Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NIILO JÄÄSKINEN
13 päivänä maaliskuuta 2014[1]

Asia C-562/12

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

(Ennakkoratkaisupyyntö – Tartu Ringkonnakohus (Viro))

Asetus (EY) N:o 1083/2006 — Asetus (EY) N:o 1080/2006 — Euroopan aluekehitysrahasto — Euroopan alueellisen yhteistyön edistämiseksi laaditun toimenpideohjelman seurantakomitean toimivaltuudet — Kahden jäsenvaltion yhteinen ohjelma — Seurantakomitean ja ohjelman hallintoviranomaisen välinen tehtäväjako — Seurantakomitean päätösten tuomioistuinvalvontaa koskeva kielto — Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla — Unionin oikeuden soveltamisen käsite — SEUT 263 artiklassa tarkoitetut unionin elinten ja laitosten toimet — Muutoksenhakukelpoiset toimet — Kansallinen menettelyllinen autonomia — Tehokkuus- ja vastaavuusperiaate

I **Johdanto**

1. Viro–Latvia-ohjelma 2007–2013 on Euroopan alueellisen yhteistyön alaisuudessa toteutettava rajat ylittävä yhteistyöohjelma. Tartu Ringkonnakohus (Tarton muutoksenhakutuomioistuin, Viro) pyytää selventämään, onko ehdoton kielto hakea muutosta hankkeen rahoituksen epäämisestä tehtyyn ohjelman seurantakomitean (jäljempänä seurantakomitea) päätökseen unionin oikeuden mukainen. Seurantakomitean antamien ohjelmaa koskevien ohjeiden (jäljempänä ohjeet) mukaan sen päätöksiin ei voida hakea muutosta tuomioistuimessa. Ohjelmaa hallinnoidaan kahden jäsenvaltion, Viron ja Latvian, ja Viron sisäasiainministeriön tekemän hallinnollisen sopimuksen mukaisesti.

2. Kansallinen tuomioistuin on huolestunut varsinkin kiellon yhteensopivuudesta Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1260/1999 kumoamisesta 11.7.2006 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006[2] 63 artiklan 2 kohdan kanssa, luettuna yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan kanssa, jossa suojataan oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — EUVL L 210, s. 25. Asetus N:o 1083/2000 on kumottu Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta 17.12.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1303/2013 (EUVL L 347, s. 320). Asiassa sovelletaan kuitenkin ajallisesti asetusta N:o 1083/2006

3. Kansallinen tuomioistuin myös tiedustelee, onko Euroopan unionin yleisellä tuomioistuimella vai kansallisella tuomioistuimella toimivalta ratkaista seurantakomitean päätöksestä nostettu kanne. Tämä kysymys liittyy läheisesti sen määrittämiseen, voidaanko seurantakomitean päätöstä pitää SEUT 263 artiklassa tarkoitettuna Euroopan unionin elinten ja laitosten toimena.

4. Käsiteltävää asiaa mutkistaa tuen myöntämisen monivaiheisuus Euroopan alueellisen yhteistyön yhteydessä. Ennakkoratkaisupyynnöstä ei ilmene, onko seurantakomitean päätös, jolla hylättiin MTÜ Liivimaa Lihaveisin hakemus, Viron lainsäädännön nojalla oikeudellisesti sitova päätös, joka voi olla tuomioistuinvalvonnan kohteena, vai tekeekö esimerkiksi ohjelman hallintoviranomainen tämänkaltaisen päätöksen menettelyn myöhemmässä vaiheessa. Vaikka Viro–Latvia-ohjelma 2007–2013 on unionin ohjelma, sen toteutukseen sovellettavissa jäsenvaltioiden tuomioistuinvalvontajärjestelmissä on väistämättä eroja.

5. Näistä asiaa mutkistavista seikoista huolimatta unionin oikeuden perusperiaate on, että vaikka lähtökohtaisesti kansallisessa lainsäädännössä on määritettävä yksityisen oikeussubjektin asiavaltuus ja oikeussuojan tarve, unionin oikeudessa edellytetään kuitenkin, että kansallisessa lainsäädännössä ei loukata yksilön oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan.[3] Jäsenvaltioiden on näet luotava oikeussuojakeinojen ja menettelyjen järjestelmä, jolla voidaan varmistaa kyseisen oikeuden kunnioittaminen.[4] Tarkastelen Tartu Ringkonnakohusin esittämiä ennakkoratkaisukysymyksiä tämä vaatimuksen huomioon ottaen.

II **Asiaa koskevat oikeussäännöt, pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymykset**

A *Viro–Latvia-ohjelma ja asian kannalta merkitykselliset unionin oikeuden ja Viron oikeuden säännökset*

1. Johdanto

6. Viro–Latvia-ohjelma 2007–2013 on asetuksen (EY) N:o 1083/2006 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu ”toimenpideohjelma”. Lisäksi useampaa kuin yhtä jäsenvaltiota koskevana alueellisen yhteistyön hankkeena sitä säännellään myös Euroopan aluekehitysrahastosta ja asetuksen (EY) N:o 1783/1999 kumoamisesta 5.7.2006 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1080/2006.[5]

2. Asiaa koskevat oikeussäännöt

7. Toimenpideohjelma hyväksyttiin 21.12.2007 tehdyllä komission päätöksellä K(2007) 6603 lopullinen,[6] ja sen tarkoituksena oli edistää Euroopan alueellista yhteistyötä. Ohjelma sai tukea Euroopan aluekehitysrahastosta (jäljempänä EAKR).

3 — Asia C-432/05, Unibet, tuomio 13.3.2007 (Kok., s. I-2271, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

4 — Ibid.

5 — EUVL L 210, s. 1. Euroopan komissio huomautti istunnossa, että kyseinen asetus on Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmia koskeva lex specialis. Asetus N:o 1080/2006 on kumottu Euroopan aluekehitysrahastosta ja Investoinnit kasvuun ja työpaikkoihin -tavoitetta koskevista erityissäännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1080/2006 kumoamisesta 17.12.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1301/2013 (EUVL L 347, s. 289). Asiassa sovelletaan kuitenkin ajallisesti asetusta N:o 1080/2006.

6 — Ennakkoratkaisupyynnön mukaan komissio teki 24.10.2012 päätöksen C(2012) 7497, jolla muutettiin päätöstä K(2007) 6603.

8. EAKR:n ohjelmien perushallintorakenteesta säädetään asetuksen N:o 1083/2006 59 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan jäsenvaltion on nimettävä kullekin toimenpideohjelmalle hallintoviranomainen, todentamisviranomainen ja tarkastusviranomainen. Saman asetuksen 59 artiklan 5 kohdassa kuitenkin säädetään, että Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitteen toimenpideohjelmien hallinnointia ja valvontaa koskevat erityissäännöt vahvistetaan asetuksessa N:o 1080/2006.

9. Asetuksen N:o 1083/2006 60 artiklassa säädetään hallintoviranomaisen tehtävistä, ja sen mukaan hallintoviranomainen vastaa toimenpideohjelman hallinnoinnista ja täytäntöönpanosta moitteettoman varainhoidon periaatetta noudattaen. Hallintoviranomaisen tehtävänä on erityisesti varmistaa, että rahoitettavat toimet valitaan toimenpideohjelmaan sovellettavien perusteiden mukaisesti ja että toimet ovat koko niiden täytäntöönpanoajan niitä koskevien yhteisön ja kansallisten sääntöjen mukaiset. Hallintoviranomainen myös ohjaa seurantakomitean työtä ja toimittaa seurantakomitealle asiakirjat, joita tarvitaan toimenpideohjelman täytäntöönpanon laadun seurantaa varten ohjelman erityistavoitteiden perusteella.

10. Asetuksen N:o 1083/2006 63 artikla, joka mainitaan ennakkoratkaisupyynnössä asian kannalta merkityksellisenä unionin oikeuden säännöksenä, koskee seurantakomiteaa. Sen mukaan jäsenvaltion on perustettava kutakin toimenpideohjelmaa varten seurantakomitea yhteisymmärryksessä hallintoviranomaisen kanssa. Yksi seurantakomitea voidaan perustaa useita toimenpideohjelmia varten. Kukin seurantakomitea laatii työjärjestyksensä noudattaen asianomaisen jäsenvaltion institutionaalisia, oikeudellisia ja taloudellisia puitteita ja vahvistaa sen yhteisymmärryksessä hallintoviranomaisen kanssa voidakseen suorittaa asetuksen mukaiset tehtävänsä.[7]

11. Asetuksen N:o 1083/2006 70 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan jäsenvaltiot vastaavat toimenpideohjelmien hallinnosta ja valvonnasta.

12. Alueellisiin yhteistyöohjelmiin sovellettavista erityissäännöistä säädetään asetuksessa N:o 1080/2006, jonka 14 artiklan mukaan toimenpideohjelmaan osallistuvien jäsenvaltioiden on nimettävä yksi hallintoviranomainen, yksi todentamisviranomainen ja yksi tarkastusviranomainen, joka on siitä jäsenvaltiosta, jossa hallintoviranomainen sijaitsee. Hallintoviranomaisen on ohjelma-alueella edustettuina olevia jäsenvaltioita kuultuaan perustettava yhteinen tekninen sihteeristö. Se avustaa hallintoviranomaista ja seurantakomiteaa näiden hoitaessa tehtäviään. Kunkin toimenpideohjelmaan osallistuvan jäsenvaltion on nimettävä edustajansa asetuksen N:o 1083/2006 63 artiklassa tarkoitettuun seurantakomiteaan.

13. Asetuksen N:o 1080/2006 15 artiklan 1 kohdan mukaan hallintoviranomainen muun muassa hoitaa asetuksen N:o 1083/2006 60 artiklassa säädetyt tehtävät.

14. Asetuksen N:o 1080/2006 19 artiklan 3 kohdan mukaan asetuksen N:o 1083/2006 65 artiklassa tarkoitettujen tehtävien lisäksi seurantakomitea tai sille raportoiva ohjauskomitea vastaa toimien valinnasta.

15. Viro–Latvia-ohjelman 2007–2013 toteuttamiseksi luotiin erillinen hallintojärjestelmä kyseisten jäsenvaltioiden hallitusten ja Viron tasavallan sisäasiainministeriön tekemän yhteisen sopimuksen mukaisesti. Hallintojärjestelmä sijaitsee pääosin Virossa.

7 — Asetuksen N:o 1083/2006 64 artiklan 1 kohdan mukaan seurantakomitean puheenjohtajana toimii jäsenvaltion tai hallintoviranomaisen edustaja. Jäsenvaltio päättää komitean kokoonpanosta yhteisymmärryksessä hallintoviranomaisen kanssa. Asetuksen N:o 1083/2006 64 artiklan 2 kohdan mukaan komission edustaja osallistuu omasta aloitteestaan tai seurantakomitean pyynnöstä seurantakomitean työhön neuvonantajan ominaisuudessa.

16. Viron tasavallan sisäasiainministeriö hoitaa hallintoviranomaisen (ks. Viro–Latvia-ohjelman 2007–2013 7.2 kohta), todentamisviranomaisen (ks. saman ohjelman 7.3 kohta) ja tarkastusviranomaisen (ks. saman ohjelman 7.4 kohta) tehtäviä. Hallintoviranomainen perusti toimenpideohjelmaa hallinnoivan yhteisen teknisen sihteeristön (saman ohjelman 7.7 kohta).

17. Edellä mainitulla sopimuksella perustettiin lisäksi seurantakomitea, joka koostuu seitsemästä jäsenestä sekä Virosta että Latviasta. Se perustettiin edellä 15 kohdassa tarkoitetun yhteisen sopimuksen, asetuksen N:o 1080/2006 14 artiklan 3 kohdan, ja asetuksen N:o 1083/2006 63 ja 64 artiklan ja Viro–Latvia-ohjelman 2007–2013 7.6.2 kohdan mukaisesti. Kyseinen elin on tehnyt pääasian oikeudenkäynnissä riitautetun päätöksen.

18. Seurantakomitea hyväksyi ohjeet, joissa käsitellään tukihakemusten laatimista sekä hankkeen toteuttamista ja seurantaa, hankkeesta raportointia ja hankkeen päätökseen saattamista. Viro–Latvia-ohjelman 2007–2013 7.6.3 kohdan mukaan ”seurantakomitea laatii työjärjestyksensä ja vahvistaa sen yhteisymmärryksessä hallintoviranomaisen kanssa voidakseen suorittaa yleisasetuksen ja EAKR-asetuksen mukaiset tehtävänsä”. [8]

19. Ohjeiden 6.6 kohdan neljännen alakohdan mukaan ”seurantakomitean päätöksiin ei voida hakea muutosta”.

20. Rakennetuista vuosille 2007–2013 annetun Viron lain (Perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seadus, jäljempänä StS 2007–2013) 1 §:n 3 momentissa säädetään, että useita lain pykäliä sovelletaan asetuksen N:o 1083/2006 3 artiklan 2 kohdan c alakohdassa määritellyn Euroopan alueellisen yhteistyön toimenpideohjelmiin perustuvan rakennetuen myöntämiseen ja käyttämiseen. StS 2007–2013:n 1 §:n 5 momentin mukaan hallintomenettelylain (haldurmenetluse seadus) säännöksiä sovelletaan tässä laissa säädettyihin menettelyihin ottaen huomioon siihen sisältyvät yksityiskohtaiset säännökset. [9]

B *Pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymykset*

21. MTÜ Liivimaa Lihaveis, joka on virolainen karjankasvattajien taloudellinen yhdistys, teki vuoden 2010 helmikuussa Viro–Latvia-ohjelman 2007–2013 yhteydessä hakemuksen rahoituksen saamiseksi hankkeelle, ”jonka tarkoituksena on kehittää uusi tuote, joka on tuotettu Viron ja Latvian kaikkein monimuotoisimmilla laitumilla kasvatetusta laadukkaasta lihakarjasta, ja vastaava tuotemerkki” (jäljempänä hanke).

22. MTÜ Liivimaa Lihaveisin esittämä hanke läpäisi valintamenettelyn ensimmäisen vaiheen, jossa se todettiin teknisesti tukikelpoiseksi. Tämän jälkeen hanke toimitettiin laatuarviointia varten yhteiselle tekniselle sihteeristölle, joka toimitti arvioinnin perusteella tehdyn hankkeen luokituksen seurantakomitealle. Yhteinen tekninen sihteeristö lähetti 19.4.2010 MTÜ Liivimaa Lihaveisille kirjeen, jossa ilmoitettiin, että sen hakemus oli läpäissyt valintamenettelyn ensimmäisen vaiheen ja että se oli todettu teknisesti tukikelpoiseksi. MTÜ Liivimaa Lihaveisille ilmoitettiin lisäksi, että yhteinen tekninen sihteeristö tekisi seuraavaksi hakemuksen laatuarvioinnin mutta että seurantakomitea tekisi ”lopullisen päätöksen” 29.6.2010.

8 — Komission istunnossa esittämien huomautusten mukaan ohjeet kuitenkin annettiin Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 ja Euroopan aluekehitysrahastosta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1080/2006 täytäntöönpanoa koskevista säännöistä 8.12.2006 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1828/2006 (EUVL L 371, s. 1) 5 artiklan 1 kohdan perusteella. Ks. myös Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 ja Euroopan aluekehitysrahastosta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1080/2006 täytäntöönpanoa koskevista säännöistä 8.12.2006 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1828/2006 oikaisu (EUVL 2007, L 45, s. 1).

9 — Ennakkoratkaisupyynnön mukaan Tartu Halduskohus katsoo, että näillä säännöksillä suljetaan pois hallintomenettelylain soveltaminen Viro–Latvia-ohjelmaan. Ks. jäljempänä 25 kohta.

23. Seurantakomitea hylkäsi MTÜ Liivimaa Lihaveisin tukihakemuksen kokouksessaan 28.–29.6.2010. Yhteinen tekninen sihteeristö ilmoitti seurantakomitean päätöksestä MTÜ Liivimaa Lihaveisille 7.7.2010 päivätyssä kirjeessään.

24. MTÜ Liivimaa Lihaveis nosti Tartu Halduskohusissa (Tarton hallintotuomioistuin) 1.11.2010 kanteen, jossa tuomioistuinta vaadittiin kumoamaan seurantakomitean päätös sen hakemuksen hylkäämisestä ja määräämään seurantakomitea tutkimaan hakemus uudelleen ja tekemään lainmukainen hallinnollinen päätös.

25. Tartu Halduskohus hylkäsi kanteen riidanalaisen päätöksen kumoamiseksi 21.9.2011 antamallaan ratkaisulla sillä perusteella, ettei päätös ollut hallintotoimi, joka voidaan riitauttaa hallintotuomioistuimessa. StS 2007–2013 1 §:n 3 momentissa, luettuna yhdessä 5 momentin kanssa, suljetaan pois hallintomenettelylain säännösten soveltaminen Viro–Latvia-ohjelman 2007–2013 hankkeisiin. Halduskohusin mukaan, kun otetaan huomioon ohjelma-asiakirjaan sisältyvät päätöksentekomenettelyä koskevat erityissäännökset, voitiin päätellä, että lainsäätäjän tarkoituksena oli jättää kyseisen hallintomenettelyä koskevan kansallisen säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle seurantakomitea, joka ei ole hallintoelin vaan kansainvälinen komitea.

26. Halduskohus myös totesi, että vaikka seurantakomitean päätöstä pidettäisiin hallintotoimena, kyse olisi hallinnon sisäisestä toimesta, jonka osalta kantajalla ei ole muutoksenhakuoikeutta, koska riidanalaisella päätöksellä ei luotu, lakkautettu tai muutettu hallinnon ulkopuolisten henkilöiden oikeuksia tai velvollisuuksia.

27. Lokakuussa 2011 kantaja valitti Tartu Halduskohusin ratkaisusta Tartu Ringkonnakohusiin. Viimeksi mainittu päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää Euroopan unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”a) Onko neuvoston asetuksen N:o 1083/2006 63 artiklan 2 kohdan, luettuna yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, mukaisena pidettävä kahden jäsenvaltion yhteisesti perustaman seurantakomitean työjärjestystä, kuten Viro–Latvia-ohjelman 2007–2013 seurantakomitean vahvistamia ohjelmaa koskevia ohjeita, joissa todetaan, ettei seurantakomitean päätöksiin voida hakea muutosta [yhdessäkään tuomioistuimessa] [10] (ohjelmaa koskevien ohjeiden 6.6 kohdan neljäs alakohta: ’The decisions of the Monitoring Committee are not appealable at any place of jurisdiction.’)?

b) Jos kysymykseen a vastataan kieltävästi, onko EUT-sopimuksen 267 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohtaa tulkittava siten, että Viro–Latvia-ohjelman 2007–2013 seurantakomitean vahvistamien ohjelmaa koskevien ohjeiden [6.6.4] kohta on unionin toimielimen, elimen tai laitoksen toimi, joka on kumottava?

c) Jos kysymykseen a vastataan kieltävästi, onko EUT-sopimuksen 263 artiklan ensimmäisen kohdan toista virkettä, luettuna yhdessä 256 artiklan 1 kohdan ja 274 artiklan kanssa, tulkittava siten, että toimivalta ratkaista Viro–Latvia-ohjelman 2007–2013 seurantakomitean päätöksestä nostettu kanne on Euroopan unionin yleisellä tuomioistuimella, vai onko kyseinen toimivalta kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltaisella tuomioistuimella?”

10 — Euroopan komission 15.11.2013 kirjallisten huomautustensa 39 kohtaan tekemän oikaisun mukaan hakasulkeissa olevat sanat (”at any place of juridiction”) eivät sisältyneet ohjeiden siihen versioon, jota sovelletaan ajallisesti käsiteltävään asiaan.

III **Arviointi**

A *Alustavat huomautukset*

28. Kansallinen tuomioistuin tarvitsee nähdäkseni unionin oikeuden tulkintaa kahdesta keskeisestä näkökohdasta. Ensinnäkin siitä, mitkä tuomioistuimet ovat toimivaltaisia ratkaisemaan oikeusriidan, jäsenvaltion tuomioistuimet vai unionin yleinen tuomioistuin, ja toiseksi siitä, onko rahoituksen hylkäämisestä tehtyjen päätösten jättäminen tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle käsiteltävän asian tosiseikkojen perusteella unionin oikeuden mukaista.

29. Aluksi on hyödyllistä huomauttaa, että jos kansallisen tuomioistuimen kysymykseen b vastattaisiin myöntävästi ja Viro–Latvia-ohjelman 2007–2013 seurantakomitean päätös olisi SEUT 263 artiklassa tarkoitettu unionin toimielimen, elimen ja laitoksen toimi, kansallisen tuomioistuimen kysymyksessä c tiedustelema toimivalta ratkaista MTÜ Liivimaa Lihaveisin nostama kanne olisi todellakin unionin yleisellä tuomioistuimella eikä virolaisilla tuomioistuimilla. Tätä koskee kansallisen tuomioistuimen kysymys c. Tarkastelen näin ollen kysymyksissä b ja c esille nousevia oikeudellisia kysymyksiä ennen kuin vastaan kysymykseen a, joka koskee ohjeiden 6.6.4 kohdan yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa.

B *Vastaus kysymyksiin b ja c*

30. Asetuksissa N:o 1080/2006 ja 1083/2006 edellytettävä seurantakomitea on perustettu Latvian ja Viron välisen sopimuksen ehtojen mukaisesti. Ensiksi mainittu asetus on alueellisiin yhteistyöohjelmiin sovellettava erityissäädös.[11] Asetuksen N:o 1080/2006 19 artiklan 3 kohdassa myös säädetään, että seurantakomitea tai sille raportoiva ohjauskomitea ”vastaa toimien valinnasta”. Juuri tämä säännös on avainasemassa riita-asian ratkaisemisessa, koska kyseinen ohjelma kuuluu Euroopan alueellisen yhteistyön eikä asetuksen N:o 1083/2006 63 artiklan 2 kohdan piiriin, vaikka ennakkoratkaisukysymyksessä a viitataankin jälkimmäiseen.

31. Istunnossa selvennettiin, ettei kyseistä sopimusta ole tehty kansainvälisten sopimusten tekemistä ja ratifiointia koskevien määräysten mukaisesti. Kyseessä vaikuttaa olevan väline, jota on kuvattu kansainväliseksi hallinnolliseksi sopimukseksi.[12] Ei ole mitenkään epätavallista, että lähi- tai naapurivaltioiden viranomaiset sopivat keskenään tiettyjen käytännön tehtävien hoidosta tai teknisen tai hallinnollisen yhteistyön toteuttamisesta turvautumatta muodollisiin sopimuksentekomenettelyihin. Tällaisten järjestelyjen, joihin usein liittyy yhteisten työryhmien tai komiteoiden, sekatyöryhmien tai -komiteoiden tai vastaavien elinten perustaminen, oikeudellinen luonne on hämärä kansainvälisessä oikeudessa.[13]

32. Siitä riippumatta, miten seurantakomitean oikeudellinen luonne määritetään kansainvälisessä tai kansallisessa oikeudessa, nähdäkseni on joka tapauksessa kiistatonta, ettei seurantakomitea ole SEUT 263 artiklassa tarkoitettu unionin toimielin, elin tai laitos, minkä vuoksi unionin yleisellä tuomioistuimella ei myöskään ole toimivaltaa sen suhteen.

33. Kun tarkastellaan ensimmäistä näistä ryhmistä, seurantakomitea ei selvästikään ole unionin ”toimielin”. SEU 13 artiklan mukaan unionin toimielimiä ovat Euroopan parlamentti, Eurooppa-neuvosto, neuvosto, Euroopan komissio, Euroopan unionin tuomioistuin, Euroopan keskuspankki ja tilintarkastustuomioistuin.

11 — Ks. asetuksen N:o 1080/2006 johdanto-osan 14 perustelukappale ja asetuksen N:o 1083/2006 johdanto-osan 48 perustelukappale.

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

13 — Klabbers, ibid., s. 94–97.

34. Lissabonin sopimuksella käyttöön otetun SEUT 263 artiklan ensimmäisen kohdan toiseen virkkeeseen sisältyy kuitenkin uusi unionin primaarioikeuden määräys, jonka mukaan unionin tuomioistuimet valvovat myös unionin elinten ja laitosten sellaisten toimien laillisuutta, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiin osapuoliin.[14] Kuten unionin yleinen tuomioistuin on huomauttanut, SEUT 263 artiklan ensimmäisen kohdan sanamuodosta ei kuitenkaan voida tehdä sitä johtopäätöstä, että kaikkia unionin organisaatiorakenteeseen kuuluvia yksiköitä tai rakenteita voitaisiin pitää unionin elimenä tai laitoksena.[15]

35. Tiettyjen edellytysten on siten täytyttävä, jotta yksikkö kuuluu tämän SEUT 263 artiklan määräyksen soveltamisalaan. Yksikkö on täytynyt perustaa unionin säädöksellä, jossa sille annetaan oikeuskelpoisuus, ja sen on kuuluttava unionin toimielin- ja hallintorakenteeseen, sellaisena kuin se ilmenee unionin talousarviosta.[16]

36. On joitain selviä esimerkkejä, jotka täyttävät nämä edellytykset. Ajattelen tässä yhteydessä elimiä, jotka on perustettu unionin virastoiksi ja joilla on oikeuskelpoisuus, kuten sisämarkkinoiden harmonisointivirasto,[17] yhteisön kasvilajikevirasto,[18]Euroopan lentoturvallisuusvirasto[19] ja Euroopan kemikaalivirasto.[20] Juuri tämäntyyppisiä elimiä SEUT 263 artiklan, jonka sanamuoto poikkeaa EY 230 artiklan sanamuodosta, oli tarkoitus koskea.[21] On kuitenkin myös joitain epäselviä tapauksia, kuten Eurooppa-koulujen oikeudellinen järjestelmä, joka on oma järjestelmänsä (sui generis), joka on erillinen Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden järjestelmästä.[22]

37. Tämä ei kuitenkaan päde seurantakomitean kaltaiseen yksikköön, jonka Viro ja Latvia perustivat yhdessä ja jota Euroopan unioni ei siis perustanut omalla oikeusvälineellään. Seurantakomitealle ei myöskään ole annettu oikeuskelpoisuutta unionin toimella. Organisatorisesta näkökulmasta tarkasteltuna unionin yleiseen talousarvioon ei sisälly seurantakomiteaa koskevaa budjettikohtaa, eikä sitä varten ole perustettu erillistä talousarviota unionin oikeusvälineellä. Seurantakomitean työtä rahoitetaan sen sijaan varoista, joita unioni ja kyseiset kaksi jäsenvaltiota myöntävät toimenpideohjelmaan unionin rakennetukisäännösten mukaisesti. Riidanalaista päätöstä ei voida lukea komission toimeksi, joten komissiolla ei voi olla vastaaja-asemaa unionin yleisessä tuomioistuimessa.[23]

14 — Unionin yleisellä tuomioistuimella oli tietysti toimivalta ratkaista unionin virastoja vastaan nostettuja kanteita jo ennen kuin SEUT 263 artiklassa viitattiin niihin nimenomaisesti. Ks. asia T-411/06, Sogelma, tuomio 8.10.2008 (Kok., s. II-2771, 33–57 kohta).

15 — Asia T-395/11, Elti d.o.o. v. Euroopan unionin Montenegron edustusto, määräys 4.6.2012, 27 kohta.

16 — Ks. Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta 25.6.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 (EYVL L 248, s. 1) 55, 171 ja 185 artikla. Ks. myös Euroopan komission esitys Euroopan unionin yleiseksi talousarvioksi varainhoitovuodeksi 2013, valmisteluasiakirja III, Euroopan unionin perustamat elimet, jotka ovat oikeushenkilöitä, KOM(2012) 300 – toukokuu 2012.

17 — Ks. Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta 25.6.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 (EYVL L 248, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 13.12.2006 annetulla neuvoston asetuksella (EY, Euratom) N:o 1995/2006 (EUVL L 390, s. 1), 55, 171 ja 185 artikla. Ks. myös Euroopan komission esitys Euroopan unionin yleiseksi talousarvioksi varainhoitovuodeksi 2013, valmisteluasiakirja III, Euroopan unionin perustamat elimet, jotka ovat oikeushenkilöitä, KOM(2012) 300 – toukokuu 2012. Asetus N:o 1605/2002 kumottiin 1.1.2013 alkavin vaikutuksin unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta 25.10.2012 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 (EUVL L 298, s. 1) 212 artiklalla.

18 — Perustettu yhteisön kasvinjalostajanoikeuksista 27.7.1994 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 2100/94 (EYVL L 227, s. 1). Asetus N:o 40/94 on kumottu yhteisön tavaramerkistä (kodifioitu toisinto) 26.2.2009 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 207/2009 (EUVL 78, s. 1).

19 — Perustettu yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan lentoturvallisuusviraston perustamisesta 15.7.2002 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1592/2002 (EYVL L 240, s. 1).

20 — Perustettu kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista, lupamenettelyistä ja rajoituksista (REACH), Euroopan kemikaaliviraston perustamisesta, direktiivin 1999/45/EY muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 793/93, komission asetuksen (EY) N:o 1488/94, neuvoston direktiivin 76/769/ETY ja komission direktiivien 91/155/ETY, 93/67/ETY, 93/105/EY ja 2000/21/EY kumoamisesta 18.12.2006 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1907/2006 (EUVL L 396, s. 1).

21 — Ks. 12.9.2013 esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-270/12, Yhdistynyt kuningaskunta v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 22.1.2014, ratkaisuehdotuksen 23, 73 ja 74 kohta.

22 — Ks..mm. asia C-196/09, Miles ym., tuomio 14.6.2011 (Kok., s. I-5105, 39 kohta); asia 44/84, Hurd and Jones, tuomio 15.1.1986 (Kok., s. 29, Kok. Ep. VIII, s. 385, 3–6, 20 ja 21 kohta) ja asia C-132/09, komissio v. Belgia, tuomio 30.9.2010 (Kok., s. I-8695).

23 — Esim. edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Elti d.o.o. v. Euroopan unionin Montenegron edustusto.

38. Kuten komissio totesi istunnossa, asetuksen N:o 1080/2006 14 artiklan 1 kohdassa muun muassa säädetään, että toimenpideohjelmaan osallistuvien jäsenvaltioiden on nimettävä yksi hallintoviranomainen, yksi todentamisviranomainen ja yksi tarkastusviranomainen. On ilmeistä, että tällä säännöksellä pyritään tekemään aukottomaksi vastuu unionin rahoituksen käytöstä sellaisten alueellisten rahoitusohjelmien toteutuksessa, joihin osallistuu useita jäsenvaltioita.

39. Tuomioistuinvalvonnan kannalta tämä merkitsee väistämättä sitä, että sen jäsenvaltion tuomioistuimet, jossa hallintoviranomainen sijaitsee, ovat lähtökohtaisesti toimivaltaisia valvomaan sen päätösten laillisuutta. Samaa sääntöä on nähdäkseni sovellettava myös yhteisten ohjelmaelinten, kuten seurantakomitean ja yhteisen teknisen sihteeristön, päätöksiin, sikäli kuin niillä voi olla itsenäisiä oikeusvaikutuksia.

40. Toisin sanoen, kun otetaan huomioon tämä unionin oikeuden tulkinta, on vaikea kuvitella, miten seurantakomiteaa voitaisiin pitää kansallisella tasolla ulkomaisena viranomaisena tai kansainvälisenä organisaationa, joka ei kuulu tuomioistuinvalvonnan piiriin. Tämä on merkittävää, koska hallintomenettelylain (Halduskohtumenetluse seadustik) 4 §:n 3 momentissa ilmeisesti jätetään tämäntyyppiset elimet Viron hallintotuomioistuinten toimivallan ulkopuolelle.[24]

41. Tämä tulkinta myös estää tuomiovaltaan liittyvien ongelmien syntymisen. Se, että seurantakomitean jäsenet ovat molempien jäsenvaltioiden kansalaisia, ei nähdäkseni ole este sen päätösten tuomioistuinvalvonnalle, koska tällaisen valvonnan kohteena olisi *kyseisen elimen päätös*, sellaisena kuin se on määritelty sovellettavissa unionin säädöksissä ja ohjelma-asiakirjoissa. Tähän ei vaikuta se, että seurantakomitean päätökset tehdään sen Viroa ja Latviaa edustavien jäsenten yksimielisellä päätöksellä.

42. Näin ollen olisi nähdäkseni hylättävä Latvian hallituksen väitteet siitä, että jos unionin tuomioistuin toteaa seurantakomitean päätösten kuuluvan tuomioistuinvalvonnan piiriin, tämä saattaisi johtaa Latvian ja Viron hallintotuomioistuinten toimivallan jonkinlaiseen ristiriitaan, koska seurantakomitea koostuu molempien valtioiden edustajista. Kuten komissio istunnossa huomautti, toimenpideohjelman osapuolet sopivat Viron tuomioistuimien olevan toimivaltaisia sekä edellä kuvattujen ohjelmaelinten rahoituksen että niiden sijainnin osalta. Nämä yksityiskohdat käyvät ilmi Viro–Latvia-ohjelmasta 2007–2013.

43. Alustaviin kysymyksiin b ja c olisi näin ollen vastattava yhdessä siten, etteivät seurantakomitean päätökset ole SEUT 263 artiklassa tarkoitettuja unionin toimielinten, elinten tai laitosten toimia ja että toimivalta ratkaista seurantakomitean päätöksestä nostettu kanne on kansallisilla tuomioistuimilla eikä Euroopan unionin yleisellä tuomioistuimella.

44. Käytännön näkökulmasta tarkasteltuna tämä ratkaisu voi asettaa latvialaiset tuenhakijat vaikeaan asemaan, mikä johtuu väistämättömistä kielellisistä ongelmista ja siitä, etteivät he todennäköisesti tunne Viron oikeusjärjestelmää. On valitettavaa, etteivät kyseiset jäsenvaltiot harkinneet perustavansa Benelux-maiden tuomioistuimen kaltaista rajat ylittävää elintä valvomaan seurantakomitean rahoituspäätösten laillisuutta. Katson lisäksi, ettei mikään olisi estänyt niitä sopimasta, että Latvian tuomioistuimet ovat toimivaltaisia valvomaan niiden seurantakomitean päätösten laillisuutta, jotka on osoitettu ainoastaan latvialaisille yrityksille ja asukkaille.

24 — Tartu Halduskohus esitti mainitusta laista tällaisen tulkinnan ennakkoratkaisupyynnössään.

C *Vastaus kysymykseen a*

1. Alustavat huomautukset

45. Ensinnäkin on tärkeää selventää tässä menettelyssä kyseessä olevaa perusoikeuskirjan 47 artiklan vaikutusta. Kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen (jäljempänä ihmisoikeussopimus) 6 artiklan 1 kappaleessa, perusoikeuskirjan 47 artiklassa annetaan useita oikeudenkäytön kannalta keskeisiä oikeuksia. Näihin kuuluvat oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin puolueettomassa tuomioistuimessa ja siihen, että käytettävissä on tehokkaita oikeussuojakeinoja, vain muutamia mainitakseni. Oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenee, että käsiteltävä oikeusriita koskee asian saattamista tuomioistuimen käsiteltäväksi koskevan oikeuden väitettyä loukkaamista, koska ohjeissa asetetaan yleinen kielto hakea muutosta riidanalaiseen päätökseen. [25]

46. Ensimmäisellä kysymyksellään Tartu Ringkonnakohus lähinnä tiedustelee, onko seurantakomitea noudattanut perusoikeuskirjan 47 artiklaa laatiessaan työjärjestyksensä asetuksen N:o 1083/2006 63 artiklan 2 kohdan mukaisesti ja sulkiessaan omat päätöksensä tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle. Kuten edellä on todettu, Euroopan alueellista yhteistyötä koskevissa oikeusriidoissa, kuten nyt käsiteltävässä, merkityksellinen säännös on kuitenkin asetuksen N:o 1080/2006 19 artiklan 3 kohta eikä asetuksen N:o 1083/2006 63 artiklan 2 kohta.

47. Kuten olen jo maininnut, käsiteltävässä asiassa on kyse lähinnä siitä, loukataanko ohjeiden 6.6.4 kohdassa ja, jos Tartu Halduskohusin toteamukset pitävät paikkansa, myös Viron lainsäädännössä asetetulla kiellolla oikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Kuten jäljempänä selitän, perusoikeuskirjan 47 artiklassa kuitenkin velvoitetaan yhtä lailla jäsenvaltioiden tuomioistuimet noudattamaan tehokkuus- ja vastaavuusperiaatetta, jotka ovat myös merkityksellisiä asian ratkaisemisen kannalta. Tehokkuusperiaate velvoittaa jäsenvaltiot varmistamaan, että unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien osalta käytettävissä olevat oikeussuojakeinot ja menettelysäännöt eivät tee näiden oikeuksien käyttämisestä käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa. Vastaavuusperiaatteen mukaisesti kansalliset oikeussuojakeinot ja menettelysäännöt eivät saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia luonteeltaan jäsenvaltion sisäisiä vaatimuksia. [26] Tehokkuus- ja vastaavuusperiaate on nähdäkseni tuotava perusoikeuskirjan 47 artiklan vaikutuksen piiriin. [27]

48. Euroopan unioni on oikeusyhteisö, koska sen jäsenvaltiot ja toimielimet eivät välty valvonnalta, jonka kohteena on niiden toteuttamien toimenpiteiden yhteensoveltuvuus perustuslakia vastaavan asiakirjan, [28] nimittäin EU- ja EUT-sopimuksen ja perusoikeuskirjan, kanssa. Latvian asiamiehen rajat ylittävien toimien tuomioistuinvalvonnan sallimisen seurauksista istunnossa esittämistä epäilyistä poiketen katson, että olisi mahdotonta ajatella, että unionin ohjelman täytäntöönpano välttyisi kokonaan tuomioistuinvalvonnalta pelkästään sen vuoksi, että ohjelmaan osallistuu enemmän kuin yksi jäsenvaltio.

49. Jollei jäljempänä esittämästäni muuta ilmene, on kuitenkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia ratkaista, onko nyt kyseessä oleva tuomioistuinvalvontajärjestelmä yhteensopiva asian saattamista tuomioistuimen käsiteltäväksi koskevan oikeuden kanssa, sellaisena kuin se on suojattu perusoikeuskirjan 47 artiklassa. Unionin oikeuden mukaan ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi vapaasti soveltaa omia oikeussuojakeinojaan ja menettelysääntöjään tehokkuus- ja

25 — Tämä on verrattain epätavallinen tilanne, jota unionin tuomioistuin on kuitenkin jo tarkastellut. Ks. asia 222/84, Johnston, tuomio 15.5.1986 (Kok., s. 1651, Kok. Ep. VIII, s. 621).

26 — Asia C-93/12, Agrokonsulting-04, tuomio 27.6.2013, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

27 — Ks. julkisasiamies Botin 14.3.2013 esittämä ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 24 mainitussa asiassa Agrokonsulting-04.

28 — Asia C-15/00, komissio v. EIP, tuomio 10.7.2003 (Kok., s. I-7281, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tätä periaatetta sovellettiin Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaan asiassa T-117/08, Italia v. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea, tuomio 31.3.2011 (Kok., s. II-1463, 32 kohta).

vastaavuusperiaatteiden mukaisesti. Koska oikeusriita liittyy unionin lainsäädännön soveltamiseen, tuomioistuinvalvonnan aineellisiin perusteisiin, joita jäsenvaltion tuomioistuimet ovat velvollisia soveltamaan, kuuluvat yleiset oikeusperiaatteet ja perusoikeudet samoin kuin jäsenvaltion hallinto-oikeudessa käytettävissä olevat perusteet. [29]

50. Katson lisäksi, ettei unionin oikeus estä jäsenvaltioita asettamasta asian saattamiselle tuomioistuimen käsiteltäväksi ja tuomioistuinvalvonnalle lievempiä edellytyksiä kuin unionin oikeudessa, kunhan sillä ei vaaranneta unionin oikeuden tehokasta täytäntöönpanoa. Tämä pätee sekä asiavaltuuden myöntämisen edellytyksiin että muutoksenhakukelpoisten toimien määrittämisen perusteisiin. [30]

51. Jotta unionin yleisten oikeusperiaatteiden ja perusoikeuskirjan 47 artiklan asema käsiteltävässä asiassa ymmärretään oikein, on tärkeää erottaa kaksi asiaa, nimittäin se, i) onko MTÜ Liivimaa Lihaveisin Viro–Latvia-ohjelman 2007–2013 yhteydessä tekemä tukihakemus hylätty oikeudellisesti sitovasti, ja se, ii) missä hallintomenettelyn vaiheessa tämä tapahtui. Mikä toisin sanoen oli ratkaiseva askel tässä suhteessa? Perusoikeuskirjan 47 artikla on suoraan merkityksellinen ensimmäisen kysymyksen kannalta, kun taas toinen kysymys on asia, joka kuuluu kansalliseen menettelylliseen autonomiaan, sellaisena kuin sitä rajoittavat unionin yleiset oikeusperiaatteet eli tehokkuusperiaate ja vastaavuusperiaate, joista jälkimmäinen ilmentää yleisempää syrjintäkiellon periaatetta.

2. Perusoikeuskirjan 47 artikla ja oikeus saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi

52. On tärkeää muistaa, että SEU 6 artiklan 1 kohdan seurauksena perusoikeuskirja sisältyy Euroopan unionin primaarioikeuteen. Näin ollen kaikkea unionin lainsäädäntöä, myös asetuksen N:o 1080/2006 19 artiklan 3 kohtaa, on tulkittava perusoikeuskirjassa taattujen oikeuksien kanssa yhdenmukaisella tavalla. [31]

53. Unionin tuomioistuin on todennut, että selvittääkseen, onko asian saattamista tuomioistuimen käsiteltäväksi koskevaa oikeutta loukattu, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tarkastelee, ”onko – – rajoituksilla puututtu tämän oikeuden keskeiseen sisältöön, pyritäänkö niillä hyväksyttävään päämäärään ja ovatko käytetyt keinot järkeviä tavoiteltuun päämäärään nähden”. [32] Kun otetaan huomioon nyt käsiteltävässä asiassa väitetyn, asian saattamista tuomioistuimen käsiteltäväksi koskevan oikeuden rajoituksen ehdottomuus, jäsenvaltion toimen pitäminen perusteltuna edellyttäisi todellakin painavia syitä.

54. On kiistatonta, että soveltaessaan ja toteuttaessaan ohjelmaa Viro ja Latvia ovat velvollisia takaamaan oikeuden saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi, sellaisena kuin se on suojattu perusoikeuskirjan 47 artiklassa. Tämä perusoikeus sitoo lisäksi seurantakomiteaa. Muistutan, että juuri seurantakomitea on laatinut ohjeet.

29 — Ks. esimerkiksi asia C-241/07, JK Otsa Talu, tuomio 4.6.2009 (Kok., s. I-4323). Asiassa Huber antamansa tuomion 40 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että ”se, että komissio hyväksyy kansallisen tukiohjelman, ei kuitenkaan millään tavalla merkitse sitä, että ohjelmasta tulisi yhteisön oikeuden toimi”. Kuten yhteisöjen tuomioistuin samassa kohdassa huomautti, tämä tarkoitti sitä, että jos *tukea koskeva sopimus* on ristiriidassa komission hyväksymän ohjelman kanssa, kansallisen tuomioistuimen on näin ollen tehtävä asianmukaiset johtopäätökset *kansallisen oikeuden* perusteella ja ottaen sitä soveltaessaan huomioon asiaa koskevan yhteisön oikeuden (kursivointi tässä). Ks. myös julkisasiamies Alberin samassa asiassa 14.3.2002 esittämän ratkaisuehdotuksen 53 kohtaan sisältyvä arvio nyt tarkasteltavasta ongelmasta. Asiassa Huber ei siten syrjäytetty sääntöä, jonka mukaan julkisoikeudellisissa tuomioistuinvalvontamenettelyissä tuen epäämistä on arvioitava unionin oikeuden yleisten periaatteiden ja perusoikeuksien sekä tuomioistuinvalvontaa koskevien kansallisten perusteiden perusteella.

30 — Asia C-362/06 P, Sahlstedt ym. v. komissio, tuomio 23.4.2009 (Kok., s. I-2903, 43 kohta).

31 — Asia C-400/10 PPU, J. McB, tuomio 5.10.2010 (Kok., s. I-8965).

32 — Asia C-279/09, DEB, tuomio 22.12.2010 (Kok., s. I-13849, 47 kohta). Ks. myös yhdistetyt asiat C-317/08-C-320/08, Alassini ym., tuomio 18.3.2010 (Kok., s. I-2213, 63 kohta). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen osalta ks. esim. asia Levages Prestations Services v. Ranska, tuomio 23.10.1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-V, 40 kohta ja asia nro 61226/08, Assuncao Chaves v. Portugali, tuomio 9.7.2012, 71 kohta.

55. Olen erittäin vakuuttunut siitä, ettei seurantakomitean kaltaisella selkeästi muulla kuin lainsäädäntäelimellä voi olla toimivaltaa sulkea omia päätöksiään tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle siten, että tämä sitoisi asianomaisia kansallisia tuomioistuimia. Tämä ei täyttäisi edellytystä, jonka mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan ”lailla”. [33] Jos oikeutta saattaa seurantakomitean päätökset tuomioistuimen käsiteltäväksi voidaan laillisesti rajoittaa käsiteltävässä asiassa, tällaisen rajoituksen on näin ollen perustuttava selkeästi säädettyyn Viron lainsäädäntöön eikä seurantakomitean laatimiin ohjeisiin.

56. Perusoikeuskirjan 47 artiklassa korostetaan näin ollen vakiintuneen oikeuskäytännön periaatteita, joiden mukaan unionin rahoituksen epäämisestä tehtyjen toimeenpanovaltaa käyttävien kansallisten viranomaisten päätösten on kuuluttava tuomioistuinvalvonnan piiriin. [34]

3. Perusoikeuskirjan 47 artikla ja tehokkuus- ja vastaavuusperiaate

57. Kuten olen edellä jo todennut, tehokkuus- ja vastaavuusperiaate rajoittavat ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen menettelyllistä ja oikeussuojakeinoja koskevaa autonomiaa. Kuten edellä 47 kohdassa totesin, nämä periaatteet kuuluvat nähdäkseni nykyisin perusoikeuskirjan 47 artiklan piiriin.

58. Tätä taustaa vasten on arvioitava, onko seurantakomitean päätös muutoksenhakukelpoinen toimi sinänsä vai ainoastaan hallintoviranomaisen tekemää lopullista päätöstä edeltävä sisäinen menettelyvaihe. Jälkimmäisen vaihtoehdon kohdalla on myös otettava huomioon se, että ohjeiden (6.7 kohdan) mukaan viimeisenä vaiheena EAKR:n rahoituksen myöntämisessä on hallintoviranomaisen ja pääkumppanin välisen rahoitussopimuksen tekeminen hyväksytystä hankkeesta. Toisin sanoen on mahdollista, ettei päätöksentekomenettely johda lainkaan hallintopäätökseen sanan perinteisessä merkityksessä vaan hallintoviranomaisen ja pääkumppanin väliseen yksityisoikeudelliseen tai hallinto-oikeudelliseen sopimukseen.

59. Voi olla hyödyllistä muistuttaa, että unionin tasolla sen määrittämiseksi, muuttaako hallinnollinen toimi kantajan oikeudellista asemaa, on tarpeen tarkastella riitautetun toimen asiasisältöä [35] – eikä muotoa [36] – ja sen taustalla olevia merkityksellisiä oikeussuhteita. [37]

60. Oikeus tuomioistuinvalvontaan ulottuu siten toimenpiteisiin, jotka siitä huolimatta, että ne on toteutettu valmistelevan menettelyn yhteydessä, päättävät päämenettelyyn nähden erillisen menettelyvaiheen ja joilla on oikeusvaikutuksia. [38] On hyödyllistä huomauttaa, että unionin tuomioistuin on lausunut nimenomaisesti unionin elinten sellaisten päätösten oikeusvaikutuksista, joissa unionin rahoitus evätään tietyiltä hakijoilta monivaiheisen menettelyn varhaisessa vaiheessa. Unionin tuomioistuin on katsonut, että luettelojen laatimisella voi olla oikeusvaikutuksia sikäli kuin se voi johtaa tiettyjen yritysten jättämiseen näiden luettelojen ulkopuolelle ja siten estää niitä osallistumasta sopimuksiin. [39]

33 — Ks. perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohta.

34 — Edellä alaviitteessä 27 mainittu asia JK Otsa Talu.

35 — Asia C-433/10 P, Volker Mauerhofer, tuomio 31.3.2011 (Kok., s. I-48, 58 kohta).

36 — Asia C-362/08 P, Internationaler Hilfsfonds, tuomio 26.1.2010 (Kok., s. I-669, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

37 — Edellä alaviitteessä 33 mainittu asia Volker Mauerhofer, tuomion 61 kohta ja edellä alaviitteessä 34 mainittu asia Internationaler Hilfsfonds.

38 — Julkisasiamies Botin 5.7.2012 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-402/11 P, Jager & Polacek, tuomio 18.10.2012 (ratkaisuehdotuksen 42 kohta, jossa viitataan asiaan 60/81, IBM v. komissio, tuomio 11.11.1981, Kok., s. 2639, Kok. Ep. VI, s. 231).

39 — Asia 114/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 27.9.1988 (Kok., s. I-5317, 13 kohta).

61. Haluan tässä yhteydessä lisätä, että nykyaikaisen monivaiheisen hallinnollisen päätöksenteon lopputuloksena ei välttämättä ole hallintopäätös vaan viranomaisen ja yksityisen osapuolen välinen hallinto- tai yksityisoikeudellinen sopimus. Tällaista sopimusta ei välttämättä anneta tiedoksi hylätyille hakijoille, eikä niillä aina ole edes mahdollisuutta tutustua siihen. [40] Toisin sanoen tällaisissa tapauksissa päätös, jossa rahoitushakemus on hylätty objektiivisesti katsottuna, on saatettu tehdä ennen sopimuksen tekemistä. Katson näin ollen, että tällaisissa tapauksissa hakijan on voitava riitauttaa hylkääminen tuomioistuimissa, ellei kielteisen rahoituspäätöksen osalta ole käytettävissä jotain muuta oikeussuojakeinoa kuin hallinnollinen muutoksenhaku. [41]

62. Ennakkoratkaisupyynnössä ei esitetä hallintomenettelyyn ja hallintotuomioistuinten menettelyyn liittyviä merkityksellisiä kansallisia säännöksiä. Siten ei ole mahdollista varmistua siitä, mitä oikeussuojakeinoja ja kannemuotoja on käytettävissä vastaavissa jäsenvaltion sisäisissä tilanteissa. Kuten olen jo todennut, hakijalla, jonka rahoitushakemus on hylätty, on kuitenkin oltava käytettävissään oikeussuojakeino ja tämän oikeussuojakeinon on täytettävä tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteesta johtuvat edellytykset. Jäsenvaltion oikeusjärjestyksessä on viime kädessä oltava olemassa ”itsenäinen oikeussuojakeino”, jonka tarkoituksena on ensisijaisesti tutkia kansallisten säännösten yhteensopivuus unionin oikeuden kanssa, jos tehokasta oikeussuojaa ei pystytä takaamaan kaikilla muilla kansallisessa lainsäädännössä säädetyillä oikeussuojakeinoilla. [42]

63. Tehokkuusperiaatteesta unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut, että määritettäessä sitä, tekeekö jäsenvaltion sääntö unionin oikeuden käyttämisen käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi, huomioon on otettava muun muassa ”säännön merkitys koko oikeudenkäynnin, sen kulun sekä sen erityispiirteiden kannalta” ja ”kansallisen tuomioistuinjärjestelmän perustana olevat periaatteet, joita ovat muun muassa puolustautumisoikeuksien suojaaminen, oikeusvarmuuden periaate sekä oikeudenkäynnin moitteeton kulku”. [43] Näin ollen arvioidessaan sitä, onko seurantakomitean päätös kannekelpoinen toimi, kansallisen tuomioistuimen on tarkasteltava, onko hallinnolliselle muutoksenhaulle olemassa vaihtoehtoisia tehokkaan oikeussuojan takaavia oikeussuojakeinoja.

64. Vastaavuusperiaatteen osalta olen huolestunut siitä, että ainoastaan Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmiin liittyvä rahoitus on ilmeisesti jätetty tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle Virossa. Tämä näyttäisi muodostavan erityisen ja rajoittavan oikeussuojakeinoja koskevan järjestelmän, jota ei sovelleta vastaaviin, luonteeltaan pelkästään jäsenvaltion (tässä tapauksessa Viron) sisäisiin vaatimuksiin. On kuitenkin kansallisen tuomioistuimen asia ratkaista, onko vastaavuusperiaatetta loukattu. [44]

4. Unionin yleisissä oikeusperiaatteissa edellytettävä tuomioistuinvalvonnan laajuus

65. Tarkastelen lopuksi hakijoiden, joiden hakemukset seurantakomitea on hylännyt, käytettävissä olevan tuomioistuinvalvonnan laajuutta.

40 — Liivimaa Lihaveisin unionin tuomioistuimen kirjallisiin kysymyksiin antaman vastauksen mukaan ohjelman hallintoviranomainen ja Viron sisäasiainministeriö kävivät heinäkuussa 2010 sähköpostikirjeenvaihtoa, jossa ensiksi mainittu oli selittänyt, ettei Viro–Latvia-ohjelman 2007–2013 yhteydessä tehdä hallintopäätöksiä hankkeiden hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Hylätyt hakijat saavat ainoastaan kirjeen, jossa selitetään hylkäämisen syyt.

41 — Istunnossa keskusteltiin yksityiskohtaisesti siitä, sitovatko seurantakomitean päätökset hallintoviranomaista ja onko hallintoviranomaisella toimivalta kumota seurantakomitean tukihakemusten hylkäämisestä tekemä päätös. Tällä ei nähdäkseni ole juurikaan merkitystä, koska ainoa hakijalle lähetetty ilmoitus oli riidanalainen kirje. Lisäksi seurantakomitean työjärjestyksen 5 säännön 7 kohdassa todetaan, että ”mikäli seurantakomitean päätös ei hallintoviranomaisen näkemyksen mukaan ole ohjelman oikeusperustan mukainen, päätöstä ei tehdä ennen kuin hallintoviranomainen on selvittänyt asian olemalla yhteydessä asianomaisiin viranomaisiin ja tahoihin.– – Seurantakomitean uudessa päätöksessä on otettava huomioon asiaa koskeva kertomus.”

42 — Edellä alaviitteessä 3 mainittu asia Unibet, tuomion 65 kohta.

43 — Edellä alaviitteessä 24 mainittu asia Agrokonsulting-04, tuomion 48 kohta; asia C-312/93, Peterbroeck, tuomio 14.12.1995 (Kok., s. I-4599, 14 kohta) ja asia C-63/08, Pontin, tuomio 29.10.2009 (Kok., s. I-10467, 47 kohta).

44 — Edellä alaviitteessä 24 mainittu asia Agrokonsulting-04.

66. MTÜ Liivimaa Lihaveisin riitauttama rahoituspäätös on nähdäkseni luonteeltaan äärimmäisen harkinnanvarainen siinä mielessä, että edes hakijoilla, jotka täyttävät lainsäädännössä rahoitukselle asetetut perusteet ja edellytykset, ei ole subjektiivista oikeutta saada rahoitusta. Tämä johtuu siitä, että perusteet täyttäviä hakemuksia voi olla enemmän kuin käytettävissä olevia varoja. Vaihtoehtoisesti yhtäkään kilpailevista hankkeista ei välttämättä pidetä rahoituksen arvoisena, vaikka ne täyttäisivät muodolliset ja tekniset tukikelpoisuusehdot.

67. Tämä tarkoittaa, että vaikka MTÜ Liivimaa Lihaveisin hanke täyttäisi kaikki Euroopan alueellisen yhteistyön mukaisesti asetetut edellytykset, rahoitus voidaan silti evätä.

68. Katson lisäksi, että jäsenvaltion tuomioistuimen on otettava huomioon se tosiasia, että seurantakomiteaa sitovat samat edellytykset, joita sovelletaan unionin toimielimiin niiden käyttäessä harkintavaltaa. Tässä yhteydessä unionin tuomioistuin on todennut, että ”on kuitenkin erityisen tärkeää, että hallinnollisissa menettelyissä noudatetaan yhteisön oikeusjärjestyksessä annettuja takeita. Näihin takeisiin kuuluvat erityisesti toimivaltaisen toimielimen velvoite tutkia huolellisesti ja puolueettomasti kaikki käsiteltävänä olevan tapauksen kannalta merkitykselliset seikat sekä sen, jota asia koskee, oikeus tulla kuulluksi ja oikeus siihen, että päätöksessä esitetään riittävät perustelut. Ainoastaan tällä tavoin [unionin] tuomioistuin voi tutkia, ovatko harkintavallan käytön tosiasialliset ja oikeudelliset edellytykset täyttyneet”. [45] Nämä edellytykset ovat nähdäkseni osa hyvää hallintoa koskevaa velvollisuutta, joka sisältyy nykyisin perusoikeuskirjan 41 artiklaan.

69. Näin on kuitenkin rajattu sen tuomioistuinvalvonnan laajuus, jota jäsenvaltion tuomioistuimen on unionin oikeuden mukaan harjoitettava. [46]

70. Ehdotan näin ollen, että kysymykseen a vastataan siten, että vaikka kahden jäsenvaltion Euroopan aluekehitysrahaston yhteydessä yhteisesti perustaman seurantakomitean sääntöjen, kuten Viro–Latvia-ohjelman 2007–2013 seurantakomitean vahvistamien ohjeiden, mukaan seurantakomitean päätöksiin ei voida hakea muutosta, tehokkaan oikeussuojan periaate ja perusoikeuskirjan 47 artikla edellyttävät, että hakijan, jonka asetuksiin N:o 1080/2006 ja 1083/2006 perustuva rahoitushakemus on hylätty, on voitava riitauttaa hylkääminen ohjelman hallinnoinnista vastaavan jäsenvaltion toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Kansallisen tuomioistuimen asia on ratkaista, mitä kansallisen oikeuden menettelysäännöksiä ja periaatteita sovelletaan tässä yhteydessä asian saattamiseen tuomioistuimen käsiteltäväksi, kunhan ne täyttävät vastaavuusperiaatteeseen ja tehokkaan oikeussuojan periaatteeseen perustuvat edellytykset.

D *Ajalliset vaikutukset*

71. En näe aihetta hyväksyä Latvian hallituksen huomautuksia, joiden mukaan tuomion ajallisia vaikutuksia olisi rajoitettava ex nunc (lukuun ottamatta tuomioistuimissa jo vireillä olevia asioita, jotka koskevat seurantakomiteaa) sen vuoksi, että kansallisille talousarvioille aiheutuisi lisäkustannuksia, jos tuomiolle annettaisiin taannehtiva vaikutus (ex tunc). Latvian hallitus on lisäksi väittänyt, että seurauksena olisi seurantakomitean jo täytäntöönpannuista päätöksistä nostettujen kanteiden tulva.

72. Ennen kuin unionin tuomioistuin ryhtyy poikkeuksellisesti rajoittamaan tuomion ajallisia vaikutuksia, seuraavien kahden edellytyksen on täytyttävä: asianomaiset ovat toimineet vilpittömässä mielessä, ja uhkana on vakavia vaikeuksia, ellei tuomion ajallisia vaikutuksia rajoiteta. [47]

45 — Asia C-269/90, Technische Universität München, tuomio 21.11.1991 (Kok., s. I-5469, Kok. Ep. XI, s. I-485, 14 kohta).

46 — Ks. esim. edellä alaviitteessä 27 mainittu asia JK Otsa Talu.

47 — Asia C-262/12, Vent de Colère ym., tuomio 19.12.2013, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

73. Kun tarkastellaan asianomaisten vilpitöntä mieltä koskevaa edellytystä, Viron ja Latvian hallitusten yleisesti ja seurantakomitean erityisesti olisi pitänyt olla tietoisia tehokasta oikeussuojaa koskevista unionin oikeuden edellytyksistä, kun ne laativat Euroopan alueellisen yhteistyön yhteydessä tapahtuvaan päätöksentekoon sovellettavia merkityksellisiä sääntöjä.

74. Vakavien vaikeuksien uhkaa koskevasta edellytyksestä unionin tuomioistuin on selvästi todennut, että ennakkoratkaisupyyntöön annetusta tuomiosta jäsenvaltiolle mahdollisesti aiheutuvat taloudelliset seuraukset eivät koskaan sellaisenaan ole oikeuttaneet rajoittamaan tuomion ajallisia vaikutuksia.[48] Koska Euroopan aluekehitysrahaston yhteydessä ei voi olla subjektiivista oikeutta rahoituksen myöntämiseen, unionin tuomioistuimen tekemästä tulkinnasta ei välttämättä aiheutuisi jäsenvaltioille taloudellisia seurauksia.

75. Nyt käsiteltävässä asiassa ei ole tullut esille yhtään sellaista seikkaa, jonka perusteella voitaisiin poiketa periaatteesta, jonka mukaan unionin oikeuden tulkintaa koskevan tuomion vaikutukset alkavat tulkinnan kohteena olevan oikeussäännön voimaantulopäivästä.

IV **Ratkaisuehdotus**

76. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että Tartu Ringkonnakohusin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin vastataan seuraavasti:

Kysymys a

Tehokkaan oikeussuojan periaate ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla edellyttävät, että hakijan, jonka Euroopan aluekehitysrahastosta ja asetuksen (EY) N:o 1783/1999 kumoamisesta 5.7.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1080/2006 ja Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1260/1999 kumoamisesta 11.7.2006 annetun neuvoston asetuksen (EY) 1083/2006 mukainen rahoitushakemus on hylätty, on voitava riitauttaa hylkääminen ohjelman hallinnoinnista vastaavan jäsenvaltion toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Kansallisen tuomioistuimen asia on ratkaista, missä päätöksentekomenettelyn vaiheessa on hyväksytty muutoksenhakukelpoinen toimi ja mitä kansallisen oikeuden menettelysäännöksiä ja periaatteita sovelletaan tässä yhteydessä asian saattamiseen tuomioistuimen käsiteltäväksi, kunhan ne täyttävät vastaavuusperiaatteeseen ja tehokkaan oikeussuojan periaatteeseen perustuvat edellytykset.

Kysymykset b ja c

Kahden jäsenvaltion Euroopan aluekehitysrahaston yhteydessä yhteisesti perustaman seurantakomitean, kuten Viro–Latvia-ohjelman 2007–2013 seurantakomitean, päätökset eivät ole SEUT 263 artiklassa tarkoitettuja unionin toimielinten, elinten ja laitosten toimia, ja toimivalta ratkaista tällaisten seurantakomiteoiden päätöksistä nostetut kanteet on jäsenvaltioiden tuomioistuimilla eikä Euroopan unionin yleisellä tuomioistuimella.

48 — Ks. vastaavasti mm. asia C-137/94, Richardson, tuomio 19.10.1995 (Kok., s. I-3407, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).