Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
N. JÄÄSKINEN
van 13 maart 2014[1]

Zaak C-562/12

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

[verzoek van de Tartu Ringkonnakohus (Estland) om een prejudiciële beslissing]

„Verordening (EG) nr. 1083/2006 — Verordening (EG) nr. 1080/2006 — Europees Fonds voor regionale ontwikkeling — Bevoegdheden Comité van toezicht voor een operationeel programma ter bevordering van Europese territoriale samenwerking — Gezamenlijk programma van twee lidstaten — Verdeling van verantwoordelijkheden tussen het Comité van toezicht en de beheersautoriteit van het programma — Verbod van rechterlijke toetsing van besluiten van het Comité van toezicht — Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Unie — Begrip uitvoering van Unierecht — Handelingen van organen of instanties van de Unie in zin van artikel 263 VWEU — Toetsbare handelingen — Nationale procedurele autonomie — Beginselen van doeltreffendheid en van gelijkwaardigheid”

I – **Inleiding**

1. Het Ests-Letse programma 2007-2013 is een grensoverschrijdend samenwerkingsprogramma in het kader van de Europese territoriale samenwerking. De Tartu Ringkonnakohus (regionaal gerecht te Tartu, Estland) wenst te vernemen of een absoluut verbod van rechterlijke toetsing van een besluit van het Comité van toezicht van het programma (hierna: „Comité van toezicht”) waarbij financiering van een project wordt geweigerd, in overeenstemming is met het Unierecht. De programmagids van het Comité van toezicht (hierna: „programmagids”) sluit elke rechtsgang tegen diens besluiten uit. Het programma wordt beheerd volgens een administratieve overeenkomst tussen de lidstaten Estland en Letland, met een rol voor het Estse ministerie van Binnenlandse Zaken.

2. Het nationale gerecht twijfelt met name aan de verenigbaarheid van genoemde uitsluiting met artikel 63, lid 2, van verordening (EG) nr. 1083/2006 van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1260/1999[2], in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), dat het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht beschermt.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — PB L 210, blz. 25. Verordening nr. 1083/2006 is ingetrokken bij verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347, blz. 320). Ratione temporis is op de onderhavige zaak echter verordening nr. 1083/2006 van toepassing.

3. Het verwijzende gerecht wens tevens te vernemen of het Gerecht van de Europese Unie of juist een nationaal gerecht bevoegd is om kennis te nemen van beroepen tegen besluiten van het Comité van toezicht. Dit vraagstuk houdt nauw verband met de vraag of het besluit van het Comité van toezicht kan worden aangemerkt als een handeling van een orgaan of instantie van de Europese Unie in de zin van artikel 263 VWEU.

4. Een complicerende factor in de onderhavige zaak is dat de toekenning van steun in het kader van de Europese territoriale samenwerking in meerdere fasen gebeurt. Uit de verwijzingsbeschikking wordt niet duidelijk of het besluit van het Comité van toezicht tot afwijzing van de aanvraag van MTÜ Liivimaa Lihaveis naar Ests recht een voor rechterlijke toetsing vatbaar juridisch bindend besluit is, dan wel of een dergelijk besluit in een latere fase van het proces wordt genomen, door bijvoorbeeld de beheersautoriteit van het programma. Voorts is het Ests-Letse programma 2007-2013 weliswaar een Unieprogramma, maar zullen er onvermijdelijk verschillen bestaan tussen de in elke lidstaat vigerende stelsels van rechterlijke toetsing die op de uitvoering van het programma van toepassing zijn.

5. Niettegenstaande deze complicaties is het een fundamenteel beginsel van Unierecht dat, ook al is de vaststelling van de procesbevoegdheid en het procesbelang van een justitiabele in beginsel een zaak van nationaal recht, de nationale wettelijke regeling niet mag afdoen aan het recht op een doeltreffende rechterlijke bescherming.[3] De lidstaten moeten voorzien in een stelsel van rechtsmiddelen en procedures dat de eerbiediging van dit recht kan verzekeren.[4] Ik zal de door de Tartu Ringkonnakohus gestelde vragen tegen de achtergrond van dit vereiste beantwoorden.

II – **Juridisch kader, samenvatting van het hoofdgeding en de prejudiciële vragen**

A – *Het Ests-Letse programma en de relevante bepalingen van Unierecht en het Estse recht*

1. Inleiding

6. Het Ests-Letse programma 2007-2013 is een „operationeel programma” als gedefinieerd in artikel 2, punt 1, van verordening nr. 1083/2006. Als project van territoriale samenwerking waarbij meer dan een lidstaat is betrokken, is hierop eveneens verordening (EG) nr. 1080/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1783/1999 van toepassing.[5]

2. Juridisch kader

7. Het operationele programma werd goedgekeurd bij besluit C(2007) 6603 van de Commissie van 21 december 2007[6], met het doel om de Europese territoriale samenwerking te bevorderen. Het ontvangt gemeenschapssteun uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (hierna: „EFRO”).

3 — Arrest Hof van 13 maart 2007, Unibet (C-432/05, Jurispr. blz. I-2271, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

4 — Ibidem.

5 — PB L 210, blz. 1. Ter terechtzitting wees de Europese Commissie erop dat dit een lex specialis voor Europese territoriale samenwerkingsprogramma's is. Verordening nr. 1080/2006 is per 1 januari 2014 ingetrokken bij artikel 15 van verordening (EU) nr. 1301/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en specifieke bepalingen met betrekking tot de doelstelling ‚Investeren in groei en werkgelegenheid', en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1080/2006 (PB L 347, blz. 289). Ratione temporis is echter verordening nr. 1080/2006 relevant.

6 — Volgens de verwijzingsbeschikking stelde de Commissie op 24 oktober 2012 besluit C(2012) 7497 tot wijziging van besluit C(2007) 6603 vast.

8. De hoofdstructuur voor het beheer van EFRO-programma's is neergelegd in artikel 59, lid 1, van verordening nr. 1083/2006, volgens welke bepaling de lidstaat voor elk operationeel programma een beheersautoriteit, een certificeringsautoriteit en een auditautoriteit aanwijst. Artikel 59, lid 5, van verordening nr. 1083/2006 bepaalt evenwel dat voor operationele programma's in het kader van de doelstelling „Europese territoriale samenwerking" specifieke beheers- en controlevoorschriften worden vastgesteld bij verordening nr. 1080/2006.

9. Artikel 60 van verordening nr. 1083/2006 geeft een opsomming van de functies van de beheersautoriteit, die ervoor verantwoordelijk is dat het operationele programma overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer wordt beheerd en uitgevoerd. Zij moet er onder meer op toezien dat de concrete acties voor financiering worden geselecteerd met inachtneming van de voor het operationele programma geldende criteria en gedurende de hele uitvoeringsperiode in overeenstemming zijn met de geldende communautaire en nationale voorschriften. De beheersautoriteit moet sturing geven aan de werkzaamheden van het Comité van toezicht, en daaraan de documenten bezorgen die het nodig heeft om toezicht te kunnen houden op de kwaliteit van de uitvoering van het operationele programma in het licht van de specifieke doelstellingen daarvan.

10. Artikel 63 van verordening nr. 1083/2006, in de verwijzingsbeschikking genoemd als de relevante bepaling van Unierecht, omschrijft het Comité van toezicht. Volgens dit artikel krijgt elke lidstaat een bepaalde termijn om voor elk operationeel programma in overeenstemming met de beheersautoriteit een Comité van toezicht op te richten; er mag één Comité van toezicht voor verscheidene operationele programma's worden opgericht; elk Comité van toezicht stelt zijn reglement van orde op binnen het institutionele, juridische en financiële kader van de betrokken lidstaat, en keurt dit reglement goed in overleg met de beheersautoriteit teneinde zijn taken overeenkomstig deze verordening te verrichten.[7]

11. Ingevolge artikel 70, lid 1, sub a, van verordening nr. 1083/2006 zijn de lidstaten verantwoordelijk voor het beheer en de controle van de operationele programma's en worden zij met specifieke taken belast.

12. Wat de speciale voorschriften voor territoriale-samenwerkingsprogramma's betreft, bepaalt artikel 14 van verordening nr. 1080/2006 onder meer dat lidstaten die deelnemen aan een operationeel programma één enkele beheersautoriteit, één enkele certificeringsautoriteit en één enkele auditautoriteit aanwijzen; laatstgenoemde is gevestigd in de lidstaat van de beheersautoriteit. De beheersautoriteit stelt na overleg met de in het programmagebied vertegenwoordigde lidstaten een gezamenlijk technisch secretariaat in; dit staat de beheersautoriteit en het toezichtcomité bij in de uitvoering van hun respectieve taak. Elke aan een operationeel programma deelnemende lidstaat wijst vertegenwoordigers aan die zitting hebben in het in artikel 63 van verordening (EG) nr. 1083/2006 bedoelde toezichtcomité.

13. Artikel 15, lid 1, van verordening nr. 1080/2006 bepaalt onder meer dat de beheersautoriteit, behoudens uitzonderingsgevallen, de in artikel 60 van verordening nr. 1083/2006 bedoelde taken verricht.

14. Volgens artikel 19, lid 3, van verordening nr. 1080/2006 is het toezichtcomité of een daaraan rapporterende stuurgroep, naast de in artikel 65 van verordening nr. 1083/2006 bedoelde taken, belast met de selectie van de concrete acties.

7 — Volgens artikel 64, lid 1, van verordening nr. 1083/2006 wordt het Comité van toezicht voorgezeten door een vertegenwoordiger van de lidstaat of van de beheersautoriteit; de lidstaat beslist over de samenstelling van het Comité van toezicht in overleg met de beheersautoriteit. Artikel 64, lid 2, bepaalt onder meer dat een vertegenwoordiger van de Commissie op eigen initiatief of op verzoek van het Comité van toezicht met raadgevende stem deelneemt aan de werkzaamheden van het Comité van toezicht.

15. Voor de uitvoering van het Ests-Letse programma 2007-2013 werd een apart beheerssysteem ingesteld, uit hoofde van een overeenkomst tussen de twee regeringen en het ministerie van Binnenlandse Zaken van de Republiek Estland. De beheersstructuur bevindt zich voornamelijk in Estland.

16. Het ministerie van Binnenlandse Zaken van de Republiek Estland treedt op als beheersautoriteit (zie punt 7.2.1 van het Ests-Letse programma 2007-2013), certificeringsautoriteit (punt 7.3.1 van het Ests-Letse programma 2007-2013) en auditautoriteit (punt 7.4.1 van het Ests-Letse programma 2007-2013). De beheersautoriteit heeft een gezamenlijk technisch secretariaat (Joint Technical Secretariat; hierna „JTS") (punt 7.7 van het Ests-Letse programma 2007-2013) opgericht, dat het dagelijks beheer voert over het operationele programma.

17. Voorts werd een Comité van toezicht opgericht, bestaande uit zeven leden uit Estland en Letland. Dit gebeurde krachtens de in punt 15 hierboven genoemde overeenkomst, artikel 14, lid 3, van verordening nr. 1080/2006, de artikelen 63 en 64 van verordening nr. 1083/2006 en punt 7.6.2 van het Ests-Letse programma 2007-2013. Een besluit van dit laatste lichaam vormt de inzet van het hoofdgeding.

18. Het Comité van toezicht stelde een programmagids op, die richtsnoeren bevat voor de voorbereiding van steunaanvragen alsmede voor de uitvoering van en het toezicht op het project, de verslaggeving erover en de afsluiting ervan. Punt 7.6.3 van het Ests-Letse programma 2007-2013 bepaalt dat het Comité van toezicht, teneinde zijn taak uit te voeren in overeenstemming met de algemene verordening en de EFRO-verordening, zijn eigen reglement van orde opstelt en dit in overleg met de beheersautoriteit vaststelt. [8]

19. Punt 6.6 van de programmagids luidt: „Tegen besluiten van het Comité van toezicht kan niet in rechte worden opgekomen".

20. § 1, lid 3, van de Perioodi 2007-2013 struktuuritoetuse seadus (Estse wet inzake structurele steun voor de periode 2007-2013; hierna: „StS 2007-2013") verklaart verschillende bepalingen van de wet van toepassing op de verlening en de benutting van structurele steun uit hoofde van de operationele programma's in het kader van de doelstelling „Europese territoriale samenwerking" bedoeld in artikel 3, lid 2, sub c, van verordening nr. 1083/2006. Volgens § 1, lid 5, zijn de bepalingen van de Haldusmenetluse seaduse (Estse wet op de administratieve rechtspraak; hierna: „HmS") van toepassing op de in de StS voorziene procedure, met inachtneming van de hieruit voortvloeiende bijzonderheden. [9]

B – *Samenvatting van het hoofdgeding en de prejudiciële vragen*

21. In februari 2010 heeft MTÜ Liivimaa Lihaveis, een Ests verband van veehouders, in het kader van het Ests-Letse programma 2007-2013 een aanvraag ingediend voor financiering van een project „ontwikkeling van een nieuw product onder een nieuwe merknaam, dat wordt vervaardigd uit kwaliteitsrunderen die worden gefokt op de qua diversiteit rijkste weidegronden van Estland en Letland" (hierna: „project").

8 — Volgens door de Commissie ter terechtzitting gemaakte opmerkingen berust de programmagids echter op artikel 5, lid 1, van verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie van 8 december 2006 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds, en van verordening (EG) nr. 1080/2006 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (PB L 371, blz. 1). Zie tevens de rectificatie bij verordening (EG) nr. 1826/2006 (PB 2007, L 45, blz. 3).

9 — De verwijzingsbeslissing stelt dat de Tartu Halduskohus van mening was dat deze bepalingen uitsluiten dat de wet administratieve rechtspraak wordt toegepast op projecten in het kader van het Ests-Letse programma 2007-2013. Zie verder punt 25 hieronder.

22. Het door MTÜ Liivimaa Lihaveis ingediende project doorstond de eerste fase van de selectieprocedure en werd als technisch subsidiabel aangemerkt. Het werd doorgestuurd voor een kwaliteitsbeoordeling, uitgevoerd door het JTS, dat een rangschikking aan het Comité van toezicht overlegde. Op 19 april 2010 zond het JTS een brief aan MTÜ Liivimaa Lihaveis waarbij het deze informeerde dat haar aanvraag de eerste fase van de selectie had doorstaan en technisch subsidiabel was verklaard. Aan MTÜ Liivimaa Lihaveis werd voorts meegedeeld dat het JTS een kwaliteitsbeoordeling zou verrichten, maar dat het „definitieve besluit" op 29 juni 2010 zou worden genomen door het Comité van toezicht.

23. In haar vergadering van 28 en 29 juni 2010 wees het Comité van toezicht de steunaanvraag van MTÜ Liivimaa Lihaveis af. Op 7 juli 2010 werd MTÜ Liivimaa Lihaveis door JTS per brief van dit besluit van het Comité van toezicht op de hoogte gesteld.

24. MTÜ Liivimaa Lihaveis heeft op 1 november 2010 een beroep ingesteld bij de Tartu Halduskohus (administratieve rechter te Tartu) opdat het besluit van het Comité van toezicht tot afwijzing van haar aanvraag zou worden nietig verklaard en het Comité van toezicht zou worden gelast deze opnieuw te onderzoeken en een bestuursbesluit vast te stellen dat in overeenstemming was met de wet.

25. Bij beslissing van 21 september 2011 heeft de Tartu Halduskohus het beroep tot nietigverklaring afgewezen op de grond dat het besluit geen bestuurshandeling was die voor een administratieve rechter kon worden aangevochten. §1, lid 3 juncto lid 5, StS 2007-2013 sloot de toepassing van de HmS op projecten in het kader van het Ests-Letse programma uit. Volgens de Halduskohus kon, gezien de specifieke bepalingen in het programmadocument betreffende de besluitvormingsprocedure, worden geconcludeerd dat het de bedoeling van de wetgever was geweest om de nationale regeling van de administratieve procedure buiten toepassing te laten voor het Comité van toezicht, dat geen bestuursorgaan is, maar een internationaal comité.

26. De Tartu Halduskohus stelde zich bovendien op het standpunt dat, zelfs al zou het besluit van het Comité van toezicht als bestuurshandeling moeten worden aangemerkt, dan sprake was van een interne bestuurshandeling waartegen de aanvrager geen beroep in rechte kon instellen, aangezien het bestreden besluit voor personen van buiten de administratie geen rechten of verplichtingen deed ontstaan, afschafte of wijzigde.

27. In oktober 2011 stelde verzoekster hoger beroep in tegen de beslissing van de Tartu Halduskohus bij de Tartu Ringkonnakohus. Deze heeft de behandeling van de zaak geschorst en het Hof van Justitie van de Europese Unie verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„a) Is het reglement van orde van een door twee lidstaten samen opgericht Comité van toezicht (en is de door het Comité van toezicht voor het Ests-Letse programma 2007-2013 opgestelde programmagids) waarin is bepaald dat tegen de besluiten van het Comité van toezicht niet in rechte kan worden opgekomen (punt [6.6.4] van de programmagids: „The decisions of the Monitoring Committee are not appealable [at any place of jurisdiction][10]"), verenigbaar met artikel 63, lid 2, van verordening (EG) nr. 1083/2006 [...] juncto artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie?

b) Indien vraag a) ontkennend moet worden beantwoord: moet artikel 267, eerste alinea, sub b, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat punt [6.6.4] van de door het Comité van toezicht voor het Ests-Letse programma 2007-2013 opgestelde programmagids een handeling van een instelling, orgaan of instantie van de Unie is die nietig moet worden verklaard?

10 — Volgens de correctie van de Europese Commissie van 15 november 2013 op haar schriftelijke opmerkingen, kwamen de tussen de vierkante haakjes vermelde woorden niet voor in de versie van de programmagids die op het relevante tijdstip toepasselijk is. Deze versie bepaalt in punt 6.6: „decisions of the Monitoring Committee are not appealable".

c) Indien vraag a) ontkennend moet worden beantwoord: moet artikel 263, eerste alinea, tweede volzin, junctis artikel 256, lid 1, en artikel 274, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat het Gerecht van de Europese Unie dan wel de naar nationaal recht hiervoor bevoegde rechter bevoegd is om kennis te nemen van beroepen tegen besluiten van het Comité van toezicht voor het Ests-Letse programma 2007-2013?"

III – **Beoordeling**

A – *Opmerkingen vooraf*

28. Mijns inziens betreft de behoefte van het verwijzende gerecht aan een uitlegging van het Unierecht in hoofdzaak de volgende twee punten, te weten: i) welke rechterlijke instanties zijn bevoegd voor de beslechting van het geschil, die van de lidstaat of het Gerecht van de Europese Unie; en ii) is de uitsluiting van rechterlijke toetsing van negatieve steunbesluiten, uitgaande van de onderhavige feiten, verenigbaar met het Unierecht?

29. Om te beginnen is het dienstig erop te wijzen dat, wanneer vraag b), zoals geformuleerd door de nationale rechter, bevestigend wordt beantwoord en genoemde teksten van het Comité van toezicht voor het Ests-Letse programma 2007-2013 als handeling van een instelling, orgaan of instantie van de Unie in de zin van artikel 263 VWEU worden aangemerkt, inderdaad niet de Estse rechter maar het Gerecht van de Europese Unie bevoegd zou zijn om kennis te nemen van het door MTÜ Liivimaa Lihaveis ingestelde beroep. Laatstbedoelde kwestie stelt de verwijzende rechter aan de orde in vraag c. Ik zal de in de vragen b) en c) opgeworpen juridische kwesties daarom eerst bespreken alvorens in te gaan op vraag a) aangaande de verenigbaarheid van punt 6.6 van de programmagids met het Unierecht.

B – *Beantwoording van de vragen b) en c)*

30. Zoals ik reeds heb gesteld, is het Comité van toezicht, dat wordt voorgeschreven door zowel verordening nr. 1080/2006 als verordening nr. 1083/2006, ingesteld uit hoofde van een overeenkomst tussen Letland and Estland. Verordening nr. 1080/2006 is een lex specialis voor territoriale samenwerkingsprogramma's.[11] Artikel 19, lid 3, van verordening nr. 1080/2006 bepaalt ook dat het Comité van toezicht, of een daaraan rapporterende stuurgroep, „belast [is] met de selectie van de concrete acties". Omdat het onderhavige programma binnen de Europese territoriale samenwerking valt, is deze laatste bepaling centraal voor de beslechting van het geding, en niet het in de verwijzingsbeschikking in vraag a) genoemde artikel 63, lid 2, van verordening nr. 1083/2006.

31. Ter terechtzitting werd toegelicht dat de genoemde overeenkomst niet tot stand is gekomen volgens de voor de sluiting en ratificatie van internationale overeenkomsten geldende bepalingen. We lijken hier van doen te hebben met een instrument dat wel is omschreven als een internationale administratieve overeenkomst.[12] Het is niet ongebruikelijk dat de autoriteiten van nabijgelegen of buurlanden onderling afspraken maken over de verrichting van bepaalde praktische taken, of de uitvoering van hun technische of administratieve samenwerking, zonder hun toevlucht te nemen tot een formele verdragsprocedure. Volkenrechtelijk is de juridische status van zulke regelingen, die dikwijls gepaard gaan met de instelling van gezamenlijke of gemengde werkgroepen, commissies of vergelijkbare lichamen, schimmig.[13]

11 — Zie punt 14 van de considerans van verordening nr. 1080/2006 en punt 48 van die van verordening nr. 1083/2006.

12 — Klabbers, J., „The Concept of Treaty in International Law" (Kluwer, 1996), blz. 21-25, en Möllers, C., „Transnationale Behördenkooperation. Verfassungs- und völkerrechtliche Probleme transnationaler administrativer Standardsetzung", ZaörV 65 (2005), blz. 351 e.v.

13 — Klabbers, ibid. blz. 94-97.

32. Hoe dit ook zij, ongeacht de kwalificatie van het Comité van toezicht volgens nationaal of internationaal recht staat mijns inziens buiten twijfel dat het Comité van toezicht geen instelling, orgaan of instantie van de Unie is in de zin van artikel 263 VWEU, zodat het meteen ook is uitgesloten van de jurisdictie van het Gerecht van de Europese Unie.

33. Wat de eerste categorie betreft, behoort het Comité van toezicht duidelijk niet tot de „instellingen" van de Europese Unie. Deze worden in artikel 13 VEU aangewezen en omvatten het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, de Europese Commissie, het Hof van Justitie van de Europese Unie, de Europese Centrale Bank en de Rekenkamer.

34. De tweede volzin van artikel 263, eerste alinea, VWEU, die is ingevoerd bij het Verdrag van Lissabon, bevat evenwel een nieuwe bepaling van primair Unierecht volgens welke de Unierechter ook de wettigheid nagaat van de handelingen van de organen of instanties van de Unie waarmee rechtsgevolgen ten aanzien van derden worden beoogd.[14] Zoals het Gerecht heeft opgemerkt, kan uit de bewoordingen van artikel 263, lid 1, VWEU niet worden afgeleid dat elke eenheid of structuur die behoort tot, en handelt binnen, het organisatorische systeem van de Unie, enkel op grond daarvan als een orgaan of instantie van de Unie kan worden beschouwd.[15]

35. Om onder dit onderdeel van artikel 263 VWEU te vallen, moet een lichaam dus aan enige voorwaarden voldoen. Het moet zijn ingesteld bij een Uniehandeling waarbij het met rechtspersoonlijkheid is bekleed, en een onderdeel vormen van de institutionele en administratieve structuur van de Europese Unie, hetgeen tot uitdrukking komt in de Uniebegroting.[16]

36. Er zijn een aantal pasklare voorbeelden van lichamen die binnen dit bestek vallen. Ik denk met name aan de agentschappen van de Unie, die rechtspersoonlijkheid bezitten, zoals het Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt („BHIM")[17], het Communautair Bureau voor plantenrassen („CPVO")[18], het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart („EASA")[19] en het Europees Agentschap voor chemische stoffen („ECHA")[20]. Dit zijn nu precies lichamen van de soort waarop artikel 263 VWEU, met zijn van artikel 230 EG afwijkende formulering, doelde.[21] In sommige gevallen ligt de zaak echter niet zo duidelijk, zoals bij de juridische positie van de Europese scholen, een stelsel „sui generis", dat losstaat van dat van de Europese Unie en van de lidstaten.[22]

14 — Het Gerecht was natuurlijk bevoegd om zaken tegen agentschappen van de Europese Unie te berechten vóór dit uitdrukkelijk in artikel 263 VWEU werd bepaald. Zie arrest Gerecht van 8 oktober 2008, Sogelma/EBW (T-411/06, Jurispr. blz. II-2771, punten 33-57).

15 — Zie beschikking Gerecht van 4 juni 2012, Elti/Delegatie van de Europese Unie in Montenegro (T-395/11, punt 27).

16 — Zie de artikelen 55, 171 en 185 van verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB L 248, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG, Euratom) nr. 1995/2006 van de Raad van 13 december 2006 tot wijziging van verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB L 390, blz. 1). Zie tevens afdeling III van de ontwerpbegroting van de Europese Commissie voor het begrotingsjaar 2013, opschrift „Door de Europese Unie opgerichte organen met rechtspersoonlijkheid" [COM(2012) 300 – mei 2012]. Verordening nr. 1605/2002 is per 1 januari 2013 gedeeltelijk ingetrokken bij artikel 212 van verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 (PB L 298, blz. 1).

17 — Ingesteld bij verordening (EG) nr. 40/94 van de Raad van 20 december 1993 inzake het gemeenschapsmerk (PB L 11, blz. 1). Verordening nr. 40/94 is ingetrokken bij artikel 166 van verordening (EG) nr. 207/2009 van de Raad van 26 februari 2009 inzake het gemeenschapsmerk (Gecodificeerde versie) (PB L 78, blz. 1).

18 — Ingesteld bij verordening (EG) nr. 2100/94 van de Raad van 27 juli 1994 inzake het communautaire kwekersrecht (PB L 227, blz. 1).

19 — Ingesteld bij verordening (EG) nr. 1592/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2002 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (PB L 240, blz. 1).

20 — Ingesteld bij verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie (PB L 396, blz. 1).

21 — Zie mijn conclusie in zaak C-270/12, Verenigd Koninkrijk/Parlement en Raad, punten 23, 73 en 74 (arrest van 20 januari 2014, C-270/12).

22 — Zie bijvoorbeeld de zaken C-196/09, Miles e.a. (arrest Hof van 14 juni 2011, Jurispr. blz. I-5105, punt 39); 44/84, Hurd en Jones (arrest van 15 januari 1986, Jurispr. blz. 29, punten 3-6 en 20 en 21), en C-132/09, Commissie/België (arrest Hof van 30 september 2010, Jurispr. blz. I-8695).

37. Dat geldt evenwel niet voor een lichaam als het Comité van toezicht, dat door Estland en Letland gezamenlijk is ingesteld en niet door de Unie bij een juridisch instrument van de Unie. Het Comité van toezicht is evenmin bij Uniemaatregel met rechtspersoonlijkheid bekleed. Organiek beschouwd, is er geen voorziening voor in de algemene begroting van de Unie, noch een aparte voorziening in een juridisch instrument van de Unie. Het wordt bekostigd uit de middelen die, volgens de Unierechtelijke bepalingen voor de structuurfondsen, door de Unie en de twee lidstaten zijn toegewezen aan het operationele programma. Het bestreden besluit kan niet aan de Commissie worden toegeschreven, dus kan er geen sprake van zijn dat de Commissie voor het Gerecht de hoedanigheid van verwerende partij heeft. [23]

38. Zoals de Commissie ter terechtzitting erkende, bepaalt artikel 14, lid 1, van verordening nr. 1080/2006 onder meer dat lidstaten die deelnemen aan een operationeel programma één enkele beheersautoriteit, één enkele certificeringsautoriteit en één enkele auditautoriteit aanwijzen. Het is duidelijk dat deze bepaling beoogt bij de uitvoering van uit regionale fondsen gefinancierde programma's waarbij meer dan één lidstaat betrokken is, eventuele lacunes betreffende de verantwoordelijkheid inzake het gebruik van Uniemiddelen tegen te gaan.

39. Vertaald naar het rechterlijk toezicht is de conclusie onvermijdelijk, dat de gerechten van de lidstaat waar de beheersautoriteit zich bevindt in beginsel bevoegd zijn om de besluiten van de laatste te toetsen. Dezelfde regel dient mijns inziens te gelden voor besluiten van bij het gezamenlijk programma ingestelde lichamen als het Comité van toezicht en het JTS, voor zover hun besluiten zelfstandig rechtsgevolgen kunnen hebben.

40. Met andere woorden, uitgaande van deze uitlegging van het Unierecht valt moeilijk in te zien hoe het Comité van toezicht op nationaal niveau kan worden aangemerkt als een aan rechterlijke toetsing onttrokken buitenlandse instantie of internationale organisatie. Dit is van belang, omdat § 8, lid 1, HmS dit soort lichamen juist van de Estse administratieve rechtspraak lijkt uit te sluiten. [24]

41. Deze uitlegging voorkomt tevens dat zich bevoegdheidsproblemen voordoen. Mijns inziens vormt de gemengde nationaliteit van de leden van het Comité van toezicht geen belemmering voor rechterlijke toetsing van de besluiten ervan, aangezien deze toetsing betrekking zou hebben op *een besluit van dat lichaam* als omschreven in de toepasselijke Unierechtelijke handelingen en programmadocumenten. Het feit dat de besluiten van het Comité van toezicht worden genomen bij consensus tussen de in het Comité zitting hebbende vertegenwoordigers van Estland en Letland, doet hieraan niet af.

42. Derhalve moet mijns inziens het betoog van de Letse regering dat, wanneer het Hof zou oordelen dat de besluiten van het Comité van toezicht vatbaar zijn voor rechterlijke toetsing, dit zou kunnen resulteren in een botsing tussen de administratiefrechterlijke rechtsmacht van de gerechten van Letland en Estland, daar de leden van het Comité van toezicht uit beide landen afkomstig zijn. De Commissie heeft ter terechtzitting terecht erop gewezen, dat de partijen bij het operationele programma zijn overeengekomen dat Estland rechtsmacht had ten aanzien van zowel het financiële kader als de locatie van de hierboven beschreven programmalichamen. Deze details blijken uit het Ests-Letse programma 2007-2013.

43. De vragen b) en c) moeten derhalve gezamenlijk worden beantwoord in de zin dat besluiten van het Comité van toezicht geen handelingen van een instelling, orgaan of instantie van de Unie zijn in de zin van artikel 263 VWEU, en dat de gerechten van Estland en niet het Gerecht van de Europese Unie bevoegd zijn voor de kennisneming en berechting van tegen het Comité van toezicht gerichte beroepen.

23 — Zie bijvoorbeeld arrest Elti/Delegatie van de Europese Unie in Montenegro.

24 — Dit is de uitlegging die de Tartu Halduskohus heeft gegeven en die in de verwijzingsbeslissing is weergegeven.

44. Beleidsmatig gezien is het waar dat deze oplossing Letse steunaanvragers in een lastige positie kan plaatsen, wegens onvermijdelijke problemen met de taal en hun vermoedelijke onbekendheid met het juridische systeem van Estland. Het valt te betreuren dat de betrokken lidstaten niet hebben overwogen om voor de toetsing van de rechtmatigheid van de steunbesluiten van het Comité van toezicht een grensoverschrijdend lichaam in te stellen, vergelijkbaar met het Beneluxhof. Naar mijn mening zou bovendien niets de lidstaten hebben belet om overeen te komen dat de Letse rechter bevoegd was voor de toetsing van uitsluitend tot Letse ondernemingen en ingezetenen gerichte besluiten van het Comité van toezicht.

C – *Beantwoording van vraag a)*

1. Opmerkingen vooraf

45. Ten eerste moet worden uitgemaakt welk aspect van artikel 47 van het Handvest in de onderhavige zaak precies aan de orde is. Evenals artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), omvat artikel 47 van het Handvest een aantal verschillende rechten die van wezenlijk belang zijn voor de rechtsbedeling. Hieronder vallen, om maar een kleine greep te doen, het recht op een eerlijke en openbare behandeling, die plaats moet vinden binnen een redelijke termijn, en de beschikbaarheid van een doeltreffende voorziening in rechte. Uit het dossier van de onderhavige zaak blijkt dat het geschil betrekking heeft op een beweerde inbreuk op het recht van toegang tot een rechterlijke instantie, omdat de programmagids absoluut verbiedt dat het bestreden besluit wordt getoetst.[25]

46. Met zijn eerste vraag wenst de Tartu Ringkonnakohus in wezen te vernemen of het Comité van toezicht, door zijn reglement van orde vast te stellen volgens artikel 63, lid 2, van verordening nr. 1083/2006, en daarbij rechterlijke toetsing van zijn besluiten uit te sluiten, heeft gehandeld in overeenstemming met artikel 47 van het Handvest. Zoals reeds opgemerkt is in geschillen als het onderhavige, op het gebied van de Europese territoriale samenwerking, de relevante bepaling evenwel artikel 19, lid 3, van verordening nr. 1080/2006 en niet artikel 63, lid 2, van verordening nr. 1083/2006.

47. Zoals ik reeds heb opgemerkt, draait deze zaak in wezen om de vraag of het verbod vervat in punt 6.6 van de programmagids, en in het Estse recht zelf indien de Tartu Halduskohus juist geoordeeld heeft, een inbreuk vormt op het recht van toegang tot een rechterlijke instantie. Zoals ik hieronder nader zal toelichten, bindt dit onderdeel van artikel 47 van het Handvest de rechters van de lidstaten tevens aan de beginselen van doeltreffendheid en gelijkwaardigheid. Volgens het eerste beginsel moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de toepasselijke rechtsmiddelen en procedurele voorschriften de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten niet in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk maken. Volgens het tweede beginsel mogen de rechtsmiddelen en procedurele voorschriften van een lidstaat niet ongunstiger zijn dan die voor soortgelijke zuiver nationale vorderingen.[26] Naar mijn mening moeten de beginselen van doeltreffendheid en van gelijkwaardigheid binnen het bereik van artikel 47 van het Handvest worden gebracht.[27]

25 — Hoewel dit een betrekkelijk ongebruikelijk scenario is, heeft het Hof zich hierover wel uitgesproken. Het klassieke voorbeeld is het arrest van 15 mei 1986, Johnston (222/84, Jurispr. blz. 1651).

26 — Arrest Hof van 27 juni 2013, Agrokonsulting-04 (C-93/12, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

27 — Zie de conclusie van advocaat-generaal Bot van 14 maart 2013 in de zaak Agrokonsulting-04.

48. De Europese Unie is een rechtsgemeenschap in de zin dat noch haar lidstaten noch haar instellingen ontkomen aan het toezicht op de verenigbaarheid van hun handelingen met het constitutionele handvest waarop zij is gegrond [28], namelijk het VEU, het VWEU, en het Handvest. Anders dan de gemachtigde van Letland, die ter terechtzitting bezwaren uitte aangaande de gevolgen van het toestaan van rechterlijke toetsing van grensoverschrijdende maatregelen, acht ik het ondenkbaar dat de uitvoering van een Unieprogramma louter op grond van de betrokkenheid van meer dan één lidstaat aan elke vorm van rechterlijke controle zou kunnen ontsnappen.

49. Het is evenwel aan de verwijzende rechter om, aan de hand van de hieronder gegeven richtsnoeren, uit te maken of de geldende regeling betreffende de rechterlijke toetsing te verenigen is met het door artikel 47 van het Handvest beschermde recht op toegang tot een rechterlijke instantie. Volgens het Unierecht staat het de nationale rechter vrij om, met inachtneming van de beginselen van doeltreffendheid en gelijkwaardigheid, zijn eigen rechtsgangen en procedurele voorschriften toe te passen. Daar het geschil de uitvoering van Unierecht betreft, omvatten de materiële gronden waaraan de rechterlijke instantie van de lidstaat moet toetsen, naast de toetsingsgronden volgens het administratieve recht van die lidstaat, tevens de algemene rechtsbeginselen en de grondrechten. [29]

50. Het Unierecht belet mijns inziens voorts de lidstaten niet om ruimere mogelijkheden voor toegang tot de rechter en rechterlijke toetsing te bieden dan het Unierecht, mits dit de doeltreffende uitvoering van het Unierecht niet in gevaar brengt. Dit geldt zowel voor de vereisten inzake het procesbelang als voor de criteria tot aanwijzing van toetsbare handelingen. [30]

51. Voor een goed begrip van de rol van de algemene beginselen van Unierecht en artikel 47 van het Handvest voor de onderhavige zaak, moeten twee vragen worden onderscheiden, te weten: i) is er een rechtens bindende afwijzing van de steunaanvraag van MTÜ Liivimaa Lihaveis in het kader van het Ests-Letse programma geweest, en ii) in welke fase van de administratieve procedure heeft deze plaatsgevonden. Met andere woorden: wat was in dit opzicht de beslissende stap? Voor de eerste vraag is artikel 47 van het Handvest van direct belang, terwijl de tweede vraag onder de nationale procesautonomie valt, zoals beperkt door de algemene Unierechtelijke beginselen van doeltreffendheid en gelijkwaardigheid, met het laatste als uitdrukking van het meer algemene beginsel van non-discriminatie.

2. Artikel 47 van het Handvest en het recht op toegang tot een rechterlijke instantie

52. In gedachten moet worden gehouden dat het Handvest uit hoofde van artikel 6, lid 1, VEU deel uitmaakt van het primaire recht van de Europese Unie. Alle Uniewetgeving, met inbegrip van artikel 19, lid 3, van verordening nr. 1080/2006, moet dan ook in overeenstemming met de rechten van het Handvest worden uitgelegd. [31]

28 — Arrest Hof van 10 juli 2003, Commissie/EIB (C-15/00, Jurispr. blz. I-7281, punt 75 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Het Gerecht heeft dit beginsel toegepast op het Europees Economisch en Sociaal Comité in zijn arrest van 31 maart 2011, Italië/EESC (T-117/08, Jurispr. blz. II-1463, punt 32).

29 — Zie bijvoorbeeld arrest Hof van 4 juni 2009, JK Otsa Talu (C-241/07, Jurispr. blz. I-4323). In zijn arrest van 19 september 2002, Huber (C-336/00, Jurispr. blz. I-7699), oordeelde het Hof in punt 40: „goedkeuring door de Commissie van een nationaal steunprogramma heeft echter niet tot gevolg dat dit de hoedanigheid van een gemeenschapsrechtelijke handeling krijgt". Zoals het Hof voorts in hetzelfde punt opmerkte, betekende dit dat in geval van onverenigbaarheid van een *steunovereenkomst* met het door de Commissie goedgekeurde programma, het aan de nationale rechter was om hieruit naar nationaal recht de nodige gevolgtrekkingen te maken, waarbij bij de toepassing van het *nationale recht* rekening wordt gehouden met de relevante bepalingen van het gemeenschapsrecht (mijn cursivering). Zie ook de analyse van advocaat-generaal Alber (punt 53 van diens conclusie in de zaak Huber). Het arrest Huber heeft derhalve niet de regel opzij gezet dat weigeringen tot steunverlening in administratiefrechterlijke procedures, behalve aan de nationale toetsingsgronden, tevens moeten worden getoetst aan algemene beginselen van Unierecht en fundamentele rechten.

30 — Zie, algemeen, arrest Hof van 23 april 2009, Sahlstedt e.a./Commissie (C-362/06 P, Jurispr. blz. I-2903, punt 43).

31 — Arrest Hof van 5 oktober 2010, McB (C-400/10 PPU, Jurispr. blz. I-8965).

53. Het Hof heeft overwogen dat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, ten einde na te gaan of het recht op toegang tot een rechterlijke instantie is geschonden, onderzoekt „of de beperkingen [...] het recht niet in zijn kern hadden aangetast, of hiermee een legitiem doel werd nagestreefd en of er een redelijke verhouding bestond tussen de gebruikte middelen en het beoogde doel”. [32] Gezien het absolute karakter van de gestelde beperking van het recht van toegang tot een rechterlijke instantie die in de onderhavige zaak aan de orde is, moet wel van zeer zwaarwegende redenen sprake zijn alvorens deze gerechtvaardigd kan worden geacht.

54. Het staat buiten twijfel dat Estland en Letland bij de toepassing en uitvoering van het programma gehouden zijn te voldoen aan het door artikel 47 van het Handvest beschermde recht op toegang tot een rechterlijke instantie. Voorts is het Comité van toezicht zelf gebonden aan dit grondrecht. Ik herinner eraan dat het Comité van toezicht zelf de programmagids waarin het beletsel voor toegang tot de rechter is opgenomen, heeft vastgesteld.

55. Ik ben er volledig van overtuigd dat een apert niet-wetgevend lichaam als het Comité van toezicht niet bevoegd kan zijn om de rechterlijke toetsing van zijn eigen besluiten uit te sluiten op een voor de relevante nationale gerechten bindende wijze. Dit zou niet voldoen aan de voorwaarde dat iedere beperking op de uitoefening van de door het Handvest erkende rechten en vrijheden moet worden gesteld „bij wet”. [33] Wil met betrekking tot besluiten van het Comité van toezicht in dit geval een rechtmatige uitsluiting van de toegang tot de rechter kunnen worden aangetoond, dan zal deze moeten berusten op een duidelijk gestelde Estse wet, en niet op de programmagids.

56. Artikel 47 van het Handvest onderstreept derhalve de in vaste rechtspraak geformuleerde beginselen, in de zin dat besluiten van nationale instanties die met gebruikmaking van uitvoerende bevoegdheden de verlening van Uniesteun weigeren, voor rechterlijke toetsing vatbaar dienen te zijn. [34]

3. Artikel 47 van het Handvest en de beginselen van doeltreffendheid en gelijkwaardigheid

57. Zoals ik reeds heb opgemerkt, wordt de autonomie van de verwijzende rechter ten aanzien van de procedure en de openstaande rechtsmiddelen afgebakend door de beginselen van doeltreffendheid en gelijkwaardigheid. Zoals vermeld in punt 47, vallen deze regels naar mijn mening thans binnen het bereik van artikel 47 van het Handvest.

58. Tegen deze achtergrond dient de beoordeling plaats te vinden of het besluit van het Comité van toezicht als zodanig een toetsbare handeling is, dan wel enkel een interne procedurele stap vóór het nemen van de eindbeslissing door de beheersautoriteit. In het laatste geval moet tevens rekening worden gehouden met het feit dat volgens de programmagids (punt 6.7) de laatste stap in de verlening van EFRO-steun bestaat uit het sluiten van een subsidieovereenkomst tussen de beheersautoriteit en de „eerste partner” van het goedgekeurde project. Met andere woorden, het is mogelijk dat het besluitvormingsproces niet uitmondt in een bestuursbesluit in de klassieke zin, maar in een privaat- of bestuursrechtelijke overeenkomst tussen de beheersautoriteit en de eerste partner.

32 — Arrest Hof van 22 december 2010, DEB (C-279/09, Jurispr. blz. I-13849, punt 47). Zie ook arrest Hof van 18 maart 2010, Alassini e.a. (gevoegde zaken C-317/08-C-320/08, Jurispr. blz. I-2213, punt 63). Zie voor het Europese Hof voor de Rechten van de Mens diens arresten van 23 oktober 1996, Levages Prestations Services/Frankrijk (§ 40, Reports of Judgments and Decisions 1996-V), en 31 januari 2012, Assunção Chaves/Portugal (nr. 61226/08, § 71).

33 — Aldus artikel 52, lid 1, van het Handvest.

34 — Arrest JK Otsa Talu.

59. Het is wellicht dienstig erop te wijzen dat op Unieniveau, bij de vaststelling of een bestuursbesluit een duidelijke wijziging brengt in de juridische situatie van de verzoeker, moet worden gekeken naar de inhoud van de bestreden handeling [35] in plaats van naar de vorm [36], en naar de relevante achterliggende juridische verhoudingen. [37]

60. Zo is dus het recht op rechterlijke toetsing verbonden aan handelingen die, hoewel ze zijn vastgesteld in het kader van de voorbereidende procedure, het einde vormen van een afzonderlijke fase in de hoofdprocedure en rechtsgevolgen sorteren. [38] Het is dienstig erop te wijzen dat het Hof zich specifiek heeft uitgesproken over de rechtsgevolgen van besluiten van Unielichamen in de beginfase van een verscheidene fasen omvattende procedure, waarbij ten aanzien van bepaalde aanvragers Uniesteun werd geweigerd. Het Hof heeft geoordeeld dat de opstelling van lijsten rechtsgevolgen kan hebben in die zin, dat dit tot gevolg kan hebben dat bepaalde ondernemingen van de lijst worden weggelaten en daarmee niet de mogelijkheid krijgen mee te dingen naar bepaalde contracten. [39]

61. Ik wil hieraan toevoegen dat de hedendaagse wijze van administratieve besluitvorming mogelijk niet resulteert in een bestuursbesluit, maar in een administratief- of privaatrechtelijke overeenkomst tussen de betrokken overheidsinstantie en een particulier. Het is mogelijk dat kennisgeving van deze overeenkomst aan de onsuccesvolle aanvragers nooit plaatsvindt of dat hun nooit toegang tot de inhoud ervan wordt verschaft. [40] Met andere woorden, in een dergelijk geval kan het besluit tot feitelijke afwijzing van de steunaanvraag zijn genomen vóór de sluiting van de overeenkomst. Mijns inziens moet de aanvrager dan toegang tot een rechterlijke instantie hebben om die afwijzing te bestrijden, tenzij tegen een negatief steunbesluit een andere voorziening in rechte dan een administratief beroep openstaat. [41]

62. De verwijzingsbeslissing bevat geen uiteenzetting van de relevante nationaalrechtelijke bepalingen inzake bestuurlijke besluitvorming en de procedures van administratieve rechtspraak. Daarom kan niet worden vastgesteld welke rechtsmiddelen en voorzieningen open staan in een overeenkomstige, zuiver nationale situatie. Zoals ik al heb opgemerkt dient er voor gevallen van afwijzing van een steunaanvraag evenwel een voorziening in rechte te open te staan, en moet deze voorziening voldoen aan de uit de beginselen van doeltreffendheid en gelijkwaardigheid voortvloeiende voorwaarden. Uiteindelijk, wanneer alle andere naar nationaal recht geboden rechtsmiddelen geen effectieve bescherming in rechte vermogen te bieden, moet de nationale rechtsorde van de lidstaat zorgen voor een „zelfstandig beroep" waarin de verenigbaarheid van nationale bepalingen met Unierecht onderzocht kan worden. [42]

35 — Beschikking Hof van 31 maart 2011, Mauerhofer/Commissie (C-433/10 P, punt 58).

36 — Arrest Hof van 26 januari 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commissie (C-362/08 P, Jurispr. blz. I-669, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

37 — Zie beschikking Mauerhofer/Commissie (punt 61) en arrest Internationaler Hilfsfonds/Commissie).

38 — Conclusie van advocaat-generaal Bot van 5 juli 2012 in zaak C-402/11 P, Jager & Polacek/BHIM (arrest van 18 oktober 2012), punt 42, met verwijzing naar arrest Hof van 11 november 1981, IBM/Commissie (60/81, Jurispr. blz. 2639).

39 — Arrest van 27 september 1988, Verenigd Koninkrijk/Commissie (114/86, Jurispr. blz. I-5289, punt 13).

40 — Volgens het antwoord van Liivimaa Lihaveis op de schriftelijke vragen van het Hof, heeft in juli 2010 een uitwisseling van e-mails plaatsgevonden tussen de beheersautoriteit van het programma en het ministerie van Binnenlandse Zaken van Estland, waarin de eerste uitlegde dat in het kader van het Ests-Letse programma geen administratieve besluiten worden genomen inzake de goedkeuring of afwijzing van projecten. Onsuccessvolle gegadigden ontvangen enkel een brief met de redenen voor de afwijzing.

41 — Ter terechtzitting werd tot in detail besproken of de beheersautoriteit is gebonden aan de besluiten van het Comité van toezicht, en of de eerste wel of niet bevoegd is om de afwijzing van steunaanvragen door de laatste opzij te zetten. Mijns inziens is dit nauwelijks relevant aangezien de bestreden brief de enige kennisgeving aan de aanvrager vormde. Bovendien bepaalt regel 5, punt 8, van het reglement van orde van het Comité van toezicht: in „het geval dat de beheersautoriteit diepgaande bezwaren heeft met betrekking tot de verenigbaarheid van een besluit van het Comité van toezicht met de juridische grondslag van het programma, wordt geen besluit genomen voordat de beheersautoriteit door contact op te nemen met de betrokken instanties en organisaties opheldering heeft verkregen. [...] In een nieuw besluit van het Comité van toezicht moet rekening worden gehouden met het verslag".

42 — Arrest Unibet (punt 65).

63. Wat betreft het doeltreffendheidsbeginsel is het vaste rechtspraak van het Hof dat, bij de beoordeling van de vraag of een nationaal voorschrift de toepassing van het Unierecht praktisch onmogelijk of uiterst moeilijk maakt, rekening moet worden gehouden met „de plaats van die bepaling in de gehele procedure, en van het verloop en de bijzondere kenmerken ervan" en in voorkomende gevallen met „de beginselen die aan het betrokken nationale rechtsplegingsysteem ten grondslag liggen, zoals de bescherming van de rechten van de verdediging, het rechtszekerheidsbeginsel en het goede verloop van de procedure".[43] Hieruit volgt dat de verwijzende rechter bij zijn onderzoek of het besluit van het Comité van toezicht een toetsbare handeling is, moet nagaan of er bij gebreke van een administratief beroep alternatieve voorzieningen voorhanden zijn die effectieve rechtsbescherming bieden.

64. Wat het gelijkwaardigheidsbeginsel betreft, verontrust het mij dat in Estland alleen de steunverlening in het kader van de Europese territoriale samenwerkingprogramma's lijkt te zijn uitgesloten van rechterlijke toetsing. Dit lijkt neer te komen op een bijzondere en beperkende procesrechtelijke situatie die niet geldt voor overeenkomstige geschillen van zuiver nationale (in dit geval Estse) aard. Het is evenwel een zaak voor de verwijzende rechter om uit te maken of dit neerkomt op een schending van het gelijkwaardigheidsbeginsel.[44]

4. De omvang van de volgens algemene beginselen van Unierecht vereiste rechterlijke toetsing

65. Ik sluit af met enige opmerkingen over de omvang van de rechterlijke toetsing die open staat voor verzoekers wier aanvragen zijn geweigerd door het Comité van toezicht.

66. Naar mijn mening is het door MTÜ Liivimaa Lihaveis bestreden steunbesluit uiteindelijk discretionair van aard, in de zin dat zelfs de aanvragers die aan de juridische criteria en de voorwaarden voor steunverlening voldoen, daarop nog geen subjectief recht hebben. Er kunnen immers meer aanvragen zijn die aan de criteria voldoen dan waarvoor middelen beschikbaar zijn. Omgekeerd kan het zijn dat geen van de ingediende projecten goed genoeg wordt geacht om te worden gefinancierd, zelfs wanneer deze daarvoor naar de formele en technische criteria wel in aanmerking komen.

67. Dit betekent dat, zelfs wanneer het project van MTÜ Liivimaa Lihaveis aan alle uit hoofde van de Europese territoriale samenwerking vastgestelde criteria voldeed, de steun toch kon worden geweigerd.

68. Voorts moet de nationale rechter rekening houden met het feit dat het Comité van toezicht is gebonden aan dezelfde criteria als die welke gelden voor de instellingen van de Unie wanneer deze hun beoordelingsbevoegdheid uitoefenen. Het Hof heeft in dit verband geoordeeld dat „de naleving van de door de communautaire rechtsorde in administratieve procedures geboden waarborgen van des te groter fundamenteel belang" is. Tot die waarborgen behoren met name de verplichting voor de bevoegde instelling om alle relevante gegevens van het geval zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken, het recht van de belanghebbende om zijn standpunt kenbaar te maken en zijn recht op een beslissing die toereikend is gemotiveerd. Enkel dan is het Hof in staat om te toetsen of voldaan is aan alle feitelijke en juridische vereisten waarvan de uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid afhangt.[45] Deze criteria maken mijns inziens deel uit van de plicht tot behoorlijk bestuur, die thans tot uitdrukking komt in artikel 41 van het Handvest.

43 — Arresten Agrokonsulting-04 (punt 48); zie ook arresten van 14 december 1995, Peterbroeck (C-312/93, Jurispr. blz. I-4599, punt 14), en 29 oktober 2009, Pontin (C-63/08, Jurispr. blz. I-10467, punt 47).

44 — Arrest Agrokonsulting-04 (punt 39).

45 — Arrest van 21 november 1991, Technische Universität München (C-269/90, Jurispr. blz. I-5469, punt 14).

69. Verder hoeft de rechterlijke toetsing door de nationale rechter volgens het Unierecht evenwel niet te gaan. [46]

70. Ik stel derhalve voor om vraag a) aldus te beantwoorden dat, ongeacht het reglement van orde van een door twee lidstaten in het kader van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling gezamenlijk opgericht Comité van toezicht, zoals de programmagids van het Comité van toezicht voor het Ests-Letse programma 2007-2013, die bepaalt dat tegen besluiten van het Comité niet in rechte kan worden opgekomen, het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming en artikel 47 van het Handvest vereisen dat een aanvrager wiens aanvraag voor steun op grond van verordening nr. 1080/2006 en verordening nr. 1083/2006 is afgewezen, de gelegenheid moet hebben die afwijzing aan te vechten voor een bevoegde rechterlijke instantie in de voor het beheer van het programma verantwoordelijke lidstaat. Het is aan de nationale rechter om, met inachtneming van de uit de beginselen van gelijkwaardigheid en effectieve rechterlijke bescherming voortvloeiende vereisten, uit te maken welke procedurevoorschriften en beginselen van nationaal recht in dit verband de toegang tot de rechter regelen.

D – *Gevolgen van het arrest in de tijd*

71. Ik zie geen reden om het betoog van de Letse regering te aanvaarden dat aan het arrest geen terugwerkende kracht moet worden toegekend (behalve voor reeds aanhangige zaken betreffende het Comité van toezicht) op de grond dat, ware dit wel het geval, dit een extra belasting voor de nationale begrotingen zou betekenen. De Letse regering heeft voorts betoogd dat een golf van beroepen zou worden ingesteld met betrekking tot reeds uitgevoerde besluiten van het Comité van toezicht, indien de gevolgen van het arrest in de tijd niet zouden worden beperkt.

72. Alvorens het Hof de uitzonderlijke stap doet om de gevolgen van een arrest in de tijd te beperken, moet aan twee voorwaarden worden voldaan, namelijk dat de betrokkenen te goeder trouw hebben gehandeld en dat er een gevaar bestaat voor ernstige verstoringen wanneer deze gevolgen niet worden beperkt. [47]

73. Wat de voorwaarde betreft dat de betrokkenen te goeder trouw hebben gehandeld, hadden de Estse en de Letse regering in het algemeen, en het Comité van toezicht in het bijzonder, zich, toen zij de regels betreffende de besluitvorming in het kader van de Europese territoriale samenwerking opstelden, rekenschap moeten geven van de vereisten van het Unierechtelijke beginsel van effectieve rechterlijke bescherming.

74. Met betrekking tot het criterium dat er gevaar moet bestaan voor ernstige verstoringen, heeft het Hof duidelijk gemaakt dat de mogelijke financiële gevolgen voor een lidstaat van een prejudicieel arrest, op zich nooit een rechtvaardiging zijn geweest voor een beperking van de werking van dat arrest in de tijd. [48] Aangezien er geen subjectief recht op de verlening van steun uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling bestaat, staat bovendien niet vast dat de uitlegging die het Hof zal geven, voor de betrokken lidstaten financiële gevolgen zal hebben.

75. In die omstandigheden is er in het onderhavige geval geen enkel element dat een afwijking rechtvaardigt van het beginsel dat een uitleggingsarrest terugwerkt tot de datum van inwerkingtreding van het uitgelegde voorschrift.

46 — Zie bijvoorbeeld arrest JK Otsa Talu.

47 — Arrest van 19 december 2013, Vent De Colère! e.a. (C-262/12, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

48 — Zie in die zin onder meer arrest van 19 oktober 1995, Richardson (C-137/94, Jurispr. blz. I-3407, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

IV – **Conclusie**

76. Op grond van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vragen van de Tartu Ringkonnakohus als volgt te beantwoorden:

„Vraag a)

Het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie vereisen dat een aanvrager wiens aanvraag voor steun op grond van verordening (EG) nr. 1080/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1783/1999 en verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1260/1999 is afgewezen, de gelegenheid moet hebben tegen die afwijzing op te komen voor een bevoegde rechterlijke instantie in de voor het beheer van het programma verantwoordelijke lidstaat. Het is aan de verwijzende rechter om uit te maken welke procedurevoorschriften en beginselen van nationaal recht in dit verband de toegang tot de rechter regelen, mits deze voldoen aan de uit de beginselen van gelijkwaardigheid en effectieve rechterlijke bescherming voortvloeiende vereisten.

Vragen b) en c)

Besluiten van een toezichtcomité dat door twee lidstaten gezamenlijk is opgericht in het kader van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, zoals het Comité van toezicht voor het Ests-Letse programma 2007-2013, zijn geen handelingen van een instelling, orgaan of instantie van de Unie in de zin van artikel 263 VWEU. De bevoegdheid om kennis te nemen van en te beslissen op beroepen tegen besluiten van dergelijke comités komt toe aan de nationale rechter en niet aan het Gerecht van de Europese Unie.”