Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
NIILO JÄÄSKINEN
föredraget den 13 mars 2014[1]

Mål C-562/12

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

(begäran om förhandsavgörande från Tartu Ringkonnakohus [Estland])

”Förordning (EG) nr 1083/2006 — Förordning (EG) nr 1080/2006 — Europeiska regionala utvecklingsfonden — Behörighet som tillkommer övervakningskommittén för ett operativt program som syftar till att främja europeiskt territoriellt samarbete — Gemensamt program inrättat av två medlemsstater — Fördelning av ansvar mellan övervakningskommittén och förvaltningsmyndigheten för programmet — Förbud mot domstolsprövning av övervakningskommittés beslut — Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna — Begreppet genomförande av unionsrätt — Rättsakter av unionens organ och byråer enligt artikel 263 FEUF — Rättsakter mot vilka talan kan väckas — Nationell processuell autonomi — Effektivitets- och likvärdighetsprinciperna”

I – Inledning

1. Det estnisk-lettiska programmet 2007–2013 är ett gränsöverskridande, operativt program som genomförs inom ramen för det europeiska territoriella samarbetet. Tartu Ringkonnakohus (regional domstol i Tartu, Estland) söker klarhet i huruvida ett absolut förbud mot domstolsprövning av ett beslut varigenom övervakningskommittén för programmet (nedan kallad *övervakningskommittén*) avslår en ansökan om finansiering av ett projekt är förenligt med unionsrätten. I det programdokument som övervakningskommittén har utfärdat (nedan kallat *programdokumentet*) anges att det inte är möjligt att väcka talan mot kommitténs beslut. Programmet förvaltas i enlighet med ett förvaltningsavtal mellan de två medlemsstaterna Estland och Lettland samt det estniska inrikesministeriet.

2. Den nationella domstolen söker särskilt klarhet i huruvida förbudet mot domstolsprövning av övervakningskommitténs beslut strider mot artikel 63.2 i rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999[2], jämförd med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad *stadgan*) som garanterar rätten till ett effektivt rättsmedel och en opartisk domstol.

1 — Originalspråk: engelska.

2 — EUT L 210, s. 25. Förordning nr 1083/2006 upphävdes genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, s. 320). Förordning nr 1803/2006 är emellertid, i tidsmässigt hänseende (*ratione temporis*), tillämplig i detta mål.

3. Den nationella domstolen söker vidare klarhet i om Europeiska unionens tribunal, eller en nationell domstol, har behörighet att överpröva övervakningskommitténs beslut. Denna fråga är nära förknippad med frågan huruvida övervakningskommitténs beslut kan betraktas som akter antagna av unionens organ eller byråer i den mening som avses i artikel 263 FEUF.

4. Förevarande mål kompliceras av att stöd inom ramen för det europeiska territoriella samarbetet beviljas i flera steg. Det framgår inte av beslutet om hänskjutande huruvida det beslut varigenom övervakningskommittén avslog MTÜ Liivimaa Lihaveis ansökan är ett bindande beslut i enlighet med estnisk rätt som kan prövas i domstol eller om sådana beslut fattas senare i förfarandet, till exempel av förvaltningsorganet för programmet. Dessutom är det naturligtvis ofrånkomligt att det – även om det estnisk-lettiska programmet 2007–2013 är ett EU-program – kommer att finnas skillnader mellan de olika förfaranden för domstolsprövning som i de respektive medlemsstaterna är tillämpliga på programmets genomförande.

5. Oavsett dessa svårigheter är det en grundläggande unionsrättslig princip att det, även om det i princip ankommer på den nationella rätten att reglera enskildas talerätt och intresse av att få sin sak prövad, enligt unionsrätten krävs att den nationella lagstiftningen inte åsidosätter rätten till ett effektivt domstolsskydd.[3] Det ankommer nämligen på medlemsstaterna att inrätta ett system med rättsliga förfaranden som gör det möjligt att säkerställa denna rättighet[4]. Det är mot bakgrund av detta avgörande krav som jag ska bedöma de tolkningsfrågor som Tartu Ringkonnakohus har ställt.

II – Tillämpliga bestämmelser, målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

A – *Det estnisk-lettiska programmet och relevanta bestämmelser i unionsrätten och i estnisk rätt*

1. Inledning

6. Det estnisk-lettiska programmet 2007–2013 är ett operativt program i den mening som avses i artikel 2.1 i förordning nr 1083/2006. Programmet omfattas också av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1080/2006 av den 5 juli 2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden och om upphävande av förordning (EG) nr 1783/1999[5], eftersom det är ett territoriellt samarbetsprogram mellan flera medlemsstater.

2. Tillämpliga bestämmelser

7. Det operativa programmet, som godkändes genom kommissionens beslut K(2007) 6603 slutlig av den 21 december 2007,[6] har upprättats i syfte att främja europeiskt territoriellt samarbete. Programmet erhåller stöd från Europeiska regionala utvecklingsfonden (nedan kallad *Eruf*).

3 — Dom av den 13 mars 2007 i mål C-432/05, Unibet (REG 2007, s. I-2271), punkt 42 och där angiven rättspraxis.

4 — Ibidem.

5 — EUT L 210, s. 19. Vid den muntliga förhandlingen anmärkte kommissionen att förordningen utgör *lex specialis* i fråga om Europeiska territoriella samarbetsprogram. Förordning 1080/2006 upphävdes med verkan från och med den 1 januari 2014 genom artikel 15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1301/2013 av den 17 december 2013 om Europeiska regionala utvecklingsfonden och om särskilda bestämmelser för målet Investering för tillväxt och sysselsättning samt om upphävande av förordning (EG) nr 1080/2006 (EUT L 347, s. 289). Förordning nr 1803/2006 är emellertid, i tidsmässigt hänseende (*ratione temporis*), tillämplig i detta mål.

6 — Enligt beslutet om hänskjutande antog kommissionen den 24 oktober 2012 beslut C(2012) 7497 om ändring av beslut K(2007) 6603.

8. Den övergripande förvaltningsstrukturen för program som omfattas av Europeiska regionala utvecklingsfonden framgår av artikel 59.1 i förordning nr 1083/2006, vari föreskrivs att medlemsstaten för varje operativt program ska utse en förvaltningsmyndighet, en attesterande myndighet och en revisionsmyndighet. I artikel 59.5 i nämnda förordning anges dock att särskilda regler för förvaltning och kontroll för operativa program under målet europeiskt territoriellt samarbete har fastställts i förordning nr 1080/2006.

9. Förvaltningsmyndighetens uppgift, vilken framgår av artikel 60 i förordning nr 1083/2006, är att ansvara för att det operativa programmet förvaltas och genomförs i enlighet med principen om sund ekonomisk förvaltning. I synnerhet ska förvaltningsmyndigheten se till att urvalet av insatser för finansiering sker enligt kriterierna för operativa program och att insatserna under hela genomförandeperioden uppfyller kraven i tillämpliga gemenskapsregler och nationella regler. Därtill ska förvaltningsmyndigheten vägleda arbetet i övervakningskommittén och förse den med de handlingar som krävs för att övervaka kvaliteten på det operativa programmets genomförande mot bakgrund av programmets särskilda mål.

10. I artikel 63 i förordning nr 1083/2006, som enligt begäran om förhandsavgörande är den unionsrättsliga bestämmelse som är relevant i förevarande mål, införs övervakningskommittén. Enligt nämnda artikel ska medlemsstaterna inom en tidsplan inrätta en övervakningskommitté för varje operativt program i samförstånd med förvaltningsmyndigheten. En enda övervakningskommitté får inrättas för flera operativa program. Varje övervakningskommitté ska fastställa sin egen arbetsordning inom den berörda medlemsstatens institutionella, rättsliga och finansiella ram och anta den i samförstånd med förvaltningsmyndigheten så att kommittén kan utföra sina uppdrag i enlighet med förordningen. [7]

11. Enligt artikel 70.1 a i förordning nr 1083/2006 ska medlemsstaterna ansvara för de operativa programmens förvaltning och kontroll. Medlemsstaterna anförtros vidare särskilda uppgifter.

12. Med avseende på de särskilda regler som är tillämpliga på territoriellt samarbete anges i artikel 14 i förordning nr 1080/2006 bland annat att de medlemsstater som deltar i ett operativt program ska utse en gemensam förvaltningsmyndighet, en gemensam attesterande myndighet och en gemensam revisionsmyndighet, varvid den sistnämnda myndigheten ska vara belägen i samma medlemsstat som förvaltningsmyndigheten. Förvaltningsmyndigheten ska, efter samråd med medlemsstaterna i programområdet, inrätta ett gemensamt tekniskt sekretariat. Sekretariatet ska bistå förvaltningsmyndigheten och övervakningskommittén i deras arbete. Varje deltagande medlemsstat ska utse företrädare som ska ingå i den övervakningskommitté som avses i artikel 63 i förordning nr 1083/2006.

13. I artikel 15.1 i förordning nr 1080/2006 anges bland annat att förvaltningsmyndigheten, med vissa undantag, ska ha de arbetsuppgifter som anges i artikel 60 i förordning nr 1083/2006.

14. Enligt artikel 19.3 i förordning nr 1080/2006 ska övervakningskommittén, eller en styrkommitté som rapporterar till denna, utöver de arbetsuppgifter som avses i artikel 65 i förordning nr 1083/2006, även ha ansvaret för urvalet av insatser.

15. Genom ett ömsesidigt avtal mellan den estniska regeringen, den lettiska regeringen och Republiken Estlands inrikesministerium inrättades ett särskilt förvaltningssystem för genomförandet av det estnisk-lettiska programmet 2007–2013. Förvaltningsorganisationen är huvudsakligen belägen i Estland.

7 — Enligt artikel 64.1 i förordning nr 1083/2006 ska övervakningskommitténs ordförande vara en företrädare för medlemsstaten eller förvaltningsmyndigheten. Kommitténs sammansättning ska beslutas av medlemsstaten i samförstånd med förvaltningsmyndigheten. I artikel 64.2 i förordning nr 1083/2006 föreskrivs bland annat att en företrädare för kommissionen på eget initiativ eller på begäran av övervakningskommittén ska delta som rådgivare i övervakningskommitténs arbete.

16. Inrikesministeriet i Republiken Estland fungerar som förvaltningsmyndighet (se kapitel 7.2.1 i det estnisk-lettiska programmet 2007–2013), attesterande myndighet (se kapitel 7.3.1 i det estnisk-lettiska programmet 2007–2013) och revisionsmyndighet (se kapitel 7.4.1 i det estnisk-lettiska programmet 2007–2013). Förvaltningsmyndigheten har inrättat ett gemensamt tekniskt sekretariat (nedan kallat *JTS*) (kapitel 7.7 i det estnisk-lettiska programmet 2007–2013), vilket administrerar det operativa programmet.

17. Vidare har det genom ovannämnda avtal inrättats en övervakningskommitté med sju medlemmar från både Estland och Lettland. Detta skedde med stöd av det ömsesidiga avtal som nämnts i punkt 15 ovan, artikel 14.3 i förordning nr 1080/2006, artiklarna 63 och 64 i förordning nr 1083/2006 och i kapitel 7.6.2 i det estnisk-lettiska programmet 2007–2013. Det är ett beslut utfärdat av detta organ som har överklagats till den nationella domstolen.

18. Övervakningskommittén har utfärdat ett programdokument med riktlinjer för upprättande av ansökningar samt för genomförandet och övervakningen av projektet jämte rapporteringen och fullgörandet av detsamma. I kapitel 7.6.3 i det estnisk-lettiska programmet 2007–2013 föreskrivs att ”övervakningskommittén ska fastställa sin arbetsordning och anta den i samförstånd med förvaltningsmyndigheten så att kommittén kan utföra sina uppdrag i enlighet med den allmänna förordningen och Eruf-förordningen”. [8]

19. I kapitel 6.6 i programdokumentet anges följande: ”Övervakningskommitténs beslut kan inte överklagas.”

20. I punkt 3 i 1 § i den estniska lagen om strukturstöd 2007–2013 (Perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seadus, StS 2007–2013) anges att olika bestämmelser i lagen ska tillämpas avseende beviljande och användning av strukturstöd för operativa program som omfattas av målet europeiskt territoriellt samarbete i enlighet med artikel 3.2 c i förordning nr 1083/2006. Enligt punkt 5 i 1 § i den estniska lagen om strukturstöd ska förvaltningsprocesslagen (haldusmenetluse seaduse) tillämpas på de förfaranden som anges i lagen med hänsyn till de specifikationer som framgår härav [9].

B – *Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna*

21. I februari 2010 ansökte MTÜ Liivimaa Lihaveis (en estnisk förening för nötkreatursuppfödare) om finansiering enligt det estnisk-lettiska programmet 2007–2013 av ett projekt med målet att ”skapa en ny produkt under ett nytt varumärke producerad av nötkreatur av högsta kvalitet som uppfötts på Estlands och Lettlands mest diversifierade gräsmarker” (nedan kallat *projektet*).

22. MTÜ Liivimaa Lihaveis föreslagna projekt godkändes i det första steget av urvalsprocessen då det ansågs uppfylla de tekniska kraven för stöd. JTS genomförde i sin tur en kvalitetsbedömning av projektet och lämnade inom ramen för denna bedömning in en rankningslista till övervakningskommittén. Den 19 april 2010 meddelade JTS i en skrivelse till MTÜ Liivimaa Lihaveis att dess ansökan hade godkänts i det första steget av urvalsprocessen och ansågs uppfylla de tekniska kraven för stöd. I skrivelsen angavs vidare att JTS skulle genomföra en kvalitativ bedömning av anmälan, men att det ”slutliga beslutet” skulle fattas av övervakningskommittén den 29 juni 2010.

8 — Enligt kommissionens yttrande vid den muntliga förhandlingen antogs dock programdokumentet på grundval av artikel 5.1 i kommissionens förordning (EG) nr 1828/2006 av den 8 december 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1083/2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden och för Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1080/2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden (EUT L 371, s. 1). Se även rättelse till kommissionens förordning (EG) nr 1828/2006 av den 8 december 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1083/2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden och för Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1080/2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden (EUT L 45, 2007, s. 3).

9 — Enligt beslutet om hänskjutande anser Tartu Halduskohus att dessa bestämmelser utesluter tillämpning av förvaltningsprocesslagen på projekt som omfattas av det estnisk-lettiska programmet. Se vidare punkt 25 nedan.

23. Vid mötet den 28 och 29 juni 2010 avslog övervakningskommittén MTÜ Liivimaa Lihaveis ansökan om stöd. Den 7 juli 2010 underrättades MTÜ Liivimaa Lihaveis genom en skrivelse från JTS om övervakningskommitténs beslut.

24. MTÜ Liivimaa Lihaveis överklagade övervakningskommitténs beslut till Tartu Halduskohus (förvaltningsdomstol i Tartu, Estland) den 1 november 2010 och yrkade att avslagsbeslutet skulle upphävas samt att ärendet skulle återförvisas till övervakningskommittén för att kommittéen skulle fatta ett lagenligt förvaltningsbeslut.

25. I beslut av den 21 september 2011 avvisade Tartu Halduskohus överklagandet med motiveringen att beslutet inte utgjorde en administrativ rättsakt som kunde överklagas till förvaltningsdomstol. Punkt 3 i förening med punkt 5 i 1 § i den estniska lagen om strukturstöd 2007–2013 utesluter tillämpning av den estniska förvaltningsprocesslagen på projekt som genomförs inom ramen för det estnisk-lettiska programmet. Enligt Tartu Halduskohus framgick det, mot bakgrund av programdokumentets särskilda bestämmelser om beslutsförfarandet, att det var lagstiftarens avsikt att den nationella förvaltningsprocesslagstiftningen inte skulle vara tillämplig på övervakningskommittén, som inte är ett förvaltningsorgan utan en internationell kommitté.

26. Tartu Halduskohus fann vidare att även om övervakningskommitténs beslut ansågs utgöra en administrativ rättsakt var det en intern sådan som klaganden inte hade rätt att överklaga, eftersom det överklagade beslutet inte skapade, upphävde eller ändrade några rättigheter eller skyldigheter för personer utanför förvaltningen.

27. I oktober 2011 överklagade MTÜ Liivimaa Lihaveis Tartu Halduskohus beslut till Tartu Ringkonnakohus som beslutade att vilandeförklara målet och hänskjuta följande tolkningsfrågor till EU-domstolen för förhandsavgörande:

”a) Är arbetsordningen för en övervakningskommitté som två medlemsstater har inrättat gemensamt (och det programdokument som antagits av övervakningskommittén för det estnisk-lettiska programmet 2007–2013), där det föreskrivs att ’[ö]vervakningskommitténs beslut [inte] kan ... överklagas [till någon domstol]’ [10] (kapitel [6.6 fjärde stycket] i programdokumentet), förenlig med artikel 63.2 i rådets förordning nr 1083/2006 ... jämförd med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna?

b) Om fråga a besvaras nekande, ska artikel 267 första stycket b i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt tolkas så att kapitel [6.6 fjärde stycket] i det programdokument som övervakningskommittén för det estnisk-lettiska programmet 2007–2013 antog utgör en rättsakt som beslutats av unionens institutioner, organ eller byråer och som ska ogiltigförklaras?

c) Om fråga a besvaras nekande, ska artikel 263 första stycket andra meningen jämförd med artiklarna 256.1 och 274 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt tolkas så att Europeiska unionens tribunal eller den enligt nationell rätt behöriga domstolen har behörighet att pröva en talan som väckts mot ett beslut från övervakningskommittén för det estnisk-lettiska programmet 2007–2013?”

10 — Enligt den ändring som kommissionen företog den 15 november 2013 i sitt skriftliga yttrande innehöll den version av programdokumentet som, i tidsmässigt hänseende (*ratione temporis*), är tillämplig i förevarande mål inte orden ”till någon domstol”, vilka har angetts inom hakparentes. I denna version anges i punkt 6.6 följande: ”Övervakningskommitténs beslut kan inte överklagas.”

III – Bedömning

A – *Inledande synpunkter*

28. Den nationella domstolen behöver enligt min mening en tolkning av unionsrätten i två viktiga avseenden, nämligen i) huruvida det är domstolarna i en medlemsstat eller Europeiska unionens tribunal som har behörighet att avgöra tvisten och ii) huruvida förbudet mot domstolsprövning av beslut om avslag på ansökan om stöd, under de omständigheter som är tillämpliga i förevarande fall, strider mot unionsrätten.

29. Inledningsvis är det värt att notera att det mycket riktigt skulle vara Europeiska domstolens tribunal, snarare än de estniska domstolarna, som skulle vara behörig att pröva MTÜ Liivimaa Lihaveis talan om fråga b från den hänskjutande domstolen skulle besvaras jakande och övervakningskommitténs för det estnisk-lettiska programmet 2007–2013 beslut skulle anses utgöra en rättsakt antagen av unionens institutioner, organ och byråer i den mening som avses i artikel 263 FEUF. Detta problem har den hänskjutande domstolen tagit upp i tolkningsfråga c. Jag ska därför först behandla de rättsliga frågor som aktualiseras genom fråga b och c och därefter besvara fråga a om huruvida kapitel 6.6 i programdokumentet är förenlig med unionsrätten.

B – *Svaret på frågorna b och c*

30. Som jag tidigare nämnt inrättades övervakningskommittén, som ska finnas enligt förordningarna nr 1080/2006 och nr 1083/2006, enligt villkoren i ett avtal som ingåtts mellan Lettland och Estland. Förordning 1080/2006 utgör *lex specialis* i fråga om territoriella samarbetsprogram.[11] I artikel 19.3 i förordning nr 1080/2006 anges vidare att övervakningskommittén, eller en styrkommitté som rapporterar till denna, ska ”ha ansvaret för urvalet av insatser”. Med tanke på att programmet i fråga avser europeiskt territoriellt samarbete, är det denna bestämmelse, snarare än artikel 63.2 i förordning nr 1083/2006, som är avgörande för tvistens lösning, trots att det är den sistnämnda bestämmelsen som har angetts i tolkningsfråga a i beslutet om hänskjutande.

31. Det klargjordes vid förhandlingen att avtalet inte hade ingåtts enligt reglerna om ingående och ratificering av internationella avtal. Avtalet verkar istället vara ett instrument beskrivet som ett internationellt förvaltningsavtal.[12] Det är inte ovanligt att myndigheter i varandra närliggande stater ingår ömsesidiga avtal om genomförande av vissa praktiska uppgifter eller om tekniskt eller administrativt samarbete, utan att tillämpa de särskilda formella förfarandena för ingående av fördrag. Det är inte klart enligt folkrätten vilken rättslig status som ska tilldelas sådana avtal, vilka ofta innehåller bestämmelser om upprättande av gemensamma eller blandade arbetsgrupper, kommittéer eller andra liknande organ.[13]

32. Oberoende av vilken rättslig status övervakningskommittén har enligt internationell eller nationell rätt råder det, enligt min uppfattning, i vart fall ingen tvekan om att övervakningskommittén inte är en av unionens institutioner, organ eller byråer i den mening som avses i artikel 263 FEUF, vilket också innebär att Europeiska domstolens tribunal saknar behörighet att pröva dess beslut.

11 — Se skäl 14 i förordning nr 1080/2006 och skäl 48 i förordning nr 1083/2006.

12 — Klabbers, Jan, *The Concept of Treaty in International Law*, Kluwer, 1996, s. 21–25 och Möllers, Christoph, ”Transnationale Behördenkooperation Verfassungs- und völkerrechtliche Probleme transnationaler administrativer Standardsetzung”, *ZaöRV* 65, 2005, s. 351.

13 — Klabbers, ibidem s. 94–97.

33. Med avseende på den första kategorin är det uppenbart att övervakningskommittén inte är en av Europeiska unionens ”institutioner”. Dessa räknas upp i artikel 13 FEU och består av Europaparlamentet, Europeiska rådet, Rådet, Europeiska kommissionen, Europeiska unionens domstol, Europeiska centralbanken och Revisionsrätten.

34. Artikel 263 första stycket andra meningen FEUF, som infördes genom Lissabonfördraget, innehåller emellertid en ny primärrättslig bestämmelse, enligt vilken Europeiska unionens domstol även granskar lagenligheten av sådana akter antagna av unionens organ eller byråer som är avsedda att ha rättsverkan i förhållande till tredje man. [14] Som tribunalen har uttalat ger inte lydelsen i artikel 263.1 FEUF stöd för uppfattningen att samtliga enheter eller strukturer som ingår i, och verkar inom, unionens organisatoriska ramverk enbart av detta skäl kan anses utgöra unionsorgan eller unionsbyråer. [15]

35. För att en enhet ska omfattas av denna del av artikel 263 FEUF måste därför vissa villkor vara uppfyllda. Enheten ska ha inrättats genom en unionsrättsakt vari föreskrivs att enheten utgör en juridisk person och enheten ska utgöra en del av unionens institutionella och administrativa struktur såsom den återspeglas i unionsbudgeten. [16]

36. Det finns några tydliga exempel på enheter som uppfyller dessa krav. Jag tänker närmast på de organ som har inrättats som unionsbyråer och utgör juridiska personer, såsom Byrån för harmonisering inom den inre marknaden, [17] Gemenskapens växtsortsmyndighet, [18] Europeiska byrån för luftfartssäkerhet, [19] och Europeiska kemikaliemyndigheten. [20] Dessa organ är just de typer av organ som artikel 263 FEUF, vilken har en annan ordalydelse än artikel 230 EG, är avsedd att omfatta. [21] Det finns dock andra mindre tydliga exempel, såsom Europaskolornas rättssystem, vilket är ett rättssystem av sitt eget slag som skiljer sig från Europeiska unionens och medlemsstaternas rättssystem. [22]

37. Detta är dock inte fallet med en enhet såsom övervakningskommittén, som har inrättats gemensamt av Estland och Lettland och inte av Europeiska unionen genom en unionsrättsakt. Övervakningskommittén har inte heller förlänats juridisk personlighet genom en unionsrättsakt. Inom ramen för unionens struktur, har övervakningskommittén inte någon budgetrad i Europeiska unionens allmänna budget eller någon särskild budget som har upprättats i ett unionsrättsligt dokument. Istället

14 — Tribunalen var, självfallet, behörig att pröva mål mot unionsorgan redan innan det uttryckligen angavs i artikel 263 FEUF. Se dom av den 8 oktober 2008 i mål T-411/06, Sogelma (REG 2008, s. II-2771), punkterna 33–57.

15 — Se beslut av den 4 juni 2012 i mål T-395/11, Elti mot Europeiska unionens delegation i Montenegro, punkt 27.

16 — Se artiklarna 55, 171 och 185 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget (EGT L 248, s. 1), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG, Euratom) nr 1995/2006 av den 13 december 2006 om ändring av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget (EUT L 390, s. 1). Se även förslag till Europeiska unionens allmänna budget för budgetåret 2013. Arbetsdokument del III. Byråer och andra organ som inrättats av Europeiska unionen och som är juridiska personer. COM(2012) 300 – maj 2012. Förordning nr 1605/2002 upphävdes delvis, med verkan från den 1 januari 2013, genom artikel 212 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 av den 25 oktober 2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget och om upphävande av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 (EUT L 298, s. 1).

17 — Inrättad genom rådets förordning (EG) nr 40/94 av den 20 december 1993 om gemenskapsvarumärken (EGT L 11, s. 1; svensk specialutgåva, område 17, volym 2, s. 3). Förordning 40/94 upphävdes i enlighet med artikel 166 i rådets förordning (EG) nr 207/2009 av den 26 februari 2009 om gemenskapsvarumärken (kodifierad version) (EUT L 78, s. 1).

18 — Inrättad genom rådets förordning (EG) nr 2100/94 av den 27 juli 1994 om gemenskapens växtförädlarrätt (EGT L 227, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 60, s. 196).

19 — Inrättad genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1592/2002 av den 15 juli 2002 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av en europeisk byrå för luftfartssäkerhet (EGT L 240, s. 1).

20 — Inrättad genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG (EUT L 396, s. 1).

21 — Se mitt förslag till avgörande i mål C-270/12, Förenade kungariket mot parlamentet och rådet, punkterna 23, 73 och 74.

22 — Se exempelvis dom av den 14 juni 2011 i mål C-196/09, Miles m.fl. (REU 2011, s. I-5105), punkt 39, av den 15 januari 1986 i mål 44/84, Hurd (REG 1986, s. 29; svensk specialutgåva, volym 8, s. 369), punkterna 3–6, 20 och 21, och av den 30 september 2010 i mål C-132/09, kommissionen mot Belgien (REU 2010, s. I-8695).

finansieras den genom medel som Europeiska unionen och de två medlemsstaterna tilldelar det operativa programmet i enlighet med de unionsrättsliga bestämmelserna om strukturfonder. Det överklagade beslutet kan inte anses ha fattats av kommissionen och kommissionen kan därför inte anses vara den egentliga motparten i tribunalen. [23]

38. Såsom kommissionen vitsordade vid förhandlingen föreskrivs i artikel 14.1 i förordning nr 1080/2006 bland annat att de medlemsstater som deltar i ett operativt program ska utse en gemensam förvaltningsmyndighet, en gemensam attesterande myndighet och en gemensam revisionsmyndighet. Det är uppenbart att bestämmelsen är avsedd att hindra eventuella luckor avseende ansvaret för användningen av unionens medel vid genomförande av stödfinansierade gemensamma program som involverar flera medlemsstater.

39. I fråga om domstolsprövningen medför detta oundvikligen att domstolarna i den medlemsstat där den enda förvaltningsmyndigheten är belägen i princip är behöriga att pröva myndighetens beslut. Denna princip måste enligt min uppfattning också gälla avseende beslut som fattas av gemensamma programbyråer som övervakningskommittén och JTS, i den mån besluten i sig kan ha rättsverkningar.

40. Med denna tolkning av unionsrätten är det därför svårt att se hur övervakningsmyndigheten, ur ett nationellt perspektiv, kan anses utgöra en utländsk myndighet eller internationell organisation vars beslut inte kan överklagas till domstol. Detta är viktigt, eftersom punkt 1 i 8 § i förvaltningsprocesslagen synes undanta sådana organ från de estniska förvaltningsdomstolarnas behörighet. [24]

41. En sådan tolkning hindrar också att det uppstår eventuella problem i fråga om behörighet. Det faktum att övervakningskommitténs medlemmar har olika nationalitet hindrar inte att myndighetens beslut överklagas, eftersom prövningen avser *ett beslut som fattats av detta organ* i den mening som avses i tillämpliga unionsrättsliga lagar och programdokument. Detta påverkas inte av den omständigheten att övervakningskommitténs beslut fattas genom enhällighet bland de estniska och lettiska ledamöterna.

42. Jag delar därför inte den lettiska regeringens argument att det, eftersom övervakningskommittén består av ledamöter från både Lettland och Estland, skulle kunna uppstå en konflikt mellan de lettiska och estniska domstolarnas administrativa behörighet om EU-domstolen skulle finna att övervakningskommitténs beslut kan överklagas till domstol. Som kommissionen framhöll vid förhandlingen har parterna i det operativa programmet kommit överens om estnisk behörighet, både avseende det finansiella ramverket och placeringen av de ovan beskrivna programorganen. Detta återspeglas i det estnisk-lettiska programmet 2007–2013.

43. Därför bör tolkningsfrågorna b och c besvaras gemensamt på så sätt att övervakningskommitténs beslut inte utgör rättsakter antagna av unionens institutioner, organ eller byråer i den mening som avses i artikel 263 FEUF och att det är domstolarna i Estland, och inte Europeiska unionens tribunal, som är behöriga att överpröva övervakningskommitténs beslut.

44. I ett politiskt perspektiv kan denna lösning måhända försätta lettiska finansieringssökande i en svår situation på grund av de språksvårigheter som med nödvändighet skulle föreligga samt sökandenas troligtvis bristande kännedom om det estniska rättssystemet. Det är olyckligt att de aktuella medlemsstaterna inte övervägde att inrätta ett gränsöverskridande organ, såsom Beneluxdomstolen,

23 — Se exempelvis domen i det ovannämnda målet Elti mot Europeiska unionens delegation i Montenegro.

24 — Detta är Tartu Halduskohus tolkning av förvaltningsprocesslagen, vilken framgår av beslutet om hänskjutande.

med uppgift att pröva lagenligheten av övervakningskommitténs beslut i fråga om finansieringsansökningar. Vidare fanns det i min mening inte heller något skäl som hindrade medlemsstaterna från att avtala att lettiska domstolar skulle vara behöriga att pröva övervakningskommitténs beslut i frågor som uteslutande rör lettiska företag och medborgare.

C – *Svaret på fråga a*

1. Inledande anmärkningar

45. Först är det viktigt att klargöra vilken del av artikel 47 i stadgan som är aktuell i detta förfarande. Liksom artikel 6.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad Europakonventionen) hänvisas i artikel 47 i stadgan till en mängd olika rättigheter som är av avgörande betydelse för rättskipningen, såsom rätten att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och opartisk rättegång och rätten till ett effektivt rättsmedel, för att bara nämna några få. Av handlingarna i förevarande mål framgår det att tvisten rör ett påstått åsidosättande av rätten att få sin sak prövad i domstol, eftersom programdokumentet innehåller ett absolut förbud mot att överklaga det angripna beslutet. [25]

46. Tartu Ringkonnakohus har ställt den första frågan huvudsakligen för att få klarhet i huruvida övervakningskommittén – genom att anta sin arbetsordning enligt artikel 63.2 i förordning 1083/2006 och genom att inte tillåta domstolsprövning av sina beslut – har åsidosatt artikel 47 i stadgan. Som angavs ovan är den centrala bestämmelsen i tvister som denna, vilka rör europeiskt territoriellt samarbete, emellertid artikel 19.3 i förordning nr 1080/2006 och inte artikel 63.2 i förordning nr 1083/2006.

47. Som jag redan nämnt rör detta mål främst frågan huruvida förbudet mot överklagande i kapitel 6.6 i programdokumentet, och även i estnisk lag, för det fall Tartu Halduskohus bedömning är riktig, innebär ett åsidosättande av rätten till domstolsprövning. Som jag kommer att förklara nedan är medlemsstaterna, enligt denna del av artikel 47 i stadgan, emellertid också skyldiga att iaktta principerna om effektivitet och likvärdighet, vilka likaledes är relevanta. Enligt förstnämnda princip ska medlemsstaterna tillse att de rättsmedel och processuella regler som finns att tillgå för att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten inte medför att detta i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt. Enligt den sistnämnda principen får medlemsstaternas rättsmedel och processuella regler inte vara mindre förmånliga än dem som avser liknande talan som grundar sig på nationell rätt. [26] Enligt min uppfattning ska effektivitets- och likvärdighetsprinciperna också beaktas inom ramen för artikel 47 i stadgan. [27]

48. Europeiska unionen är en rättsgemenskap av sådant slag att varken medlemsstaterna eller unionsinstitutionerna kan undgå kontroll av om deras rättsakter står i överensstämmelse med unionens grundläggande konstitutionella urkund, [28] nämligen EU-fördraget, EUF-fördraget och stadgan. I motsats till de överväganden som Lettlands ombud gav uttryck för vid förhandlingen rörande konsekvenserna av att tillåta domstolsprövning av gränsöverskridande åtgärder, anser jag att det vore otänkbart att genomförandet av ett unionsprogram helt skulle kunna undgå domstolskontroll bara för att det involverar mer än en medlemsstat.

25 — Detta är ett relativt ovanligt händelseförlopp, men ett som domstolen har prövat tidigare. Se den välkända domen av den 15 maj 1986 i målet 222/84, Johnston mot Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary (REG 1986, s. I-1651; svensk specialutgåva, volym 8, s. 597).

26 — Dom av den 27 juni 2013 i mål C-93/12, Agrokonsulting-04, punkt 36 och där angiven rättspraxis.

27 — Se generaladvokaten Bots förslag till avgörande av den 14 mars 2013 i det ovannämnda målet Agrokonsulting-04.

28 — Se dom av den 10 juli 2003 i mål C-15/00, kommissionen mot Europeiska investeringsbanken (REG 2003, s. I-7281), punkt 75 och där angiven rättspraxis. Principen tillämpades på Europeiska ekonomiska och sociala kommittén i dom av den 31 mars 2011 i mål T-117/08, Italien mot Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (REU 2011, s. II-1463), punkt 32.

49. Mot bakgrund härav är det den nationella domstolens uppgift att, med beaktande av de riktlinjer som anges nedan, fastställa huruvida det aktuella systemet för domstolsprövning är förenligt med rätten att få sin sak prövad i domstol, vilken föreskrivs i artikel 47 i stadgan. Enligt unionsrätten står det den nationella domstolen fritt att tillämpa sina egna rättsmedel och processuella regler, förutsatt att principerna om effektivitet och likvärdighet iakttas. Med hänsyn till att tvisten rör unionsrättens genomförande är de nationella domstolarna skyldiga att, förutom de grunder för domstolsprövning som föreskrivs i medlemsstatens förvaltningsrättsliga lagstiftning, iaktta allmänna rättsprinciper och grundläggande rättigheter. [29]

50. Vidare hindrar unionsrätten inte enligt min uppfattning att medlemsstaterna föreskriver förmånligare villkor för att få anhängiggöra ett mål vid domstol och för rätten till domstolsprövning än dem som föreskrivs i unionsrätten, förutsatt att det inte utgör ett hot mot ett effektivt genomförande av unionsrätten. Detta avser både villkoren för talerätt (*locus standi*) och villkoren för att fastställa mot vilka rättsakter talan kan väckas. [30]

51. För att rätt förstå den roll som de allmänna unionsrättsliga principerna och artikel 47 i stadgan spelar i förevarande fall är det viktig att skilja mellan två frågeställningar, nämligen i) huruvida det finns ett rättsligt bindande avslag av MTÜ Liivimaa Lihaveis ansökan om finansiering enligt det estnisk-lettiska programmet och ii) under vilket skede i förvaltningsprocessen ett sådant avslag meddelades. Med andra ord, vilket var det avgörande steget i detta avseende? Det är för den första frågeställningen som artikel 47 i stadgan har betydelse. Den andra frågeställningen omfattas av den nationella processuella autonomin såsom den begränsas av de allmänna unionsrättsliga principerna om effektivitet och likvärdighet, av vilka den senare är ett uttryck för den mer allmänna icke-diskrimineringsprincipen.

2. Artikel 47 i stadgan och rätten att få sin sak prövad i domstol

52. Det är viktigt att komma ihåg att stadgan, på grundval av artikel 6.1 FEU, utgör en del av unionens primärrätt. Då så är fallet ska all unionslagstiftning, inklusive artikel 19.3 i förordning nr 1080/2006, tolkas så att den är förenlig med de i stadgan reglerade rättigheterna. [31]

53. EU-domstolen har anmärkt att Europadomstolen, vid bedömningen av huruvida rätten att få sin sak prövad i domstol har åsidosatts, tar hänsyn till ”huruvida inskränkningarna [...] medför en kränkning av själva kärnan i denna rättighet, huruvida inskränkningarna syftar till att uppnå ett berättigat mål och huruvida de medel som används står i rimlig proportion till det eftersträvade målet”. [32] Med hänsyn till att inskränkningen av rätten att få sin sak prövad i domstol i förevarande fall är absolut, skulle det krävas synnerligen väsentliga skäl för att den skulle anses motiverad.

29 — Se, exempelvis, dom av den 4 juni 2009 i mål C-241/07, JK Otsa Talu (REG 2009, s. I-4323). I dom av den 19 september 2002 i målet C-336/00, Huber (REG 2002, s. I-7699) angav domstolen i punkt 40 följande: ”Den omständigheten att ett nationellt stödprogram godkänts av kommissionen innebär … inte att den skall anses utgöra en gemenskapsrättsakt.” Såsom domstolen därefter angav i samma punkt innebär detta att det, i ett fall då ett *avtal om stöd* är oförenligt med det program som har godkänts av kommissionen, ankommer på de nationella domstolarna att dra konsekvenserna av detta mot bakgrund av den *nationella rätten* och att beakta den relevanta gemenskapsrätten vid tillämpningen av nationell rätt (min kursivering). Se även punkt 53 i generaladvokaten Albers förslag till avgörande i målet Huber. Följaktligen gjorde domen i målet Huber inte avsteg från regeln att den förvaltningsdomstol som prövar ett överklagande av ett beslut om avslag på en ansökan om stöd utöver de nationella grunderna för domstolsprövning ska iaktta allmänna unionsrättsliga principer och grundläggande rättigheter.

30 — Se, för ett allmänt resonemang, dom av den 23 april 2009 i mål C-362/06 P, Sahlstedt m.fl. mot kommissionen (REG 2009, s. I-2903), punkt 43.

31 — Dom av den 5 oktober 2010 i mål C-400/10 PPU, McB (REU 2010, s. I-8965).

32 — Dom av den 22 december 2010 i mål C-279/09, DEB (REU 2010, s. I-13849), punkt 47. Se även dom av den 18 mars 2010 i de förenade målen C-317/08–C-320/08, Alassini m.fl. (REU 2010, s. I-2213), punkt 63. Exempel från Europadomstolens praxis är domen av den 23 oktober 1996 i målet Levages Prestations Services mot Frankrike, Recueil des arrêts et décisions 1996-V, § 40 och av den 31 januari 2012 i målet Assuncao Chaves mot Portugal, nr 61226/08, § 71.

54. Det råder ingen tvekan om att Estland och Lettland är skyldiga att iaktta den i artikel 47 i stadgan föreskrivna rätten till domstolsprövning när de tillämpar och genomför programmet. Dessutom är även övervakningskommittén som sådan skyldig att iaktta denna grundläggande rättighet. Jag erinrar mig att det var övervakningskommittén själv som antog programdokumentet, vilket innehåller förbudet mot domstolsprövning.

55. Jag är fast övertygad om att en myndighet såsom övervakningskommittén, som uppenbart inte har några lagstiftande funktioner, inte kan vara behörig att med bindande verkan för de nationella domstolarna föreskriva att dess egna beslut inte ska kunna överklagas. Det skulle strida mot villkoret om att varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan ska vara ”föreskriven i lag”. [33] Om ett förbud mot domstolsprövning av övervakningskommitténs beslut lagligen skulle kunna föreskrivas i detta fall, måste det således följa av en tydlig bestämmelse i estnisk lagstiftning. Det räcker inte att förbudet framgår av programdokumentet.

56. Till följd av detta understryker artikel 47 i stadgan de principer som har utvecklats genom fast rättspraxis, nämligen att beslut om avslag på ansökningar om finansiering från unionsmedel som nationella myndigheter meddelar med stöd av deras genomförandebefogenheter ska kunna prövas i domstol. [34]

3. Artikel 47 i stadgan och principerna om effektivitet och likvärdighet

57. Som jag redan nämnt omgärdas medlemsstaternas processuella autonomi och deras autonomi med avseende på rättsmedel av principerna om effektivitet och likvärdighet. Som angetts ovan i punkt 47 ska dessa principer, enligt min mening, nu tillämpas inom ramen för artikel 47 i stadgan.

58. Det är mot denna bakgrund som det ska bedömas huruvida övervakningskommitténs beslut i sig självt är en rättsakt mot vilken talan kan väckas eller om det endast utgör ett internt processuellt steg inför det slutliga beslutet som fattas av förvaltningskommittén. Om det senare är riktigt är det också nödvändigt att beakta att det anges i programdokumentet (kapitel 6.7) att det slutliga steget vid beviljande av stöd från Eruf är att förvaltningsmyndigheten och den samordnande parten för det beviljade projektet ingår ett bidragsavtal. Således är det möjligt att den beslutsfattande processen inte leder till något förvaltningsbeslut i traditionell mening, utan till ett civilrättsligt eller förvaltningsrättsligt avtal mellan förvaltningsmyndigheten och den samordnande parten.

59. Det kan vara värdefullt att erinra sig att det, för att avgöra om ett förvaltningsbeslut medför en tydlig förändring av sökandens rättsliga situation, i ett unionsrättsligt perspektiv är nödvändigt att beakta det materiella innehållet i den överklagade rättsakten, [35] snarare än dess formella presentation, [36] och relevanta bakomliggande rättsliga förhållanden. [37]

33 — Se artikel 52.1 i stadgan.

34 — Se domen i det ovannämnda målet JK Otsa Talu.

35 — Se beslut av den 31 mars 2011 i mål C-433/10 P, Mauerhofer mot kommissionen, punkt 58.

36 — Dom av den 26 januari 2010 i mål C-362/08 P, Internationaler Hilfsfonds mot kommissionen (REU 2010, s. I-669), punkt 55 och där angiven rättspraxis.

37 — Domarna i de ovannämnda målen Mauerhofer mot kommissionen, punkt 61, och Internationaler Hilfsfonds mot kommissionen.

60. Således bör det vara möjligt att få till stånd en domstolsprövning av rättsakter som, även om de antagits under det förberedande förfarandet, avslutar ett separat skede i förhållande till huvudförfarandet och medför rättsverkningar.[38] Det är värt att anmärka att domstolen särskilt har prövat frågan om rättsverkningarna av beslut fattade av unionens organ varigenom vissa sökanden nekades EU-bidrag i tidigare skeden i ett förfarande som skedde i flera steg. Domstolen fann att upprättande av listor kan medföra rättsverkningar, på så sätt att det kan resultera i att vissa företag inte upptas på dessa listor och därmed går miste om möjligheten att delta i avtal.[39]

61. Här ska tilläggas att moderna beslutsprocesser i flera steg inte alltid utmynnar i ett förvaltningsbeslut, utan kanske i ett förvaltningsrättsligt eller privaträttsligt avtal mellan myndigheten och en enskild part och att det inte är säkert att sökande som får avslag på sina ansökningar underrättas om eller ens kan få tillgång till dessa avtal.[40] Under dessa förhållanden är det således möjligt att det beslut varigenom bidragsansökan objektivt avslogs fattades innan avtalet ingicks. I ett sådant fall måste sökanden, enligt min mening, kunna överklaga avslagsbeslutet vid domstol, om det inte finns något annat rättsligt förfarande än överklagande till en annan förvaltningsmyndighet att tillämpa mot avslagsbeslutet.[41]

62. I begäran om förhandsavgörande har inte redogjorts för de aktuella nationella bestämmelserna rörande förvaltningsförfaranden och förfaranden i förvaltningsdomstol. Det är därför inte möjligt att avgöra vilka rättsmedel och typer av talan som skulle vara tillgängliga i motsvarande situation om det inte fanns några internationella aspekter. Som jag redan har nämnt måste det dock finnas ett rättsmedel att tillgå för det fall en bidragsansökan avslås. Detta rättsmedel ska uppfylla de villkor som följer av principerna om effektivitet och likvärdighet. Om inga andra nationella rättsmedel kan garantera ett effektivt domstolsskydd måste medlemsstatens nationella rättssystem tillhandahålla ”ett fristående rättsmedel” genom vilket den kan prövas huruvida de nationella bestämmelserna strider mot unionsrätten.[42]

63. Det följer av domstolens fasta rättspraxis att när det gäller effektivitetsprincipen ska frågan huruvida en nationell bestämmelse gör det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att tillämpa unionsrätten bedömas mot bakgrund av ”den ställning som regeln har i förfarandet som helhet, dess förlopp och dess särdrag”och ”grundläggande principer i det nationella domstolsväsendet, såsom skyddet av rätten till försvar, rättssäkerhetsprincipen och iakttagandet av förfarandets riktiga förlopp”.[43] Härav följer att den nationella domstolen, vid bedömningen av huruvida övervakningskommitténs beslut är en rättsakt mot vilken talan kan väckas, ska beakta huruvida det finns andra rättsmedel än överklagande till en annan förvaltningsmyndighet som ger ett effektivt rättsskydd.

38 — Generaladvokaten Bots förslag till avgörande av den 5 juli 2012 i mål C-402/11 P, Jager & Polacek mot harmoniseringsbyrån, punkt 42, med omnämnande av dom av den 11 november 1981 i mål 60/81, IBM mot kommissionen (REG 1981, s. 2639; svensk specialutgåva, volym 6, s. 225).

39 — Dom av den 27 september 1988 i mål 114/86, Förenade kungariket mot kommissionen (REG 1988, s. 5289), punkt 13.

40 — Enligt Liivimaa Lihaveis svar på de skriftliga frågor som ställdes av domstolen utväxlades e-postmeddelanden mellan förvaltningsmyndigheten för programmet och Estlands inrikesministerium i juli 2010, vari förvaltningsmyndigheten förklarade att det inom ramen för det estnisk-lettiska programmet inte fattas några förvaltningsbeslut angående beviljande eller avslag av projekt. Sökande som inte erhåller stöd mottar endast en skrivelse som förklarar varför de fått avslag på sin ansökan.

41 — Se domen i det ovannämnda målet Förenade kungariket mot kommissionen, punkt 13. Vid den muntliga förhandlingen fördes en ingående diskussion om frågan huruvida förvaltningsmyndigheten är bunden av övervakningskommitténs beslut och huruvida den förra är behörig att åsidosätta avslag på bidragsansökningar som den senare har utfärdat. Detta förefaller mig knappast relevant, eftersom det enda meddelande som översändes till sökanden var den angripna skrivelsen. Vidare anges i punkt 5.8 i övervakningskommitténs arbetsordning att ”för det fall förvaltningsmyndigheten har väsentliga invändningar rörande huruvida ett beslut som fattats av övervakningskommittén är förenligt med de rättsliga grunderna för programmet, ska beslutet inte fattas förrän förvaltningsmyndigheten har klarlagt saken genom att kommunicera med de relevanta myndigheterna och organisationerna. ... Ett nytt beslut som fattas av övervakningskommittén ska beakta denna rapport.”

42 — Domen i det ovannämnda målet Unibet, punkt 65.

43 — Domen i det ovannämnda målet Agrokonsulting-04, punkt 48, dom av den 14 december 1995 i mål C-312/93, Peterbroeck (REG 1995, s. I-4599), punkt 14 samt av den 29 oktober 2009 i mål C-63/08, Pontin (REG 2009, s. I-10467), punkt 47.

64. Med avseende på likvärdighetsprincipen är det oroväckande att det endast är finansiering inom ramen för europeiska territoriella samarbetsprogram som inte kan överklagas till domstol i Estland. Detta verkar vara ett speciellt och inskränkande system för överprövning av rättsakter som inte omfattar liknande förfaranden av rent nationell (och i detta fall estnisk) karaktär. Det ankommer dock på den nationella domstolen att avgöra huruvida likvärdighetsprincipen har åsidosatts. [44]

4. Domstolsprövningens omfattning enligt allmänna unionsrättsliga principer

65. Avslutningsvis vill jag nämna omfattningen av den domstolsprövning som står till buds för sökande vars ansökningar har avslagits av övervakningskommittén.

66. Enligt min uppfattning är det av MTÜ Liivimaa Lihaveis överklagade finansieringsbeslutet av skönsmässig art, i den bemärkelsen att inte alla sökande som uppfyller de rättsliga villkoren har en subjektiv rätt att erhålla stöd. Detta är fallet, eftersom det kanske inte finns tillräckliga medel att bevilja samtliga ansökningar som uppfyller villkoren. Samtidigt kanske inte något av de konkurrerande projekten anses vara av sådan art att stöd bör beviljas, trots att de uppfyller de formella och tekniska förutsättningarna för stöd.

67. Följaktligen kan MTÜ Liivimaa Lihaveis ansökan om stöd avslås även om föreningens projekt skulle uppfylla samtliga villkor som slagits fast inom ramen för det europeiska territoriella samarbetet.

68. Den nationella domstolen måste vidare, enligt min uppfattning, beakta att övervakningskommittén i praktiken är skyldig att iaktta samma principer som gäller för unionens institutioner när den utövar sitt utrymme för skönsmässig bedömning. I detta avseende har EU-domstolen funnit att ”särskilt stor vikt [bör] läggas vid att de garantier som tillhandahålls av gemenskapens rättsordning i fråga om administrativa förfaranden uppfylls. Dessa garantier innebär bl.a. att den behöriga institutionen är skyldig att omsorgsfullt och opartiskt pröva alla omständigheter som är relevanta i det aktuella fallet, att den berörda personen ska ha rätt att framföra sina synpunkter samt att beslutet ska vara tillräckligt motiverat. Det är endast under sådana förhållanden som domstolen kan kontrollera om de faktiska och rättsliga omständigheter som är av betydelse för den skönsmässiga bedömningen föreligger.” [45] Dessa krav omfattas, enligt min uppfattning, av kravet på god förvaltning, som numera återspeglas i artikel 41 i stadgan.

69. Detta utgör den yttre ramen för den domstolsprövning som den nationella domstolen är skyldig att genomföra enligt unionsrätten. [46]

70. Jag föreslår därför att fråga a besvaras enligt följande. Det följer av effektivitets- och likvärdighetsprinciperna samt artikel 47 i stadgan att en sökande vars ansökan om stöd i enlighet med förordningarna nr 1080/2006 och nr 1083/2006 har avslagits, ska ha möjlighet att få avslagsbeslutet prövat i en behörig domstol i den medlemsstat som ansvarar för förvaltningen av programmet. Detta gäller oavsett vad som anges i de regler som gäller för en övervakningskommitté som inrättats gemensamt av två medlemsstater inom ramen för Europeiska regionala utvecklingsfonden, såsom det programdokument som antagits av övervakningskommittén för det estnisk-lettiska programmet 2007–2013 och som föreskriver att övervakningskommitténs beslut inte kan överklagas. Det ankommer på den nationella domstolen att -fastställa vilka nationella processuella regler och principer som ska reglera möjligheterna till domstolsprövning i detta sammanhang, varvid den ska iaktta de krav som följer av principerna om likvärdighet och ett effektivt domstolsskydd.

44 — Domen i det ovannämnda målet Agrokonsulting-04, punkt 39.

45 — Dom av den 21 november 1991 i mål C-269/90, Technische Universität München (REG 1991, s. I-5469; svensk specialutgåva, volym 11, s. I-453), punkt 14.

46 — Se, exempelvis, domen i det ovannämnda målet JK Otsa Talu.

D – *Rättsverkningar i tiden*

71. Jag delar inte den lettiska regeringens uppfattning att rättsverkningarna av EU-domstolens dom i detta mål ska begränsas i tiden på ett sådant sätt att den endast har verkan för framtiden (*ex nunc*) (vilket dock inte ska gälla mål rörande övervakningskommittén som redan pågår inför domstolarna), eftersom det skulle medföra avsevärda kostnader för de berörda medlemsstaterna om domen fick ursprunglig verkan (*ex tunc*). Den lettiska regeringen har vidare gjort gällande att det skulle leda till en våg av ansökningar avseende beslut som övervakningskommittén redan tidigare har meddelat om domens rättsverkningar i tiden inte begränsades.

72. Innan domstolen kan ta det exceptionella steget att begränsa en doms rättsverkningar i tiden ska två kriterier vara uppfyllda. De berörda parterna ska ha handlat i god tro och det ska föreligga en risk för allvarliga störningar om domens rättsverkningar inte begränsas i tiden. [47]

73. Vad gäller kriteriet att de berörda parterna ska ha handlat i god tro torde den estniska och den lettiska regeringen i allmänhet, och övervakningskommittén i synnerhet, när de utarbetade de regler som skulle tillämpas på beslutsprocessen inom ramen för det europeiska territoriella samarbetet, ha varit medvetna om det unionsrättsliga kravet på rätt till ett effektivt domstolsskydd.

74. Med avseende på kriteriet att det ska föreligga en risk för allvarliga störningar har domstolen funnit att de ekonomiska följderna för en medlemsstat av en dom i ett mål om begäran om förhandsavgörande aldrig i sig har rättfärdigat en begränsning av domens rättsverkningar i tiden. [48] Mot bakgrund av att det inte finns någon subjektiv rätt till stöd inom ramen för Europeiska regionala utvecklingsfonden, är det inte heller nödvändigtvis så att de eventuella ekonomiska följder som uppkommer för de aktuella medlemsstaterna är resultatet av domstolens tolkning.

75. Under dessa omständigheter är det inget i förevarande mål som skulle kunna motivera ett undantag från principen att rättsverkningarna av en dom om tolkningen av unionsrätten ska omfatta tiden från och med den tolkade bestämmelsens ikraftträdande.

IV – Förslag till avgörande

76. Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreslår jag att Tartu Ringkonnakohus tolkningsfrågor ska besvaras på följande sätt:

Fråga a

Det följer av principen om ett effektivt domstolsskydd och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna att en sökande vars ansökan om stöd i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1080/2006 av den 5 juli 2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden och om upphävande av förordning (EG) nr 1783/1999 och rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999 har avslagits ska ha möjlighet att få avslagsbeslutet prövat i en behörig domstol i den medlemsstat som ansvarar för förvaltningen av programmet. Det ankommer på den nationella domstolen att fastställa i vilket skede i beslutsförfarandet det har antagits en rättsakt mot vilken talan kan väckas och vilka nationella processuella regler och principer som ska reglera möjligheterna till domstolsprövning i detta sammanhang, förutsatt att de uppfyller de krav som följer av principerna om likvärdighet och ett effektivt domstolsskydd.

47 — Dom av den 19 december 2013 i mål C-262/12, Vent de Colère m.fl., punkt 40 och där angiven rättspraxis.

48 — Se i denna fråga exempelvis dom av den 19 oktober 1995 i mål C-137/94, Richardson (REG 1995, s. I-3407), punkt 37 och där angiven rättspraxis.

Frågorna b och c

Beslut som antagits av en övervakningskommitté som inrättats gemensamt av två medlemsstater inom ramen för Europeiska regionala utvecklingsfonden, såsom övervakningskommittén för det estnisk-lettiska programmet 2007–2013, utgör inte rättsakter antagna av unionens institutioner, organ eller byråer i den mening som avses i artikel 263 FEUF och det är domstolarna i medlemsstaterna, och inte Europeiska unionens tribunal, som är behöriga att överpröva beslut av en sådan övervakningskommitté.