Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
NIILO JÄÄSKINEN
vom 13. März 2014[1]

**Rechtssache C-562/12**

**MTÜ Liivimaa Lihaveis**
**gegen**
**Eesti-Läti programmi 2007-2013 Seirekomitee**

(Vorabentscheidungsersuchen des Tartu Ringkonnakohus [Estland])

„Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 — Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 — Europäischer Fonds für regionale Entwicklung — Befugnisse eines Begleitausschusses für ein operationelles Programm mit dem Ziel der Förderung der europäischen territorialen Zusammenarbeit — Gemeinsames Programm zweier Mitgliedstaaten — Aufteilung der Verantwortung zwischen Begleitausschuss und Verwaltungsbehörde des Programms — Verbot der gerichtlichen Überprüfung von Entscheidungen des Begleitausschusses — Art. 47 der EU-Grundrechtecharta — Begriff der Durchführung des Unionsrechts — Handlungen der Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union nach Art. 263 AEUV — Anfechtbare Handlungen — Nationale Verfahrensautonomie — Grundsätze der Effektivität und Äquivalenz“

## I – **Einleitung**

1. Das estnisch-lettische Programm 2007-2013 ist ein Programm der grenzübergreifenden Zusammenarbeit, das im Rahmen der europäischen territorialen Zusammenarbeit durchgeführt wird. Das Tartu Ringkonnakohus (Regionalgericht Tartu, Estland) ersucht um Hinweise, ob ein absolutes Verbot der gerichtlichen Überprüfung einer vom Begleitausschuss des Programms (im Folgenden: Begleitausschuss) getroffenen Entscheidung, mit der die Finanzierung eines Projekts abgelehnt wurde, mit dem Unionsrecht vereinbar ist. Der Programmleitfaden des Begleitausschusses (im Folgenden: Programmleitfaden) schließt jeden gerichtlichen Rechtsbehelf gegen seine Entscheidungen aus. Das Programm wird nach einer Verwaltungsvereinbarung verwaltet, die zwischen den beiden Mitgliedstaaten Estland und Lettland sowie dem estnischen Innenministerium geschlossen wurde.

1 — Originalsprache: Englisch.

2. Das nationale Gericht hat insbesondere Bedenken im Hinblick auf die Vereinbarkeit des Verbots mit Art. 63 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999[2] in Verbindung mit Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta), der das Recht auf einen effektiven Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht schützt.

3. Das nationale Gericht möchte auch wissen, ob das Gericht der Europäischen Union oder ein nationales Gericht für die Entscheidung über Klagen gegen Entscheidungen von Begleitausschüssen zuständig ist. Diese Frage ist eng mit der Frage verbunden, ob die Entscheidung des Begleitausschusses als Handlung einer Einrichtung oder sonstigen Stelle der Europäischen Union im Sinne von Art. 263 AEUV anzusehen ist.

4. Der vorliegende Fall wird durch den mehrstufigen Charakter der Vergabe von Beihilfen im Rahmen der europäischen territorialen Zusammenarbeit verkompliziert. Aus dem Vorlagebeschluss geht nicht eindeutig hervor, ob die Entscheidung des Begleitausschusses, mit der der Antrag der MTÜ Liivimaa Lihaveis abgelehnt wurde, nach estnischem Recht eine rechtlich verbindliche und einer gerichtlichen Überprüfung zugängliche Entscheidung ist oder ob eine solche Entscheidung zu einem späteren Zeitpunkt des Verfahrens, beispielsweise von der Verwaltungsbehörde für das Programm, getroffen wird. Ferner wird es, auch wenn das estnisch-lettische Programm 2007-2013 ein EU-Programm ist, unvermeidlich Unterschiede zwischen den Regelungen geben, die für seine Durchführung in den einzelnen Mitgliedstaaten mit Bezug auf die gerichtliche Überprüfung gelten.

5. Ungeachtet dieser Komplexitäten ist ein grundlegendes Prinzip des Unionsrechts, dass es zwar grundsätzlich Sache des nationalen Rechts ist, die Klagebefugnis und das Rechtsschutzinteresse des Einzelnen zu bestimmen, das Unionsrecht jedoch verlangt, dass die nationalen Rechtsvorschriften das Recht auf einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz nicht beeinträchtigen[3]. Die Mitgliedstaaten haben ein System von Rechtsbehelfen und Verfahren vorzusehen, mit dem die Einhaltung dieses Rechts gewährleistet werden kann[4]. Diese Verpflichtung bildet den Hintergrund, vor dem ich die Fragen des Tartu Ringkonnakohus prüfen werde.

2 — ABl. L 210, S. 25. Die Verordnung Nr. 1083/2006 wurde aufgehoben durch die Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 347, S. 320). Die Verordnung Nr. 1083/2006 ist jedoch auf den vorliegenden Fall in zeitlicher Hinsicht anwendbar.

3 — Urteil des Gerichtshofs vom 13. März 2007, Unibet (C-432/05, Slg. 2007, I-2271, Rn. 42 und die dort angeführte Rechtsprechung).

4 — Ebd.

## II – **Rechtlicher Rahmen, Rechtsstreit des Ausgangsverfahrens und Vorlagefragen**

### A – *Das estnisch-lettische Programm und die einschlägigen Bestimmungen des Unionsrechts und des estnischen Rechts*

#### 1. Einleitung

6. Das estnisch-lettische Programm 2007-2013 stellt ein „operationelles Programm“ nach Art. 2 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 dar. Ferner unterliegt es als Projekt der territorialen Zusammenarbeit mit Beteiligung von mehr als einem Mitgliedstaat auch der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999[5].

#### 2. Rechtlicher Rahmen

7. Das operationelle Programm wurde durch die Entscheidung der Kommission K(2007) 6603 endgültig vom 21. Dezember 2007[6] genehmigt und mit dem Ziel der Förderung der europäischen territorialen Zusammenarbeit ins Leben gerufen. Es erhält Gemeinschaftsbeihilfen aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (im Folgenden: EFRE).

8. Die grundlegende Verwaltungsstruktur für die Programme des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung ist in Art. 59 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1083/2006 geregelt, wonach der Mitgliedstaat für jedes operationelle Programm eine Verwaltungsbehörde, eine Bescheinigungsbehörde und eine Prüfbehörde benennt. Nach Art. 59 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1083/2006 sind besondere Verwaltungs- und Kontrollbestimmungen für operationelle Programme im Rahmen des Ziels der europäischen territorialen Zusammenarbeit jedoch in der Verordnung Nr. 1080/2006 festgelegt.

9. Art. 60 der Verordnung Nr. 1083/2006 legt die Aufgaben der Verwaltungsbehörde fest, die dafür verantwortlich ist, dass das operationelle Programm im Einklang mit dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung verwaltet und durchgeführt wird. Die Verwaltungsbehörde ist u. a. dafür verantwortlich, sicherzustellen, dass die zu finanzierenden Vorhaben nach den für das operationelle Programm geltenden Kriterien ausgewählt werden und während ihrer Durchführung stets den geltenden gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Rechtsvorschriften entsprechen. Die Verwaltungsbehörde hat den Begleitausschuss bei seiner Arbeit zu beraten und ihm die Unterlagen zu übermitteln, die für eine Begleitung erforderlich sind, bei der die Qualität der Durchführung des operationellen Programms an der Verwirklichung der spezifischen Programmziele gemessen wird.

10. Der im Vorabentscheidungsersuchen als einschlägige Bestimmung des Unionsrechts angeführte Art. 63 der Verordnung Nr. 1083/2006 behandelt den Begleitausschuss. Danach wird jedem Mitgliedstaat eine Frist gesetzt, innerhalb deren er für jedes operationelle Programm im Einvernehmen mit der Verwaltungsbehörde einen Begleitausschuss einzusetzen hat. Ein einziger

5 — ABl. L 210, S. 1. Die Europäische Kommission hat in der mündlichen Verhandlung darauf hingewiesen, dass diese für die Programme der europäischen territorialen Zusammenarbeit *lex specialis* sei. Die Verordnung Nr. 1080/2006 wurde mit Wirkung vom 1. Januar 2014 aufgehoben durch Art. 15 der Verordnung (EU) Nr. 1301/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und mit besonderen Bestimmungen hinsichtlich des Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 (ABl. L 347, S. 289). Die Verordnung Nr. 1080/2006 ist jedoch in zeitlicher Hinsicht die einschlägige Verordnung.

6 — Dem Vorlagebeschluss zufolge erließ die Kommission am 24. Oktober 2012 den Beschluss K(2012) 7497 zur Änderung der Entscheidung K(2007) 6603.

Begleitausschuss kann für mehrere operationelle Programme eingesetzt werden. Jeder Begleitausschuss ist verpflichtet, sich im Einvernehmen mit der Verwaltungsbehörde eine Geschäftsordnung im Rahmen der institutionellen, rechtlichen und finanziellen Vorschriften des betreffenden Mitgliedstaats zu geben, um seine Aufgaben gemäß der Verordnung auszuüben [7].

11. Nach Art. 70 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1083/2006 sind die Mitgliedstaaten für die Verwaltung und Kontrolle der operationellen Programme zuständig und mit besonderen Aufgaben betraut.

12. Im Hinblick auf die besonderen Bestimmungen für Programme der territorialen Zusammenarbeit bestimmt Art. 14 der Verordnung Nr. 1080/2006 u. a., dass die Mitgliedstaaten, die sich an einem operationellen Programm beteiligen, eine einzige Verwaltungsbehörde, eine einzige Bescheinigungsbehörde und eine einzige Prüfbehörde benennen, wobei Letztere in dem Mitgliedstaat angesiedelt sein muss, in dem die Verwaltungsbehörde ihren Sitz hat. Die Verwaltungsbehörde hat nach Anhörung der im Programmgebiet vertretenen Mitgliedstaaten ein gemeinsames technisches Sekretariat zu errichten. Dieses unterstützt die Verwaltungsbehörde und den Begleitausschuss bei der Wahrnehmung ihrer jeweiligen Aufgaben. Jeder Mitgliedstaat, der sich an einem operationellen Programm beteiligt, benennt seine Vertreter im Begleitausschuss nach Art. 63 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

13. Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1080/2006 sieht u. a. vor, dass die Verwaltungsbehörde, von Ausnahmen abgesehen, alle Aufgaben nach Art. 60 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 wahrnimmt.

14. Nach Art. 19 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1080/2006 übernimmt der Begleitausschuss oder ein Lenkungsausschuss, der diesem Bericht erstattet, zusätzlich zu den Aufgaben nach Art. 65 der Verordnung Nr. 1083/2006 die Auswahl der Vorhaben.

15. Zur Durchführung des estnisch-lettischen Programms 2007-2013 wurde nach einer im Einvernehmen der beiden Regierungen und des Innenministeriums der Republik Estland getroffenen Vereinbarung ein gesondertes Verwaltungssystem eingerichtet. Die Verwaltungsstruktur befindet sich überwiegend in Estland.

16. Das Innenministerium der Republik Estland nimmt die Aufgaben der Verwaltungsbehörde (vgl. Nr. 7.2.1 des estnisch-lettischen Programms 2007-2013), der Bescheinigungsbehörde (vgl. Nr. 7.3.1 des estnisch-lettischen Programms 2007-2013) wie auch der Prüfbehörde (vgl. Nr. 7.4.1 des estnisch-lettischen Programms 2007-2013) wahr. Die Verwaltungsbehörde hat ein Gemeinsames Technisches Sekretariat (Joint Technical Secretariat, im Folgenden: JTS) errichtet (Nr. 7.7 des estnisch-lettischen Programms 2007-2013), das das operationelle Programm verwaltet.

17. Ferner wurde ein Begleitausschuss geschaffen, der sich aus jeweils sieben Mitgliedern aus Estland und Lettland zusammensetzt, und zwar auf der Grundlage der oben in Nr. 15 genannten Vereinbarung, des Art. 14 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1080/2006, der Art. 63 und 64 der Verordnung Nr. 1083/2006 sowie der Nr. 7.6.2 des estnisch-lettischen Programms 2007-2013. Bei der im Rechtsstreit des Ausgangsverfahrens angefochtenen Entscheidung handelt es sich um eine Entscheidung dieser Einrichtung.

7 — Nach Art. 64 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1083/2006 führt den Vorsitz im Begleitausschuss ein Vertreter des Mitgliedstaats oder der Verwaltungsbehörde. Über die Zusammensetzung des Begleitausschusses entscheidet der Mitgliedstaat im Einvernehmen mit der Verwaltungsbehörde. Art. 64 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1083/2006 sieht u. a. vor, dass sich auf eigenen Wunsch oder auf Antrag des Begleitausschusses ein Vertreter der Kommission in beratender Funktion an den Arbeiten des Begleitausschusses beteiligt.

18. Der Begleitausschuss erließ einen Programmleitfaden, der Richtlinien für die Vorbereitung von Beihilfeanträgen bis hin zur Durchführung und Überwachung des Projekts, zur Berichtlegung darüber und zur Beendigung des Projekts enthält. In Nr. 7.6.3 des estnisch-lettischen Programms 2007-2013 ist geregelt, dass der „Begleitausschuss … sich im Einvernehmen mit der Verwaltungsbehörde eine Geschäftsordnung [gibt], um seine Aufgaben nach der allgemeinen Verordnung und der EFRE-Verordnung auszuüben“ [8].

19. Nr. 6.6 des Programmleitfadens bestimmt: „Die Entscheidungen des Begleitausschusses können nicht angefochten werden.“

20. Nach § 1 Abs. 3 des estnischen Gesetzes über Strukturbeihilfen für den Zeitraum 2007 bis 2013 (Perioodi 2007-2013 struktuuritoetuse seadus, StS 2007-2013) sind auf die Gewährung und Verwendung von Strukturbeihilfen aufgrund der operationellen Programme im Rahmen des Ziels der europäischen territorialen Zusammenarbeit gemäß Art. 3 Abs. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1083/2006 verschiedene Bestimmungen des Gesetzes anwendbar. Nach § 1 Abs. 5 sind die Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes (haldurmenetluse seadus) auf die im Gesetz geregelten Verfahren unter Berücksichtigung der sich daraus ergebenden Einzelheiten anwendbar [9].

B – *Rechtsstreit des Ausgangsverfahrens und Vorlagefragen*

21. Die MTÜ Liivimaa Lihaveis, ein estnischer Verband von Rinderzüchtern, stellte im Februar 2010 nach dem estnisch-lettischen Programm 2007-2013 einen Antrag auf Förderung eines Projekts zur „Schaffung eines neuen Produkts mit einer neuen Marke, hergestellt aus Qualitätsrindern, die auf den verschiedenartigsten Weiden in Estland und Lettland aufgezogen wurden“ (im Folgenden: Projekt).

22. Das von der MTÜ Liivimaa Lihaveis eingereichte Projekt passierte das erste Stadium des Auswahlverfahrens, indem es als technisch beihilfefähig eingestuft wurde. Anschließend wurde es zur Qualitätsbewertung an das JTS weitergeleitet, das dem Begleitausschuss eine Rangordnung vorlegte. Das JTS teilte der MTÜ Liivimaa Lihaveis mit Schreiben vom 19. April 2010 mit, dass ihr Antrag das erste Stadium des Auswahlverfahrens passiert habe und für technisch beihilfefähig befunden worden sei. Der MTÜ Liivimaa Lihaveis wurde ferner mitgeteilt, dass das JTS die Qualitätsbewertung des Antrags vornehme, die „endgültige Entscheidung“ jedoch am 29. Juni 2010 vom Begleitausschuss getroffen werde.

23. In der Sitzung vom 28. und 29. Juni 2010 lehnte der Begleitausschuss den Beihilfeantrag der MTÜ Liivimaa Lihaveis ab. Der MTÜ Liivimaa Lihaveis wurde diese Entscheidung – des Begleitausschusses – am 7. Juli 2010 in einem Schreiben des JTS mitgeteilt.

24. Am 1. November 2010 erhob die MTÜ Liivimaa Lihaveis Klage vor dem Tartu Halduskohus (Verwaltungsgericht Tartu), mit der sie beantragte, die Entscheidung des Begleitausschusses, mit der ihr Antrag abgelehnt wurde, für nichtig zu erklären und dem Begleitausschuss aufzugeben, den Antrag erneut zu prüfen und eine im Einklang mit dem Gesetz stehende Verwaltungsentscheidung zu erlassen.

8 — Dem Vortrag der Kommission in der mündlichen Verhandlung zufolge wurde der Programmleitfaden jedoch aufgrund von Art. 5 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (ABl. L 371, S. 1) erlassen. Vgl. auch Berichtigung der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (ABl. 2007, L 45, S. 3).

9 — Der Vorlageentscheidung zufolge vertrat das Tartu Halduskohus die Ansicht, dass die betreffenden Bestimmungen des Gesetzes über Strukturbeihilfen die Anwendung des Verwaltungsverfahrensgesetzes auf Projekte nach dem estnisch-lettischen Programm ausschlössen. Vgl. im Einzelnen unten, Nr. 25.

25. Mit Beschluss vom 21. September 2011 wies das Tartu Halduskohus die Klage auf Nichtigerklärung der angefochtenen Entscheidung mit der Begründung ab, dass die Entscheidung keinen Verwaltungsakt darstelle, der vor dem Verwaltungsgericht angefochten werden könne. Nach § 1 Abs. 3 in Verbindung mit Abs. 5 des estnischen Gesetzes über Strukturbeihilfen für den Zeitraum 2007 bis 2013 sei die Anwendung der Bestimmungen des estnischen Verwaltungsverfahrensgesetzes auf Projekte nach dem estnisch-lettischen Programm ausgeschlossen. Angesichts der besonderen Bestimmungen über das Entscheidungsverfahren, die im Programmdokument vorgesehen seien, sei davon auszugehen, dass der Gesetzgeber die Anwendung des nationalen Verwaltungsverfahrensrechts auf den Begleitausschuss habe ausschließen wollen, der keine Stelle der Verwaltung, sondern ein internationaler Ausschuss sei.

26. Das Halduskohus war ferner der Ansicht, dass, selbst wenn die Entscheidung des Begleitausschusses als Verwaltungsakt eingestuft würde, es sich um einen verwaltungsinternen Akt handele und der Klägerin dagegen kein Klagerecht zustehe, weil die angefochtene Entscheidung keine Rechte oder Verpflichtungen von Personen außerhalb der Verwaltung begründe, aufhebe oder ändere.

27. Gegen den Beschluss des Tartu Halduskohus legte die Klägerin im Oktober 2011 Rechtsmittel beim Tartu Ringkonnakohus ein. Dieses hat beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof der Europäischen Union folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

a) Ist die Geschäftsordnung eines von zwei Mitgliedstaaten gemeinsam eingesetzten Begleitausschusses – wie der vom Begleitausschuss für das estnisch-lettische Programm 2007-2013 erlassene Programmleitfaden –, die vorsieht, dass die Entscheidungen des Begleitausschusses nicht angefochten werden können (Nr. 6.6 Abs. 4 des Programmleitfadens: „The decisions of the Monitoring Committee are not appealable [at any place of jurisdiction].“ [10]), mit Art. 63 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1083/2006 des Rates in Verbindung mit Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vereinbar?

b) Sofern die Frage a) zu verneinen ist: Ist Art. 267 Abs. 1 Buchst. b des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union dahin auszulegen, dass Nr. 6.6 Abs. 4 des vom Begleitausschuss für das estnisch-lettische Programm 2007-2013 erlassenen Programmleitfadens eine Handlung eines Organs, einer Einrichtung oder einer sonstigen Stelle der Union ist, die für ungültig zu erklären ist?

c) Sofern die Frage a) zu verneinen ist: Ist Art. 263 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 256 Abs. 1 und Art. 274 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union dahin auszulegen, dass für die Entscheidung über Klagen gegen Entscheidungen des Begleitausschusses für das estnisch-lettische Programm 2007-2013 das Gericht der Europäischen Union oder das nach dem innerstaatlichen Recht dafür zuständige Gericht zuständig ist?

10 — Laut der Richtigstellung der Europäischen Kommission vom 15. November 2013 zu ihren schriftlichen Erklärungen war die in eckigen Klammern angegebene Formulierung in der Fassung des Programmleitfadens, die im vorliegenden Fall zeitlich anwendbar ist, nicht enthalten. In Nr. 6.6 dieser Fassung heißt es: „decisions of the Monitoring Committee are not appealable“.

## III – **Würdigung**

### A – *Vorbemerkungen*

28. Das nationale Gericht benötigt meines Erachtens eine Auslegung des Unionsrechts in zwei Hauptpunkten. Dies sind (i) die Frage, welche Gerichte für die Entscheidung des Rechtsstreits zuständig sind, die eines Mitgliedstaats oder das Gericht der Europäischen Union, und (ii) die Frage, ob der Ausschluss ablehnender Förderentscheidungen von der gerichtlichen Überprüfung auf der Grundlage des im vorliegenden Fall gegebenen Sachverhalts mit dem Unionsrecht vereinbar ist.

29. Zunächst erscheint die Feststellung hilfreich, dass für den Fall, dass Frage b) in der vom nationalen Gericht vorgelegten Fassung zu bejahen und der Begleitausschuss für das estnisch-lettische Programm 2007-2013 als Organ, Einrichtung oder sonstige Stelle der Union im Sinne von Art. 263 AEUV tätig geworden wäre, tatsächlich das Gericht der Europäischen Union für die Entscheidung über die Klage der MTÜ Liivimaa Lihaveis zuständig wäre und nicht die estnischen Gerichte. Diese Frage wurde vom vorlegenden nationalen Gericht in Frage c) aufgeworfen. Daher werde ich mich zunächst den mit den Fragen b) und c) aufgeworfenen Rechtsfragen zuwenden, bevor ich zur Beantwortung der Frage a) nach der Vereinbarkeit von Nr. 6.6 des Programmleitfadens mit dem Unionsrecht komme.

### B – *Beantwortung der Fragen b) und c)*

30. Wie ich bereits erwähnt habe, ist der Begleitausschuss, der nach den Verordnungen Nr. 1080/2006 und Nr. 1083/2006 zwingend bestehen muss, gemäß einer Vereinbarung zwischen Lettland und Estland eingerichtet worden. Die Verordnung Nr. 1080/2006 ist als *lex specialis* auf Programme der territorialen Zusammenarbeit anwendbar[11]. Art. 19 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1080/2006 sieht außerdem vor, dass der Begleitausschuss oder ein Lenkungsausschuss, der diesem Bericht erstattet, „die Auswahl der Vorhaben“ „übernimmt“. Dies ist die Bestimmung, die für die Entscheidung des Rechtsstreits maßgebend ist, da das in Rede stehende Programm unter die europäische territoriale Zusammenarbeit fällt, und nicht die Bestimmung des Art. 63 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1083/2006, auch wenn Letztere in Frage a) des Vorlagebeschlusses angeführt wird.

31. In der mündlichen Verhandlung wurde geklärt, dass diese Vereinbarung nicht nach den Bestimmungen geschlossen wurde, die für den Abschluss und die Ratifizierung völkerrechtlicher Übereinkommen gelten. Womit wir es hier zu tun haben, ist offenbar ein Instrument, das als internationales Verwaltungsabkommen beschrieben wird[12]. Es ist nicht unüblich, dass Behörden angrenzender oder benachbarter Staaten untereinander die Wahrnehmung bestimmter praktischer Aufgaben oder die Durchführung einer technischen oder administrativen Zusammenarbeit vereinbaren, ohne auf formelle Verfahren für den Abschluss von Staatsverträgen zurückzugreifen. Die Rechtsnatur solcher Vereinbarungen, die häufig mit der Einrichtung gemeinsamer oder gemischter Arbeitsgruppen, Ausschüsse oder ähnlicher Einrichtungen verbunden sind, ist völkerrechtlich ungeklärt[13].

32. Jedenfalls ist unabhängig davon, wie die Rechtsnatur des Begleitausschusses völkerrechtlich oder nach nationalem Recht einzuordnen ist, meines Erachtens unzweifelhaft, dass der Begleitausschuss kein Organ und keine Einrichtung oder sonstige Stelle der Union im Sinne von Art. 263 AEUV ist, womit er zugleich von der Zuständigkeit des Gerichts der Europäischen Union ausgeschlossen ist.

11 — Vgl. den 14. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1080/2006 und den 48. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1083/2006.

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

13 — Klabbers, ebd., S. 94 bis 97.

33. Was die erste dieser Kategorien angeht, ist der Begleitausschuss eindeutig kein „Organ“ der Europäischen Union. Als Organe bezeichnet Art. 13 EUV nur das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Kommission, den Gerichtshof der Europäischen Union, die Europäische Zentralbank und den Rechnungshof.

34. Art. 263 Abs. 1 Satz 2 AEUV stellt allerdings in der Fassung nach dem Vertrag von Lissabon eine neue Regelung des primären Unionsrechts auf, nach der die Gerichte der Union auch die Rechtmäßigkeit von Handlungen der Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union mit Rechtswirkung gegenüber Dritten überwachen [14]. Wie das Gericht festgestellt hat, kann aus dem Wortlaut von Art. 263 Abs. 1 AEUV nicht abgeleitet werden, dass jede Einheit oder Struktur, die im Organigramm der Union erscheint und in deren Rahmen tätig ist, allein deshalb als deren Einrichtung oder sonstige Stelle betrachtet werden kann [15].

35. Eine Einheit fällt somit nur dann unter dieses Tatbestandsmerkmal des Art. 263 AEUV, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Die Einheit muss durch einen Unionsrechtsakt eingerichtet worden sein, der ihr Rechtspersönlichkeit verleiht, und sie muss in die institutionelle und administrative Struktur der Europäischen Union, wie sie im Unionshaushalt zum Ausdruck kommt, eingebunden sein [16].

36. Es gibt klare Beispiele, die unter diese Parameter fallen. Ich denke hier an die Einrichtungen, die als EU-Agenturen mit Rechtspersönlichkeit eingerichtet worden sind, wie z. B. das Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt [17], das Gemeinschaftliche Sortenamt [18], die Europäische Agentur für Flugsicherheit [19] und die Europäische Agentur für chemische Stoffe [20]. Tatsächlich waren dies genau die Arten von Einrichtungen, die Art. 263 AEUV, dessen Wortlaut von Art. 230 EG abweicht, erfassen sollte [21]. Es gibt jedoch einige Fälle, die nicht so klar sind, wie z. B. das Rechtssystem der Europäischen Schulen, das ein System besonderer Art ist, das von denjenigen der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten getrennt ist [22].

37. Bei einer Einheit wie dem Begleitausschuss, der von Estland und Lettland gemeinsam, und nicht von der Europäischen Union durch einen Rechtsakt der Union, eingerichtet wurde, ist das jedoch nicht der Fall. Der Begleitausschuss ist auch nicht durch eine Rechtsvorschrift der Union mit Rechtspersönlichkeit ausgestattet. Aus organisatorischer Sicht hat er weder eine Haushaltslinie im

14 — Das Gericht war natürlich auch schon für Verfahren gegen Agenturen der Europäischen Union zuständig, bevor Art. 263 AEUV dies ausdrücklich formulierte. Vgl. Urteil des Gerichts vom 8. Oktober 2008, Sogelma (T-411/06, Slg. 2008, II-2771, Rn. 33 bis 57).

15 — Beschluss des Gerichts vom 4. Juni 2012, Elti/Delegation der Europäischen Union in Montenegro (T-395/11, Rn. 27).

16 — Vgl. Art. 55, 171 und 185 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 248, S. 1) in der durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1995/2006 des Rates vom 13. Dezember 2006 zur Änderung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 390, S. 1) geänderten Fassung. Vgl. auch den Entwurf des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Kommission für das Haushaltsjahr 2013, Arbeitspapier III, „Bodies set up by the European Union and having legal personality“ (Von der Europäischen Union geschaffene Einrichtungen mit Rechtspersönlichkeit), KOM(2012) 300 – Mai 2012. Die Verordnung Nr. 1605/2002 wurde mit Wirkung vom 1. Januar 2013 teilweise aufgehoben durch Art. 212 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates (ABl. L 298, S. 1).

17 — Eingerichtet durch die Verordnung (EG) Nr. 40/94 des Rates vom 20. Dezember 1993 über die Gemeinschaftsmarke (ABl. 1994, L 11 S.1). Die Verordnung Nr. 40/94 wurde aufgehoben gemäß Art. 166 der Verordnung (EG) Nr. 207/2009 des Rates vom 26. Februar 2009 über die Gemeinschaftsmarke (kodifizierte Fassung) (ABl. L 78, S. 1).

18 — Eingerichtet durch die Verordnung (EG) Nr. 2100/94 des Rates über den gemeinschaftlichen Sortenschutz (ABl. L 227, S. 1).

19 — Eingerichtet durch die Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit (ABl. L 240, S. 1).

20 — Eingerichtet durch die Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission (ABl. L 396, S. 1).

21 — Vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache Vereinigtes Königreich/Parlament und Rat (C-270/12, Urteil vom 22. Januar 2014).

22 — Vgl. u. a. Urteile des Gerichtshofs vom 14. Juni 2011, Miles u. a. (C-196/09, Slg. 2011, I-5105, Rn. 39), vom 15. Januar 1986, Hurd (44/84, Slg. 1986, 29, Rn. 3 bis 6, 20 und 21), und vom 15. Dezember 2010, Kommission/Belgien (C-132/09, Slg. 2010, I-8695).

Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union noch einen gesonderten, durch einen Rechtsakt der Union begründeten Haushalt. Er wird vielmehr durch die Mittel finanziert, die den operationellen Programmen von der Europäischen Union und den beiden Mitgliedstaaten nach den Bestimmungen des Unionsrechts zugewiesen werden, die die Strukturfonds regeln. Die angefochtene Entscheidung ist der Kommission nicht zurechenbar, so dass außer Frage steht, dass die Kommission nicht richtige Beklagte vor dem Gericht sein kann [23].

38. Wie von der Kommission in der mündlichen Verhandlung anerkannt, bestimmt Art. 14 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1080/2006 u. a., dass Mitgliedstaaten, die sich an einem operationellen Programm beteiligen, eine einzige Verwaltungsbehörde, eine einzige Bescheinigungsbehörde und eine einzige Prüfbehörde benennen müssen. Diese Regelung soll erkennbar Lücken in der Verantwortung für die Verwendung von EU-Mitteln bei der Durchführung von Regionalfonds-Programmen vermeiden, an denen mehr als ein Mitgliedstaat beteiligt ist.

39. Im Hinblick auf die gerichtliche Kontrolle bedeutet dies unweigerlich, dass die Gerichte des Mitgliedstaats, in dem die einzige Verwaltungsbehörde ihren Sitz hat, grundsätzlich dafür zuständig sind, deren Entscheidungen zu überprüfen. Meines Erachtens muss diese Regelung auch für die Entscheidungen der gemeinsamen Einrichtungen des Programms, wie den Begleitausschuss und das JTS, gelten, soweit ihre Entscheidungen unabhängig voneinander geeignet sind, Rechtswirkungen herbeizuführen.

40. Mit anderen Worten ist angesichts dieser Auslegung des Unionsrechts schwer vorstellbar, inwiefern der Begleitausschuss auf der nationalen Ebene als ausländische Behörde oder internationale Organisation angesehen werden könnte, die sich jeder gerichtlichen Kontrolle entzieht. Dies ist deshalb von Bedeutung, weil § 8 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Einrichtungen dieser Art offenbar von der Zuständigkeit der estnischen Verwaltungsgerichte ausschließt [24].

41. Diese Auslegung vermeidet auch das Auftreten von Problemen im Hinblick auf die Zuständigkeit. Meines Erachtens steht die unterschiedliche Staatsangehörigkeit der Mitglieder des Begleitausschusses einer gerichtlichen Überprüfung seiner Entscheidungen nicht entgegen, denn Gegenstand einer solchen Überprüfung wäre *eine Entscheidung dieser Einrichtung*, so wie sie in den geltenden Vorschriften des Unionsrechts und den Programmdokumenten definiert ist. Dies gilt unbeschadet der Tatsache, dass die Entscheidungen des Begleitausschusses im Einvernehmen der Delegierten im Ausschuss aus Estland und Lettland getroffen werden.

42. Somit sind meines Erachtens die von der Regierung Lettlands vorgebrachten Argumente zurückzuweisen, dass für den Fall, dass der Gerichtshof feststellen sollte, dass die Entscheidungen des Begleitausschusses gerichtlich anfechtbar sind, dies möglicherweise zu irgendeiner Art von Kollision der verwaltungsrechtlichen Zuständigkeiten der lettischen und der estnischen Gerichte führen könnte, da der Begleitausschuss sich aus Mitgliedern aus beiden Ländern zusammensetze. Wie von der Kommission in der mündlichen Verhandlung hervorgehoben, haben sich die Parteien des operationellen Programms auf die estnische Rechtshoheit geeinigt, sowohl im Hinblick auf die finanziellen Vorschriften als auch den Standort der vorgenannten Einrichtungen des Programms. Diese Einzelheiten ergeben sich aus dem estnisch-lettischen Programm 2007-2013.

43. Daher sind die Vorlagefragen b) und c) gemeinsam dahin zu beantworten, dass Entscheidungen des Begleitausschusses keine Handlungen eines Organs, einer Einrichtung oder einer sonstigen Stelle der Union im Sinne von Art. 263 AEUV sind und dass die estnischen Gerichte und nicht das Gericht der Europäischen Union für die Entscheidung über Klagen gegen den Begleitausschuss zuständig sind.

23 — Vgl. u. a. Elti/Delegation der Europäischen Union in Montenegro.

24 — So laut Vorlageentscheidung die Auslegung des Verwaltungsverfahrensgesetzes durch das Tartu Halduskohus.

44. Politisch betrachtet kann dieses Ergebnis lettische Beihilfeantragsteller in eine schwierige Lage im Hinblick auf unvermeidliche Sprachprobleme und ihre vermutlich mangelnde Vertrautheit mit dem estnischen Rechtssystem bringen. Es ist bedauerlich, dass die betreffenden Mitgliedstaaten nicht in Erwägung gezogen haben, eine grenzübergreifende Einrichtung zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Förderentscheidungen des Begleitausschusses, ähnlich dem Benelux-Gerichtshof, zu schaffen. Meines Erachtens hätte auch einer Vereinbarung der Mitgliedstaaten nichts im Wege gestanden, wonach die lettischen Gerichte für die Überprüfung solcher Entscheidungen des Begleitausschusses zuständig wären, die sich nur an lettische Unternehmen und dort ansässige Personen richten.

## C – *Beantwortung der Frage a)*

### 1. Vorbemerkungen

45. Zunächst ist wichtig, den Teil von Art. 47 der Charta zu konkretisieren, um den es in diesem Verfahren geht. Ebenso wie Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (im Folgenden: EMRK) bezieht sich Art. 47 der Charta auf eine Reihe verschiedener Rechte, die für die Rechtspflege von wesentlicher Bedeutung sind. Hierzu gehört das Recht auf ein faires und unparteiisches Verfahren innerhalb angemessener Frist und auf wirksame Rechtsbehelfe, um nur wenige seiner Bestandteile zu nennen. Den Akten ist zu entnehmen, dass es im vorliegenden Rechtsstreit um eine angebliche Verletzung des Rechts auf Zugang zu einem Gericht geht, da der Programmleitfaden ein pauschales Verbot einer gerichtlichen Prüfung der in Rede stehenden Entscheidung aufstellt [25].

46. Mit seiner ersten Frage möchte das Tartu Ringkonnakohus im Wesentlichen wissen, ob der Begleitausschuss mit dem Erlass seiner Geschäftsordnung nach Art. 63 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1083/2006 und dem Ausschluss einer gerichtlichen Überprüfung seiner eigenen Entscheidungen den Anforderungen von Art. 47 der Charta entsprochen hat. Wie vorstehend angemerkt, ist die in Streitigkeiten wie der vorliegenden im Zusammenhang mit der europäischen territorialen Zusammenarbeit einschlägige Bestimmung allerdings die des Art. 19 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1080/2006 und nicht die des Art. 63 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1083/2006.

47. Wie schon erwähnt, geht es im vorliegenden Rechtsstreit im Wesentlichen um die Frage, ob das von Nr. 6.6 des Leitfadens aufgestellte Verbot und, soweit die Feststellungen des Tartu Halduskohus zutreffend sind, in der Tat das estnische Recht gegen das Recht auf Zugang zu einem Gericht verstoßen. Wie nachstehend noch erläutert wird, verpflichtet dieser Teil von Art. 47 der Charta die Gerichte der Mitgliedstaaten jedoch auch zur Einhaltung der Grundsätze der Effektivität und Äquivalenz, die ebenfalls relevant sind. Nach dem erstgenannten Grundsatz sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, sicherzustellen, dass die zur Durchsetzung der aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe und Verfahrensregelungen ihre Durchsetzung nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren. Nach dem letztgenannten Grundsatz dürfen die Rechtsbehelfe und Verfahrensregelungen der Mitgliedstaaten nicht weniger günstig ausgestaltet sein als diejenigen, die für entsprechende Klagen mit rein innerstaatlichem Charakter gelten [26]. Meines Erachtens sind die Grundsätze der Effektivität und Äquivalenz in den Schutzbereich von Art. 47 der Charta einzubeziehen [27].

25 — Dies ist eine relativ ungewöhnliche Fallgestaltung, mit der der Gerichtshof aber schon befasst war. Vgl. klassisch Urteil des Gerichtshofs vom 15. Mai 1986, Johnston (222/84, Slg. 1986, 1651).

26 — Urteil des Gerichtshofs vom 27. Juni 2013, Agrokonsulting-04 (C-93/12, Rn. 36 und die dort angeführte Rechtsprechung).

27 — Vgl. die Schlussanträge von Generalanwalt Bot vom 14. März 2013 in der Rechtssache Agrokonsulting-04.

48. Die Europäische Union ist eine Rechtsgemeinschaft, in der weder die Mitgliedstaaten noch die Unionsorgane der Kontrolle daraufhin entzogen sind, ob ihre Handlungen im Einklang mit grundlegendem Verfassungsrecht, nämlich dem EU-Vertrag, dem AEU-Vertrag und der Charta, stehen [28]. Meines Erachtens und entgegen den Bedenken, die der Bevollmächtigte Lettlands in der mündlichen Verhandlung zu den Folgen der Zulassung einer gerichtlichen Überprüfung grenzübergreifender Rechtsvorschriften geäußert hat, kann nicht in Betracht gezogen werden, dass die Durchführung eines EU-Programms allein durch die Beteiligung mehr als eines Mitgliedstaats jeder gerichtlichen Kontrolle entzogen wäre.

49. Allerdings obliegt es vorbehaltlich der nachfolgend vorgeschlagenen Hinweise dem nationalen Gericht, zu entscheiden, ob die in Rede stehende Regelung der gerichtlichen Überprüfung mit dem nach Art. 47 der Charta geschützten Recht auf Zugang zu einem Gericht vereinbar sind. Vom Standpunkt des Unionsrechts steht es ihm frei, vorbehaltlich der Grundsätze der Effektivität und Äquivalenz seine eigenen Rechtsbehelfe und Verfahrensregelungen anzuwenden. Da der Rechtsstreit mit der Durchführung des Unionsrechts verbunden ist, gehören zu den materiellen Prüfungsmaßstäben, die die Gerichte der Mitgliedstaaten anzuwenden haben, allgemeine Rechtsgrundsätze und Grundrechte sowie daneben die Prüfungsmaßstäbe des Verwaltungsrechts der Mitgliedstaaten [29].

50. Im Übrigen hindert das Unionsrecht meines Erachtens die Mitgliedstaaten nicht, großzügigere Voraussetzungen für den Zugang zu Gerichten und die gerichtliche Überprüfung vorzusehen als das Unionsrecht, soweit dies die effektive Durchführung des Unionsrechts nicht gefährdet. Dies gilt sowohl für die Voraussetzungen der Klagebefugnis (*locus standi*) als auch für die Kriterien, nach denen sich bestimmt, ob Handlungen anfechtbar sind [30].

51. Um die Rolle der allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts und von Art. 47 der Charta im vorliegenden Fall richtig zu verstehen, ist es wichtig, zwei Punkte auseinanderzuhalten, nämlich i) die Frage, ob eine rechtlich verbindliche Ablehnung des Antrags der MTÜ Liivimaa Lihaveis auf Förderung nach dem estnisch-lettischen Programm erfolgt ist, und ii) in welchem Stadium des Verwaltungsverfahrens dies stattgefunden hat. Mit anderen Worten: Was war der entscheidende Schritt in dieser Hinsicht? Für den ersten Punkt ist Art. 47 der Charta unmittelbar relevant, während der zweite Punkt Sache der nationalen Verfahrensautonomie ist, die durch die allgemeinen unionsrechtlichen Grundsätze der Effektivität und Äquivalenz begrenzt ist, wobei Letztere Ausdruck des allgemeineren Grundsatzes des Diskriminierungsverbots sind.

28 — Urteil des Gerichtshofs vom 10. Juli 2003, Kommission/EIB (C-15/00, Slg. 2003, I-7281, Rn. 75 und die dort angeführte Rechtsprechung). Dieser Grundsatz wurde im Urteil des Gerichts vom 31. März 2011, Italien/EWSA (T-117/08, Slg. 2011, II-1463, Rn. 32), auf den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss angewandt.

29 — Vgl. u. a. Urteil des Gerichtshofs vom 4. Juni 2009, JK Otsa Talu (C-241/07, Slg. 2009, I-4323). In Rn. 40 seines Urteils vom 19. September 2002, Huber (C-336/00, Slg. 2002, I-7699), stellte der Gerichtshof fest, dass „[d]ie Genehmigung eines nationalen Beihilfeprogramms durch die Kommission … nicht dazu [führt], dass dieses Programm den Charakter eines Gemeinschaftsrechtsakts erhält“. Wie der Gerichtshof in derselben Randnummer weiter ausführte, bedeutet dies, dass, soweit sich ein *Förderungsvertrag* als unvereinbar mit einem von der Kommission genehmigten Programm erweist, es Sache der nationalen Gerichte ist, die sich hieraus ergebenden Folgerungen im Hinblick auf das *nationale Recht* zu ziehen, bei dessen Anwendung sie die einschlägigen Regeln des Gemeinschaftsrechts zu berücksichtigen haben (Hervorhebung nur hier). Vgl. auch die Erörterung durch Generalanwalt Alber in Nr. 53 seiner Schlussanträge in der betreffenden Rechtssache. In der Rechtssache Huber wurde somit nicht die Regel aufgegeben, dass in öffentlich-rechtlichen Verfahren zur gerichtlichen Überprüfung ablehnende Entscheidungen über die Gewährung von Beihilfen an den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts und den Grundrechten sowie daneben an den Prüfungsmaßstäben des nationalen Rechts zu messen sind.

30 — Allgemein hierzu Urteil des Gerichtshofs vom 23. April 2009, Sahlstedt u. a./Kommission (C-362/06 P, Slg. 2009, I-2903, Rn. 43).

2. Art. 47 der Charta und das Recht auf Zugang zu einem Gericht

52. Es ist wichtig, im Blick zu behalten, dass die Charta aufgrund von Art. 6 Abs. 1 EUV Teil des Primärrechts der Europäischen Union ist. Demzufolge ist das gesamte Unionsrecht, insbesondere auch Art. 19 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1080/2006, in Übereinstimmung mit den Rechten der Charta auszulegen [31].

53. Der Gerichtshof hat darauf hingewiesen, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bei Prüfung eines Verstoßes gegen das Recht auf Zugang zu einem Gericht untersucht, „ob durch die Beschränkungen … das Recht … nicht in seinem Wesensgehalt selbst beeinträchtigt war, ob sie einem legitimen Zweck dienten und ob die angewandten Mittel in angemessenem Verhältnis zum verfolgten Ziel standen“ [32]. Angesichts des absoluten Charakters der angeblichen Beschränkung des Rechts auf Zugang zu einem Gericht im vorliegenden Fall müssten in der Tat gewichtige Gründe vorliegen, um sie rechtfertigen zu können.

54. Unzweifelhaft sind Estland und Lettland bei der Anwendung und Durchführung des Programms verpflichtet, das nach Art. 47 der Charta geschützte Recht auf Zugang zu einem Gericht einzuhalten. Ferner ist der Begleitausschuss selbst an dieses Grundrecht gebunden. Zu erinnern ist daran, dass der Begleitausschuss den Programmleitfaden erlassen hat, der die Beschränkung des Zugangs zu einem Gericht enthält.

55. Meiner festen Überzeugung nach kann eine eindeutig nicht-legislative Einrichtung wie der Begleitausschuss nicht die Zuständigkeit haben, eine gerichtliche Überprüfung seiner eigenen Entscheidungen mit Bindungswirkung für die zuständigen nationalen Gerichte auszuschließen. Dann wäre die für jede Einschränkung der Ausübung der in der Charta anerkannten Rechte geltende Voraussetzung, dass diese „gesetzlich vorgesehen sein [muss]“, nicht erfüllt [33]. Wenn daher im vorliegenden Fall für die Entscheidungen des Begleitausschusses ein Ausschluss des Zugangs zu den Gerichten rechtmäßig vorgesehen werden kann, dann muss sich dies aus einer eindeutigen Regelung des estnischen Rechts ergeben und nicht aus dem Programmleitfaden.

56. Damit unterstreicht Art. 47 der Charta die in gefestigter Rechtsprechung geltenden Grundsätze, dass von nationalen Behörden in Ausübung ihrer Durchführungsbefugnisse getroffene Entscheidungen, mit denen EU-Fördermittel abgelehnt werden, einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich sein müssen [34].

3. Art. 47 der Charta und die Grundsätze der Effektivität und Äquivalenz

57. Wie bereits erwähnt, wird die Verfahrens- und Rechtsbehelfsautonomie des vorlegenden nationalen Gerichts durch die Grundsätze der Effektivität und Äquivalenz begrenzt. Wie in Nr. 47 ausgeführt, fallen diese Regelungen meiner Ansicht nach nunmehr in den Schutzbereich von Art. 47 der Charta.

58. Dies ist der Hintergrund, vor dem zu prüfen ist, ob die Entscheidung des Begleitausschusses eine eigenständig anfechtbare Handlung darstellt oder lediglich einen internen Verfahrensschritt, bevor die endgültige Entscheidung von der Verwaltungsbehörde getroffen wird. Letzterenfalls ist auch zu berücksichtigen, dass nach dem Programmleitfaden (Nr. 6.7) der letzte Schritt bei der Vergabe von

31 — Urteil des Gerichtshofs vom 5. Oktober 2010, McB (C-400/10 PPU, Slg. 2010, I-8965).

32 — Urteil des Gerichtshofs vom 22. Dezember 2010, DEB (C-279/09, Slg. 2010, I-13849, Rn. 47). Vgl. auch Urteil des Gerichtshofs vom 18. März 2010, Alassini u. a. (verbundene Rechtssachen C-317/08 bis C-320/08, Slg. 2010, I-2213, Rn. 63). Zu Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte siehe beispielsweise das Urteil vom 23. Oktober 1996, Levages Prestations Services/Frankreich, § 40 (*Reports of Judgments and Decisions* 1996-V), und das Urteil vom 31. Januar 2012, Assunção Chaves/Portugal (Beschwerde-Nr. 61226/08, § 71).

33 — Vgl. Art. 52 Abs. 1 der Charta.

34 — Urteil JK Otsa Talu.

EFRE-Fördermitteln im Abschluss eines Subventionsvertrags zwischen der Verwaltungsbehörde und dem federführenden Partner des genehmigten Projekts besteht. Mit anderen Worten kann es sein, dass das Entscheidungsverfahren nicht zu einer Verwaltungsentscheidung im klassischen Sinne, sondern zu einem privat- oder verwaltungsrechtlichen Vertrag zwischen der Verwaltungsbehörde und dem federführenden Partner führt.

59. Hilfreich könnte sein, daran zu erinnern, dass auf der Unionsebene zur Feststellung, ob eine Verwaltungsmaßnahme in die Rechtsstellung eines Klägers eingreift, auf den Wesensgehalt der angegriffenen Handlung [35] – weniger ihre formale Gestaltung [36] – und auf die relevanten zugrunde liegenden Rechtsverhältnisse [37] abzustellen ist.

60. Somit ist für Maßnahmen, die zwar im Rahmen eines vorbereitenden Verfahrens getroffen werden, aber den Abschluss einer gesonderten Phase im Hauptverfahren bilden und Rechtswirkungen erzeugen [38], das Recht auf gerichtliche Überprüfung gegeben. Hinzuweisen ist darauf, dass der Gerichtshof sich insbesondere zu den Rechtswirkungen von Entscheidungen von Unionseinrichtungen geäußert hat, mit denen bestimmte Antragsteller in den frühen Stadien eines mehrstufigen Verfahrens von EU-Fördermitteln ausgeschlossen wurden. Der Gerichtshof stellte fest, dass die Erstellung von Listen Rechtswirkungen insofern nach sich ziehen kann, als bestimmte Unternehmen von diesen Listen ausgeschlossen werden und ihnen so die Möglichkeit einer Teilnahme an Aufträgen genommen wird [39].

61. Dem möchte ich hinzufügen, dass in modernen, mehrstufigen administrativen Entscheidungsprozessen das Ergebnis keine Verwaltungsentscheidung zu sein braucht, sondern ein verwaltungs- oder privatrechtlicher Vertrag zwischen der Behörde und einer privaten Partei sein kann. Ein solcher Vertrag wird den abgelehnten Antragstellern möglicherweise nicht mitgeteilt bzw. nicht einmal zugänglich gemacht [40]. Mit anderen Worten kann unter solchen Umständen die Entscheidung, mit der der Förderantrag objektiv abgelehnt worden ist, getroffen worden sein, bevor der Vertrag geschlossen wurde. Meines Erachtens muss der Antragsteller in einem solchen Fall die Möglichkeit haben, diese Ablehnung gerichtlich anzufechten, soweit keine Möglichkeit gegeben ist, in Form einer Klage gegen die ablehnende Förderentscheidung anderweitig vorzugehen als im Wege eines Rechtsbehelfs im Verwaltungsverfahren [41].

62. Das Vorabentscheidungsersuchen enthält keine Darstellung der einschlägigen nationalen Bestimmungen über das Verwaltungs- und das Verwaltungsgerichtsverfahren. Es ist daher nicht feststellbar, welche Rechtsbehelfe und Klagearten in entsprechenden rein innerstaatlichen Fällen zur Verfügung stehen. Wie bereits ausgeführt, muss es jedoch einen Rechtsbehelf geben, der im Fall der Ablehnung eines Förderantrags zur Verfügung steht, und dieser Rechtsbehelf muss den Anforderungen

35 — Beschluss des Gerichtshofs vom 31. März 2011, Mauerhofer/Kommission (C-433/10 P, Rn. 58).

36 — Urteil des Gerichtshofs vom 26. Januar 2010, Internationaler Hilfsfonds/Kommission (C-362/08 P, Slg. 2010, I-669, Rn. 55 und die dort angeführte Rechtsprechung).

37 — Beschluss Mauerhofer/Kommission (Rn. 61) und Urteil Internationaler Hilfsfonds/Kommission.

38 — Schlussanträge von Generalanwalt Bot vom 5. Juli 2012 in der Rechtssache Jager & Polacek/HABM (C-402/11 P, Urteil vom 28. Oktober 2012), mit Verweis auf das Urteil des Gerichtshofs vom 11. November 1981, IBM/Kommission (60/81, Slg. 1981, 2639).

39 — Urteil des Gerichtshofs vom 27. September 1988, Vereinigtes Königreich/Kommission (114/86, Slg. 1988, 5289, Rn. 13).

40 — Der Antwort von Liivimaa Lihaveis auf die schriftlichen Fragen des Gerichtshofs ist zu entnehmen, dass es im Juli 2010 eine E-Mail-Korrespondenz zwischen der Verwaltungsbehörde des Programms und dem estnischen Innenministerium gab, in der Erstere erklärte, dass im Rahmen des estnisch-lettischen Programms keine Verwaltungsentscheidung über die Genehmigung oder Ablehnung von Projekten getroffen werde. Abgelehnte Kandidaten erhielten lediglich ein Schreiben, in dem die Gründe der Ablehnung erläutert würden.

41 — In der mündlichen Verhandlung wurde im Einzelnen erörtert, ob die Verwaltungsbehörde an die Entscheidungen des Begleitausschusses gebunden ist und ob die Verwaltungsbehörde befugt ist, sich über eine Ablehnung von Beihilfeanträgen durch den Begleitausschuss hinwegzusetzen. Meines Erachtens ist dies kaum von Bedeutung, weil die einzige Mitteilung, die der Klägerin übersandt wurde, das streitgegenständliche Schreiben war. Außerdem ist in Nr. 5.8 der Geschäftsordnung des Begleitausschusses geregelt, dass „für den Fall, dass die Verwaltungsbehörde tiefgreifende Einwände betreffend die Vereinbarkeit einer Entscheidung des Begleitausschusses mit der Rechtsgrundlage des Programms hat, die Entscheidung erst ergehen darf, wenn die Verwaltungsbehörde die Angelegenheit durch Rücksprache mit den zuständigen Behörden und Organisationen geklärt hat. … Eine neue Entscheidung des Begleitausschusses muss den Bericht berücksichtigen.“

entsprechen, die sich aus den Grundsätzen der Effektivität und Äquivalenz ergeben. Letztlich muss die nationale Rechtsordnung des Mitgliedstaats „einen eigenständigen Rechtsbehelf" bereitstellen, der auf die Prüfung der Vereinbarkeit nationaler Vorschriften mit dem Unionsrecht gerichtet ist, wenn alle anderen nach nationalem Recht zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe keinen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gewährleisten [42].

63. Im Hinblick auf den Effektivitätsgrundsatz ist nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs die Frage, ob eine mitgliedstaatliche Regelung die Durchsetzung des Unionsrechts praktisch unmöglich macht oder übermäßig erschwert, u. a. unter Berücksichtigung „der Stellung dieser Vorschrift im gesamten Verfahren, des Verfahrensablaufs und der Besonderheiten des Verfahrens" sowie „der Grundsätze …, die dem nationalen Rechtsschutzsystem zugrunde liegen, wie z. B. der Schutz der Verteidigungsrechte, der Grundsatz der Rechtssicherheit und der ordnungsgemäße Ablauf des Verfahrens", zu beurteilen [43]. Demnach hat das nationale Gericht bei der Prüfung, ob die Entscheidung des Begleitausschusses eine anfechtbare Handlung darstellt, zu berücksichtigen, ob es zu einem Rechtsbehelf im Verwaltungsverfahren alternative Rechtsmittel gibt, die effektiven Rechtsschutz bieten.

64. Im Hinblick auf den Äquivalenzgrundsatz habe ich Bedenken insoweit, als offenbar nur die Förderung im Rahmen der Programme der europäischen territorialen Zusammenarbeit von einer gerichtlichen Überprüfung in Estland ausgeschlossen ist. Dies dürfte einer besonderen, restriktiven Rechtsbehelfsregelung gleichkommen, die für entsprechende Klagen mit rein innerstaatlichem (im vorliegenden Fall also auf Estland bezogenen) Charakter nicht gilt. Die Entscheidung, ob ein Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip vorliegt, ist jedoch Sache des nationalen Gerichts [44].

4. Umfang der nach den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts erforderlichen gerichtlichen Kontrolle

65. Schließlich möchte ich abschließend auf den Umfang der gerichtlichen Kontrolle eingehen, der Bewerbern zur Verfügung steht, deren Anträge vom Begleitausschuss abgelehnt worden sind.

66. Die von der MTÜ Liivimaa Lihaveis angefochtene Förderentscheidung hat meines Erachtens letztlich den Charakter einer Ermessensentscheidung in dem Sinne, dass selbst diejenigen Antragsteller, die die rechtlichen Kriterien und Voraussetzungen für eine Förderung erfüllen, keinen subjektiven Anspruch darauf haben, sie zu erhalten. Der Grund hierfür ist, dass es möglicherweise mehr Anträge gibt, die die Kriterien erfüllen, als zur Verfügung stehende Mittel. Alternativ kann möglicherweise auch keines der im Wettbewerb stehenden Projekte als unbedingt förderungswürdig angesehen werden, selbst wenn sie die formellen und technischen Förderkriterien erfüllen.

67. Das bedeutet, dass selbst wenn das Projekt der MTÜ Liivimaa Lihaveis alle im Rahmen der europäischen territorialen Zusammenarbeit aufgestellten Kriterien erfüllen würde, eine Förderung gleichwohl abgelehnt werden könnte.

68. Im Übrigen muss das mitgliedstaatliche Gericht meines Erachtens berücksichtigen, dass der Begleitausschuss an die gleichen Kriterien gebunden ist, wie sie für Unionseinrichtungen gelten, wenn sie Beurteilungsspielräume wahrnehmen. Insoweit ist entschieden worden, dass „eine umso größere Bedeutung der Beachtung der Garantien zu[kommt], die die Gemeinschaftsrechtsordnung in Verwaltungsverfahren gewährt. Zu diesen Garantien gehören insbesondere die Verpflichtung des zuständigen Organs, sorgfältig und unparteiisch alle relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalles zu untersuchen, das Recht des Betroffenen, seinen Standpunkt zu Gehör zu bringen, und das Recht auf

42 — Urteil Unibet (Rn. 65).

43 — Urteil Agrokonsulting-04 (Rn. 48), Urteile des Gerichtshofs vom 14. Dezember 1995, Peterbroeck (C-312/93, Slg. 1995, I-4599, Rn. 14), und vom 29. Oktober 2009, Pontin (C-63/08, Slg. 2009, I-10467, Rn. 47).

44 — Urteil Agrokonsulting-04 (Rn. 39).

eine ausreichende Begründung der Entscheidung. Nur so kann der Gerichtshof überprüfen, ob die für die Wahrnehmung des Beurteilungsspielraums maßgeblichen sachlichen und rechtlichen Umstände vorgelegen haben.“[45] Diese Elemente sind meines Erachtens Bestandteil der Verpflichtung zur guten Verwaltung, die jetzt in Art. 41 der Charta geregelt ist.

69. Dies ist jedoch die Grenze des Umfangs der gerichtlichen Kontrolle, die das mitgliedstaatliche Gericht nach dem Unionsrecht vorzunehmen hat[46].

70. Ich schlage daher vor, die Frage a) dahin zu beantworten, dass unabhängig von Regelungen eines von zwei Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung gemeinsam eingesetzten Begleitausschusses, wie dem vom Begleitausschuss für das estnisch-lettische Programm 2007-2013 erlassenen Programmleitfaden, wonach Entscheidungen des Ausschusses nicht angefochten werden können, ein Antragsteller, dessen Antrag auf Förderung nach den Verordnungen Nrn. 1080/2006 und 1083/2006 abgelehnt worden ist, nach dem Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes und Art. 47 der Charta die Möglichkeit haben muss, diese Ablehnung vor einem zuständigen Gericht des Mitgliedstaats anzufechten, der für die Verwaltung des Programms zuständig ist. Die Entscheidung, welchen Verfahrensvorschriften und Grundsätzen des nationalen Rechts der Zugang zu einem Gericht insoweit unterliegt, ist vorbehaltlich der sich aus den Grundsätzen der Äquivalenz und des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes ergebenden Anforderungen Sache des nationalen Gerichts.

## D – *Zeitliche Wirkungen*

71. Ich sehe keinen Grund dafür, den Erklärungen der Regierung Lettlands zu folgen, wonach die zeitlichen Wirkungen des Urteils (mit Ausnahme von bereits bei den Gerichten anhängigen Verfahren betreffend den Begleitausschuss) auf eine Wirkung *ex nunc* beschränkt werden sollten, da den nationalen Haushalten zusätzliche Belastungen entständen, wenn das Urteil mit Wirkung *ex tunc* erginge. Die Regierung Lettlands macht ferner geltend, dass es bezogen auf bereits ausgeführte Entscheidungen des Begleitausschusses zu einer Antragswelle käme, wenn die zeitlichen Wirkungen des Urteils nicht ausgesetzt würden.

72. Der Gerichtshof kann eine ausnahmsweise zulässige Beschränkung der zeitlichen Wirkungen eines Urteils nur unter zwei Voraussetzungen vornehmen, nämlich dass die Betroffenen in gutem Glauben gehandelt haben und dass die Gefahr schwerwiegender Störungen für den Fall besteht, dass die zeitlichen Wirkungen des Urteils nicht beschränkt werden[47].

73. Was die Voraussetzung angeht, dass die Betroffenen in gutem Glauben gehandelt haben müssen, hätten den Regierungen Estlands und Lettlands im Allgemeinen und dem Begleitausschuss im Besonderen die Anforderungen eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes nach dem Unionsrecht bewusst sein müssen, als sie die einschlägigen Regelungen für das Entscheidungsverfahren im Rahmen der europäischen territorialen Zusammenarbeit erarbeiteten.

74. Was die Voraussetzung angeht, dass die Gefahr schwerwiegender Störungen gegeben sein muss, hat der Gerichtshof klargestellt, dass die finanziellen Konsequenzen, die sich aus einer Vorabentscheidung für einen Mitgliedstaat ergeben können, für sich allein niemals die zeitliche Begrenzung der Wirkungen dieses Urteils gerechtfertigt haben[48]. Da es im Übrigen einen subjektiven

45 — Urteil des Gerichtshofs vom 21. November 1991, Technische Universität München (C-269/90, Slg. 1991, I-5469, Rn. 14).

46 — Vgl. u. a. Urteil JK Otsa Talu.

47 — Urteil des Gerichtshofs vom 19. Dezember 2013, Vent de Colère u. a. (C-262/12, Rn. 40 und die dort angeführte Rechtsprechung).

48 — In diesem Sinne u. a. Urteil des Gerichtshofs vom 19. Oktober 1995, Richardson (C-137/94, Slg. 1995, I-3407, Rn. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Anspruch auf Gewährung von Beihilfen im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung nicht geben kann, lässt sich nicht folgern, dass sich aus der vom Gerichtshof vorzunehmenden Auslegung für den betreffenden Mitgliedstaat notwendigerweise finanzielle Konsequenzen ergeben.

75. Im vorliegenden Fall ist somit eine Abweichung von dem Grundsatz, dass ein Urteil, mit dem das Unionsrecht ausgelegt wird, auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der ausgelegten Vorschrift zurückwirkt, durch nichts gerechtfertigt.

## IV – **Ergebnis**

76. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich vor, die Fragen des Tartu Ringkonnakohus wie folgt zu beantworten:

Frage a)

Nach dem Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes und Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union muss ein Antragsteller, dessen Antrag auf Förderung nach der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999 und der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 abgelehnt worden ist, die Möglichkeit haben, diese Ablehnung vor einem zuständigen Gericht des Mitgliedstaats anzufechten, der für die Verwaltung des Programms zuständig ist. Die Entscheidung, zu welchem Zeitpunkt des Entscheidungsverfahrens eine anfechtbare Handlung erlassen wurde und welchen Verfahrensvorschriften und Grundsätzen des nationalen Rechts der Zugang zu einem Gericht insoweit unterliegt, ist vorbehaltlich der Einhaltung der Anforderungen, die sich hierfür aus den Grundsätzen der Äquivalenz und des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes ergeben, Sache des nationalen Gerichts.

Fragen b) und c)

Entscheidungen eines von zwei Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung gemeinsam eingesetzten Begleitausschusses, wie des Begleitausschusses für das estnisch-lettische Programm 2007-2013, sind keine Handlungen eines Organs, einer Einrichtung oder einer sonstigen Stelle der Union im Sinne von Art. 263 AEUV; für die Entscheidung über Klagen gegen die Entscheidungen solcher Begleitausschüsse sind die mitgliedstaatlichen Gerichte und nicht das Gericht der Europäischen Union zuständig.