgåelige sprogvanskeligheder og deres manglende kendskab til det estiske retssystem. Det er beklageligt, at de to medlemsstater ikke overvejede at oprette et grænseoverskridende organ, der ligner Benelux-Domstolen, som kunne vurdere lovligheden af overvågningsudvalgets støtteafgørelser. Endvidere mener jeg ikke, at der ville have været noget i vejen for, at medlemsstaterne aftalte, at de lettiske domstole har kompetence til at prøve de af overvågningsudvalgets afgørelser, som udelukkende er rettet til lettiske virksomheder og borgere.

24 — Dette er udtryk for Tartu Halduskohus' fortolkning af forvaltningsprocesloven, som er gengivet i forelæggelsesafgørelsen.

C – *Svar på spørgsmål a)*

1. Indledende bemærkninger

45. For det første er det vigtigt at præcisere, hvilken del af chartrets artikel 47 denne tvist omhandler. Som artikel 6, stk. 1, i den europæiske menneskerettighedskonvention (»EMRK«) henviser chartrets artikel 47 til en række forskellige rettigheder, som er centrale for retsplejen. Disse omfatter bl.a. retten til en retfærdig og upartisk rettergang inden en rimelig frist samt adgang til effektive retsmidler. Det fremgår af sagsakterne, at denne tvist omhandler en påstået tilsidesættelse af retten til adgang til domstolene, eftersom programvejledningen nedlægger et absolut forbud mod domstolsprøvelse af den omhandlede afgørelse [25].

46. Med det første spørgsmål ønsker Tartu Ringkonnakohus i det væsentlige oplyst, om overvågningsudvalget har overholdt chartrets artikel 47, da det vedtog sin forretningsorden i henhold til artikel 63, stk. 2, i forordning nr. 1083/2006 og udelukkede dets afgørelser fra domstolsprøvelse. Som bemærket ovenfor er den relevante bestemmelse for tvister som denne, der omhandler det europæiske territoriale samarbejde, artikel 19, stk. 3, i forordning nr. 1080/2006 og ikke artikel 63, stk. 2, i forordning nr. 1083/2006.

47. Som jeg allerede har nævnt, drejer denne sag sig om, hvorvidt forbuddet i programvejledningens nr. 6.6, og også den estiske lov, hvis Tartu Halduskohus' afgørelse er korrekt, er i strid med retten til adgang til domstolene. Som jeg vil forklare nedenfor, forpligter denne del af chartrets artikel 47 medlemsstaternes domstole til at respektere effektivitets- og ækvivalensprincippet, og dette er også relevant for afgørelsen af denne tvist. I henhold til effektivitetsprincippet er medlemsstaterne forpligtet til at sikre, at nationale retsmidler og procedureregler ikke gør krav, der fremsættes på grundlag af EU-retten, praktisk umulige eller uforholdsmæssigt vanskelige at håndhæve. I henhold til sidstnævnte må medlemsstaternes retsmidler og procedureregler ikke være mindre gunstige end dem, der gælder for analoge krav af rent national karakter [26]. Jeg mener, at effektivitets- og ækvivalensprincippet skal lægges ind under chartrets artikel 47 [27].

48. Den Europæiske Union er et retsfællesskab, idet både dens medlemsstater og dens institutioner er undergivet kontrol med, at deres retsakter er forenelige med EU's forfatning [28], nemlig traktaterne og chartret. Efter min opfattelse og i modsætning til den bekymring, som Letlands repræsentant gav udtryk for under sagen, om konsekvenserne af at gøre grænseoverskridende foranstaltninger til genstand for domstolsprøvelse, vil det i forbindelse med gennemførelsen af et EU-program være utænkeligt, at enhver domstolsprøvelse undgås ved blot at inddrage mere end én medlemsstat.

25 — Dette er et forholdsvist usædvanligt scenarie, men det er dog blevet behandlet af Domstolen. Jf. den klassiske dom af 15.5.1986, sag 222/84, Johnston mod RUC, Sml. s. 1651.

26 — Dom af 27.6.2103, sag C-93/12, Agrokonsulting-04, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis.

27 — Jf. generaladvokat Bots forslag til afgørelse af 14.3.2013 i Agrokonsulting-04-sagen.

28 — Domstolens dom af 1.7.2003, sag C-15/00, Kommissionen mod EIB, Sml. I, s. 7281, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis. Dette princip blev anvendt på Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg i kendelse af 16.12.2008, sag T-117/08, Italien mod EØSU, præmis 32.

49. Når det er sagt, er det under hensyntagen til vejledningen nedenfor den nationale forelæggende ret, som skal afgøre, hvorvidt bestemmelserne om domstolsprøvelse opfylder retten til adgang til domstolene i chartrets artikel 47. I henhold til EU-retten kan denne domstol anvende sine egne retsmidler og processuelle regler, så længe effektivitets- og ækvivalensprincippet overholdes. Eftersom tvisten omhandler gennemførelse af EU-retten, omfatter de genoptagelsesgrunde, som medlemsstatens domstol skal henholde sig til, de almindelige retsgrundsætninger og de grundlæggende rettigheder samt de genoptagelsesgrunde, der er fastlagt i medlemsstatens forvaltningsret [29].

50. Efter min opfattelse forhindrer EU-retten endvidere ikke medlemsstaterne i at fastsætte mere gunstige betingelser for retten til adgang til domstolene og domstolsprøvelse end i EU-retten, forudsat at det ikke er til hinder for den effektive gennemførelse af EU-retten. Dette gælder både betingelserne for søgsmålskompetence og kriterierne for, hvilke akter der kan prøves [30].

51. For at få en korrekt forståelse af, hvilken rolle de almindelige EU-retlige principper og chartrets artikel 47 spiller i denne sag, er det vigtigt at skelne mellem to spørgsmål, nemlig i) hvorvidt der foreligger et juridisk bindende afslag på MTÜ Liivimaa Lihaveis' ansøgning om støtte under det estisk-lettiske program, og ii) på hvilket trin i den administrative procedure dette fandt sted. Med andre ord, hvornår blev det afgørende skridt taget i den henseende? Det er det første spørgsmål, hvor chartrets artikel 47 har direkte relevans, hvorimod det andet spørgsmål hører under den nationale processuelle autonomi med forbehold af det almindelige EU-retlige effektivitets- og ækvivalensprincip, hvor sidstnævnte er udtryk for det mere generelle princip om forbud mod forskelsbehandling.

2. Chartrets artikel 47 og retten til adgang til domstolene

52. Det er vigtigt at erindre, at i henhold til artikel 6, stk. 1, TEU er chartret en del af den primære EU-ret. På den baggrund skal alle EU-retlige forskrifter, herunder artikel 19, stk. 3, i forordning nr. 1080/2006, fortolkes i overensstemmelse med rettighederne i chartret [31].

53. Domstolen har bemærket, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i forbindelse med at bestemme, hvorvidt retten til adgang til domstolene er blevet krænket, vurderer, »om begrænsningerne […] gjorde denne ret indholdsløs, om de havde et lovligt formål, og om der var rimelig forholdsmæssighed mellem de anvendte midler og det forfulgte mål« [32]. Eftersom den påståede begrænsning af retten til adgang til domstolene i denne sag er absolut, vil der skulle foreligge tungtvejende grunde for, at den kunne anses for berettiget.

54. Der er ingen tvivl om, at Estland og Letland er forpligtet til at overholde retten til adgang til domstolene i chartrets artikel 47 i forbindelse med anvendelsen og gennemførelsen af programmet. Endvidere er overvågningsudvalget selv bundet af denne grundlæggende rettighed. Jeg minder om, at det er overvågningsudvalget selv, som har vedtaget programvejledningen, der indeholder begrænsningen af retten til adgang til domstolene.

29 — Jf. f.eks. Domstolens dom af 4.6.2009, sag C-241/07, JK Otsa Talu, Sml. I, s. 4323. I dom af 19.9.2002, sag C-336/00, Huber, Sml. I, s. 7699, udtalte Domstolen i præmis 40, at »[d]en omstændighed, at et nationalt støtteprogram godkendes af Kommissionen, har imidlertid ikke den virkning, at programmet får karakter af en fællesskabsretsakt«. Som Domstolen bemærkede i samme præmis, betød dette, at i tilfælde af at en *støtteaftale* er i strid med det program, Kommissionen har godkendt, er det op til de nationale domstole at drage de nødvendige konsekvenser heraf på grundlag af *national ret* og ved fortolkningen heraf tage hensyn til den relevante fællesskabsret (min fremhævelse). Jf. også generaladvokat Albers analyse i punkt 53 i dennes forslag til afgørelse i sagen. Dermed ændrede Huber-dommen ikke ved den regel, at afslag på støtte i offentligretlige sager om domstolsprøvelse skal prøves i forhold til de almindelige principper i EU-retten og grundlæggende rettigheder sammen med de nationale genoptagelsesgrunde.

30 — Jf. generelt dom af 23.4.2009, sag C-362/06 P, Sahlstedt m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 2903, præmis 43.

31 — Domstolens dom af 5.10.2010, sag C-400/10 PPU, McB, Sml. I, s. 8965.

32 — Domstolens dom af 22.12.2010, sag C-279/09, DEB, Sml. I, s. 13849, præmis 47. Jf. også dom af 18.3.2011, forenede sager C-317/08 - C-320/08, Alassini m.fl., Sml. I, s. 2213, præmis 63. Eksempler blandt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols sager: dom af 23.10.1996, Levages Prestations Services mod Frankrig, § 40, Reports of Judgments and Decisions 1996-V, og af 31.1.2012, Assuncao Chaves mod Portugal, nr. 61226/08,§ 71.

55. Jeg er meget overbevist om, at et klart ikke-lovgivningsmæssigt organ som overvågningsudvalget ikke kan have kompetence til at udelukke domstolsprøvelse af sine egne afgørelser og dermed binde de relevante nationale domstole. Det vil ikke opfylde kriteriet »fastlagt i lovgivningen«, som er et krav for enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder, der anerkendes ved chartret [33]. Hvis det i denne sag derfor er berettiget at udelukke domstolsprøvelse af overvågningsudvalgets afgørelser, skal det være fastlagt i en vedtaget estisk lov, ikke i programvejledningen.

56. Derfor understreger chartrets artikel 47 princippperne i fast retspraksis om, at afgørelser om afslag på EU-støtte fra nationale myndigheder, som udøver gennemførelsesbeføjelser, skal kunne prøves ved domstolene [34].

3. Chartrets artikel 47 og princippperne om effektivitet og ækvivalens

57. Som jeg allerede har nævnt, er den nationale forelæggende rets processuelle autonomi og autonomi med hensyn til retsmidler begrænset af princippperne om effektivitet og ækvivalens. Som anført i punkt 47 ovenfor, er disse bestemmelser efter min opfattelse nu omfattet af chartrets artikel 47.

58. Det er på denne baggrund, at der skal foretages en vurdering af, hvorvidt overvågningsudvalgets afgørelse er en retsakt, der kan prøves i sig selv, eller hvorvidt den blot er et trin i den interne procedure, før forvaltningsmyndigheden træffer den endelige afgørelse. I tilfælde af sidstnævnte skal der også tages højde for, at det sidste trin før tilkendelsen af EFRU-støtte i henhold til programvejledningen (nr. 6.7) er indgåelse af en støttekontrakt mellem forvaltningsmyndigheden og det godkendte projekts ansvarlige partner. Med andre ord er det muligt, at beslutningsprocessen ikke fører til en administrativ afgørelse i klassisk forstand, men til en privatretlig eller forvaltningsretlig aftale mellem forvaltningsmyndigheden og den ansvarlige partner.

59. Det bør bemærkes, at der på EU-plan for at fastslå, om en administrativ kendelse skaber en væsentlig ændring af sagsøgerens retsstilling, skal lægges vægt på den anfægtede retsakts indhold [35], snarere end dens form [36], og det relevante retsforhold [37].

60. Foranstaltninger, som, selv om de vedtages inden for rammerne af den forberedende procedure, udgør afslutningen på en fase, der klart kan adskilles fra hovedproceduren, og som afføder retsvirkninger [38], udløser dermed ret til domstolsprøvelse. Det skal bemærkes, at Domstolen specifikt har taget stilling til retsvirkningerne af afgørelser truffet af EU-organer, som har udelukket visse ansøgere fra EU-støtte i de første faser af en proces i flere faser. Domstolen har fastslået, at opstilling af lister kan skabe retsvirkninger i den forstand, at visse virksomheder udelukkes fra listerne og dermed ikke har mulighed for at komme i betragtning ved tildeling af de pågældende kontrakter [39].

61. Her vil jeg gerne tilføje, at i den moderne administrative beslutningsproces, som foregår over flere faser, vil udfaldet muligvis ikke være en administrativ afgørelse, men en forvaltningsretlig eller privatretlig aftale mellem myndigheden og en privat part. Det er ikke sikkert, at de fravalgte ansøgere vil få besked om eller have adgang til en sådan aftale [40]. Med andre ord kan den afgørelse, som

33 — Jf. chartrets artikel 52, stk. 1.

34 — Dommen i sagen JK Otsa Talu.

35 — Kendelse af 31.3.2011, sag C-433/10 P, Mauerhofer mod Kommissionen, Sml. I, s. 48, præmis 58.

36 — Dom af 26.1.2010, sag C-362/08 P, Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen, Sml. I, s. 669, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis.

37 — Dommen i sagen Mauerhofer mod Kommissionen, præmis 61, og dommen i sagen Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen.

38 — Forslag til afgørelse fra generaladvokat Bot fremsat den 5.7.2012 i sag C-402/11 P, Jager & Polacek mod KHIM, Sml. 2012, punkt 42, hvor sag 60/81, IBM mod Kommissionen, Sml. 1981, s. 2639, citeres.

39 — Domstolens dom af 27.9.1988, sag 114/86, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. s. 5289, præmis 13.

40 — Ifølge Liivimaa Lihaveis' svar på de skriftlige spørgsmål fra Domstolen, fandt der en e-mailkorrespondance sted mellem programmets forvaltningsmyndighed og Estlands indenrigsministerium i juli 2010, hvor forvaltningsmyndigheden forklarede, at der inden for rammerne af det estisk-lettiske program ikke træffes nogen administrative afgørelser om godkendelse af eller afslag på projekter. Fravalgte ansøgere modtager blot en skrivelse, som forklarer årsagerne til afslaget.

objektivt set gav afslag på støtteansøgningen, under disse omstændigheder være truffet på et tidligere tidspunkt end ved indgåelsen af aftalen. Jeg konkluderer, at ansøgeren under sådanne omstændigheder skal kunne få prøvet afslaget for domstolene, medmindre der findes en anden type retsmiddel mod støtteafslaget end en administrativ klage [41].

62. Forelæggelsesafgørelsen indeholder ikke nogen redegørelse for de relevante nationale bestemmelser om forvaltningsprocedure og forvaltningsdomstolsprocedure. Derfor er det ikke muligt at bedømme, hvilke retsmidler og søgsmålsformer der findes inden for de tilsvarende nationale rammer. Som jeg allerede har anført, skal der imidlertid forefindes et retsmiddel i tilfælde af afslag på en støtteansøgning, og dette retsmiddel skal opfylde de betingelser, der følger af effektivitets- og ækvivalensprincippet. I sidste ende skal der i medlemsstatens retsorden være mulighed for at anlægge et »selvstændigt søgsmål« med det formål at undersøge foreneligheden mellem de nationale bestemmelser og EU-retten, når alle andre effektive retsmidler i den nationale lovgivning ikke giver effektiv retsbeskyttelse [42].

63. Hvad angår effektivitetsprincippet har Domstolen konsekvent udtalt, at der i vurderingen af, om en medlemsstats regel gør det praktisk umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at anvende fællesskabsretten, skal tages hensyn til, »hvilken stilling bestemmelsen indtager i den samlede procedure, herunder dens forløb og dens særlige kendetegn« og »de principper, der ligger til grund for den berørte nationale retsplejeordning, såsom beskyttelsen af retten til forsvar, retssikkerhedsprincippet og princippet om en hensigtsmæssig sagsbehandling« [43]. Heraf følger, at den nationale domstol ved bedømmelsen af, hvorvidt overvågningsudvalgets afgørelse er en retsakt, der kan gøres til genstand for søgsmål, skal overveje, hvorvidt der findes andre alternative retsmidler, som giver effektiv retsbeskyttelse, ud over en administrativ klage.

64. Med hensyn til ækvivalensprincippet bekymrer det mig, at det kun synes at være støtte i henhold til europæiske territoriale samarbejdsprogrammer, der er udelukket fra domstolsprøvelse i Estland. Dette synes at være et særligt og restriktivt retsmiddelsystem, som ikke finder anvendelse på analoge krav, som udelukkende er af rent national (og i dette tilfælde estisk) karakter. Det er imidlertid de nationale domstole, som skal afgøre, hvorvidt ækvivalensprincippet er blevet overtrådt [44].

4. Rækkevidden af domstolsprøvelsen i henhold til de almindelige EU-retlige principper

65. Endelig vil jeg til sidst henvise til rækkevidden af den domstolsprøvelse, som de ansøgere, hvis ansøgninger er blevet afslået af overvågningsudvalget, har adgang til.

66. Det er min overbevisning, at den støtteafgørelse, som MTÜ Liivimaa Lihaveis bestrider, grundlæggende er skønsmæssig, fordi selv de ansøgere, som opfylder de retlige kriterier og betingelser for støtten, ikke har en subjektiv ret til at modtage den, idet der kan være flere ansøgninger, som opfylder kriterierne, end der er støttemidler til. Det kan også ske, at ingen af de konkurrerende projekter vil blive betragtet som berettigede til støtte, selv om de opfylder de formelle og tekniske kriterier for støtteberettigelse.

41 — Dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, præmis 13. Der var under sagen en indgående drøftelse om, hvorvidt forvaltningsmyndigheden er bundet af overvågningsudvalgets afgørelser, og hvorvidt forvaltningsmyndigheden har beføjelse til at tilsidesætte overvågningsudvalgets afgørelser om afslag på støtteansøgninger. Efter min overbevisning er dette ikke særlig relevant, idet den eneste meddelelse, ansøgeren modtog, var den anfægtede skrivelse. Endvidere fremgår det af regel 5, punkt 8, i overvågningsudvalgets forretningsorden, at »hvis forvaltningsmyndigheden har vægtige indsigelser vedrørende, hvorvidt en afgørelse truffet af overvågningsudvalget overholder programmets retsgrundlag, må afgørelsen ikke træffes, før forvaltningsmyndigheden har afklaret spørgsmålet ved henvendelse til de relevante myndigheder og organisationer. […] En ny afgørelse fra overvågningsudvalget skal tage højde for rapporten«.

42 — Unibet-dommen, præmis 65.

43 — Agrokonsulting-04-dommen, præmis 48; jf. også dom af 13.4.1994, sag C-312/93, Peterbroeck, Sml. I, s. 4599, præmis 12, og af 29.10.2009, sag C-63/08, Pontin, Sml. I, s. 10467, præmis 47.

44 — Agrokonsulting-04-dommen, præmis 39.

67. Det betyder, at selv om MTÜ Liivimaa Lihaveis opfyldte alle kriterier, der er fastsat inden for rammerne af det europæiske territoriale samarbejde, kan de stadig få afslag på støtte.

68. Efter min mening skal medlemsstatens domstol imidlertid også tage højde for, at overvågningsudvalget er bundet af samme kriterier, som gælder for EU-institutionerne, når de udøver et skøn. I denne forbindelse har Domstolen udtalt, at der må »lægges endnu større vægt på overholdelsen af de garantier, som fællesskabsretten giver med hensyn til den administrative sagsbehandling. Disse garantier omfatter bl.a. kravet om, at den kompetente institution omhyggeligt og upartisk skal undersøge alle relevante forhold i den enkelte sag, den pågældende ret til at fremføre sine synspunkter samt kravet om, at afgørelsen skal være forsynet med en tilstrækkelig begrundelse. Kun under disse omstændigheder kan Domstolen efterprøve, om de faktiske og retlige omstændigheder, der har betydning ved øvelsen af skønnet, forelå[45]. Disse aspekter er efter min opfattelse en del af retten til god forvaltning, som nu er knæsat i chartrets artikel 41.

69. Dette er imidlertid grænsen for rækkevidden af den domstolsprøvelse, som medlemsstatens domstole i henhold til EU-lovgivningen skal foretage[46].

70. Jeg foreslår derfor, at spørgsmål a) besvares således, at uanset de regler, der gælder for et overvågningsudvalg, som er nedsat af to medlemsstater i fællesskab inden for rammerne af Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, såsom den programvejledning, som overvågningsudvalget for det estisk-lettiske program 2007-2013 har vedtaget, og ifølge hvilken udvalgets afgørelser ikke kan prøves, kræver princippet om effektiv domstolsbeskyttelse og chartrets artikel 47, at en ansøger, som har fået afslag på sin ansøgning om støtte i henhold til forordning nr. 1080/2006 og 1083/2006, skal kunne få prøvet afslaget ved en kompetent domstol i den medlemsstat, der er ansvarlig for programmets forvaltning. Den nationale domstol skal beslutte, hvilke processuelle bestemmelser og principper i den nationale lov der regulerer domstolsadgangen i denne forbindelse, i overensstemmelse med de krav, der hidrører fra principperne om ækvivalens og effektiv retsbeskyttelse.

D – *Tidsmæssige virkninger*

71. Jeg mener ikke, at der er grundlag for at godtage den lettiske regerings bemærkning, om, at dommens virkninger bør være tidsbegrænsede ex nunc (med undtagelse af de sager, som allerede er anlagt ved domstolene, og som vedrører overvågningsudvalget), eftersom det ville skabe merudgifter på de nationale budgetter, hvis dommen fik en ex nunc-virkning. Den lettiske regering har endvidere gjort gældende, at den ville modtage en bølge af ansøgninger vedrørende de af overvågningsudvalgets afgørelser, som allerede er blevet effektueret, hvis de tidsmæssige virkninger af dommen ikke udsættes.

72. Før Domstolen undtagelsesvis vil begrænse de tidsmæssige virkninger af en dom, skal to betingelser være opfyldt, nemlig at de berørte kredse skal være i god tro, og at der skal være fare for alvorlige forstyrrelser, hvis dommens tidsmæssige virkninger ikke begrænses[47].

73. Med hensyn til betingelsen om, at de berørte kredse skal være i god tro, burde den estiske og den lettiske regering generelt og overvågningsudvalget i særdeleshed have været bekendt med kravene om effektiv domstolsbeskyttelse i EU-retten, da de udarbejdede de relevante regler for beslutningsprocessen inden for rammerne af det europæiske territoriale samarbejde.

45 — Dom af 21.11.1991, sag C-269/90, Technische Universität München mod Hauptzollamt München-Mitte, Sml. I, s. 5469, præmis 14.

46 — Jf. f.eks. dommen i sagen JK Otsa Talu.

47 — Dom af 19.12.2013, sag C-262/12, Vent de Colère m.fl., præmis 40 og den deri nævnte retspraksis.

74. Med hensyn til kravet om, at der skal være fare for alvorlige forstyrrelser, har Domstolen gjort det klart, at de økonomiske konsekvenser, som en præjudiciel afgørelse kan få for en medlemsstat, aldrig i sig selv har kunnet begrunde en begrænsning af afgørelsens tidsmæssige virkning [48]. Eftersom der ikke kan være en subjektiv ret til ydelse af støtte inden for rammerne af Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, følger det desuden ikke, at der nødvendigvis vil være økonomiske konsekvenser for de berørte medlemsstater af Domstolens fortolkning.

75. Under disse omstændigheder er der ikke noget i den foreliggende sag, der giver grundlag for at afvige fra princippet om, at en afgørelse om en fortolkning af EU-retten træder i kraft på den dato, hvor den fortolkede regel trådte i kraft.

IV – **Forslag til afgørelse**

76. På grundlag af det ovenstående foreslår jeg følgende svar på de spørgsmål, som Tartu Ringkonnakohus har forelagt:

»Spørgsmål a) Princippet om effektiv domstolsbeskyttelse i artikel 47 i EU's charter om grundlæggende rettigheder kræver, at en ansøger, som har fået afslag på sin ansøgning om støtte i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1080/2006 af 5. juli 2006 om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1783/1999 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 af 11. juli 2006 om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og ophævelse af forordning (EF) nr. 1260/1999, skal kunne få prøvet afslaget ved en kompetent domstol i den medlemsstat, der er ansvarlig for programmets forvaltning. Det tilkommer den nationale domstol at afgøre, på hvilket trin i beslutningsprocessen en retsakt, der kan prøves, er blevet vedtaget, og hvilke nationale processuelle bestemmelser og principper der regulerer domstolsadgangen i denne forbindelse, forudsat at de opfylder de krav, der følger af principperne om ækvivalens og en effektiv domstolsbeskyttelse.

Spørgsmål b) og c) Afgørelser fra et overvågningsudvalg, som er nedsat af to medlemsstater i fællesskab inden for rammerne af Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, såsom overvågningsudvalget for det estisk-lettiske program 2007-2013, er ikke retsakter vedtaget af EU's organer, kontorer og agenturer i artikel 263 TEUF's forstand, og det er medlemsstaternes domstole og ikke Den Europæiske Unions Ret, som har kompetence til at påkende sager vedrørende overvågningsudvalgets afgørelser.«

48 — Jf. i denne forbindelse bl.a. dom af 19.10.1995, sag C-137/94, Richardson, Sml. I, s. 3407, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis.