Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
NIILO JÄÄSKINEN
της 13ης Μαρτίου 2014[1]

Υπόθεση C-562/12

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

[αίτηση του Tartu Ringkonnakohus (Εσθονία)για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Κανονισμός (ΕΚ) 1083/2006 — Κανονισμός (ΕΚ) 1080/2006 — Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης — Εξουσίες της επιτροπής παρακολούθησης επιχειρησιακού προγράμματος για την προαγωγή της ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας — Κοινό πρόγραμμα δύο κρατών μελών — Κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της επιτροπής παρακολούθησης και της διαχειριστικής του προγράμματος αρχής — Αδυναμία προσφυγής στα δικαστήρια κατά αποφάσεων της επιτροπής παρακολούθησης — Άρθρο 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης — Νομική έννοια της εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης — Πράξεις των λοιπών οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 263 ΣΛΕΕ — Πράξεις δεκτικές προσφυγής — Αρχή της διαδικαστικής αυτονομίας των κρατών μελών — Αρχές της αποτελεσματικότητας και της ισοδυναμίας»

I – **Εισαγωγή**

1. Το πρόγραμμα Εσθονίας-Λεττονίας 2007-2013 αποτελεί διασυνοριακό πρόγραμμα συνεργασίας, το οποίο πραγματοποιείται στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας. Το Tartu Ringkonnakohus (περιφερειακό δικαστήριο του Tartu, Εσθονία) ζητεί από το Δικαστήριο να διευκρινίσει το ζήτημα εάν η έλλειψη οιουδήποτε ενδίκου βοηθήματος κατά αποφάσεως με την οποία η επιτροπή παρακολούθησης του προγράμματος (στο εξής: επιτροπή παρακολούθησης) απορρίπτει μια αίτηση χρηματοδοτήσεως ενός σχεδίου είναι σύμφωνη με το δίκαιο της Ένωσης. Κατά τον οδηγό προγράμματος της επιτροπής παρακολούθησης (στο εξής: οδηγός προγράμματος), δεν χωρεί προσφυγή κατά των αποφάσεών της. Η διαχείριση του προγράμματος διέπεται από μια διοικητική συμφωνία που συνήφθη μεταξύ των δύο αυτών κρατών μελών, ήτοι της Εσθονίας και της Λεττονίας, καθώς και του Υπουργείου Εσωτερικών της Εσθονίας.

2. Ειδικότερα, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται κατά πόσον συμβιβάζεται η έλλειψη ένδικης προστασίας εντός του προαναφερθέντος πλαισίου με το άρθρο 63, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΚ) 1083/2006 του Συμβουλίου, της 11ης Ιουλίου 2006, περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

Συνοχής και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) 1260/1999 [2], ερμηνευόμενο σε συνδυασμό με το άρθρο 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης), το οποίο κατοχυρώνει το δικαίωμα ασκήσεως αποτελεσματικού ενδίκου βοηθήματος και το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη.

3. Το αιτούν δικαστήριο ερωτά, επίσης, εάν οι προσφυγές κατά των αποφάσεων της επιτροπής παρακολούθησης υπάγονται στη δικαιοδοσία του Γενικού Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή στη δικαιοδοσία κάποιου εθνικού δικαστηρίου. Το ερώτημα αυτό συνδέεται στενώς με την επίλυση του ζητήματος εάν οι αποφάσεις της επιτροπής παρακολούθησης δύνανται να χαρακτηρισθούν πράξεις των λοιπών οργάνων ή οργανισμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 263 ΣΛΕΕ.

4. Η παρούσα υπόθεση περιπλέκεται λόγω των πολλαπλών σταδίων που προηγούνται της χορηγήσεως ενισχύσεως στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας. Εκ της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως δεν προκύπτει σαφώς εάν κατά το εσθονικό δίκαιο η απορριπτική της αιτήσεως της MTÜ Liivimaa Lihaveis απόφαση της επιτροπής παρακολούθησης αποτελεί νομικώς δεσμευτική πράξη υποκείμενη σε δικαστικό έλεγχο, ή εάν μια απόφαση με αυτά τα χαρακτηριστικά λαμβάνεται σε μεταγενέστερο διαδικαστικό στάδιο, παραδείγματος χάριν από τη διαχειριστική του προγράμματος αρχή. Επιπροσθέτως, μολονότι το πρόγραμμα Εσθονίας-Λεττονίας 2007-2013 αποτελεί πρόγραμμα της Ένωσης, η ύπαρξη διαφορών μεταξύ των επιμέρους εθνικών δικονομικών συστημάτων που διέπουν την υλοποίησή του είναι αναπόφευκτη.

5. Παρά τις περιπλοκές αυτές, αποτελεί θεμελιώδη αρχή του δικαίου της Ένωσης ότι, μολονότι εναπόκειται, κατ' αρχήν, στο εθνικό δίκαιο ο προσδιορισμός της ενεργητικής νομιμοποιήσεως και του εννόμου συμφέροντος για την άσκηση προσφυγής, εντούτοις, το δίκαιο της Ένωσης απαιτεί η εθνική νομοθετική ρύθμιση να μη θίγει το δικαίωμα αποτελεσματικής ένδικης προστασίας [3]. Πράγματι, στα κράτη μέλη εναπόκειται η θέσπιση ενός συστήματος μέσων παροχής ενδίκου προστασίας και διαδικασιών που να καθιστά δυνατή τη διασφάλιση του σεβασμού του δικαιώματος αυτού [4]. Τα προδικαστικά ερωτήματα που υπεβλήθησαν από το Tartu Ringkonnakohus πρέπει, λοιπόν, να εξετασθούν υπό το πρίσμα της υποχρεώσεως αυτής των κρατών μελών.

2 — ΕΕ 2006, L 210, σ. 25. Ο κανονισμός 1083/2000 καταργήθηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) 1083/2006 του Συμβουλίου (ΕΕ 2013, L 347, σ. 320). Εντούτοις, η παρούσα υπόθεση εμπίπτει στο χρονικό πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 1083/2006.

3 — Απόφαση της 13ης Μαρτίου 2007, C-432/05, Unibet (Συλλογή 2007, σ. I-2271, σκέψη 42 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

4 — Όπ.π.

II – **Το νομικό πλαίσιο, η κύρια δίκη και τα υποβληθέντα ερωτήματα**

Α — *Το πρόγραμμα Εσθονίας-Λεττονίας και οι σχετικές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης και του εσθονικού δικαίου*

1. Εισαγωγή

6. Το πρόγραμμα Εσθονίας-Λεττονίας 2007-2013 αποτελεί επιχειρησιακό πρόγραμμα κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο 1, του κανονισμού 1083/2006. Επιπλέον, ως σχέδιο ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας στο οποίο συμμετέχουν πλείονα κράτη μέλη, διέπεται επίσης από τον κανονισμό (ΕΚ) 1080/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουλίου 2006, για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) 1783/1999[5].

2. Το νομικό πλαίσιο

7. Το επιχειρησιακό πρόγραμμα με σκοπό την προώθηση της ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας εγκρίθηκε από την Επιτροπή με την απόφαση C(2007) 6603 τελικό, της 21ης Δεκεμβρίου 2007[6]. Το πρόγραμμα λαμβάνει κοινοτικές ενισχύσεις από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (στο εξής: ΕΤΠΑ).

8. Η βασική οργανωτική δομή της διαχειρίσεως προγραμμάτων του ΕΤΠΑ ορίζεται στο άρθρο 59, παράγραφος 1, του κανονισμού 1083/2006, το οποίο προβλέπει ότι για κάθε επιχειρησιακό πρόγραμμα το κράτος μέλος ορίζει μια διαχειριστική αρχή, μια αρχή πιστοποίησης και μια αρχή ελέγχου. Πάντως, το άρθρο 59, παράγραφος 5, του κανονισμού 1083/2006 προβλέπει ότι ειδικοί κανόνες σχετικά με τη διαχείριση και τον έλεγχο ορίζονται στον κανονισμό 1080/2006 για επιχειρησιακά προγράμματα στο πλαίσιο του σκοπού της ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας.

9. Το άρθρο 60 του κανονισμού 1083/2006 ορίζει τα καθήκοντα της διαχειριστικής αρχής, ήτοι ότι είναι υπεύθυνη για τη διαχείριση και την υλοποίηση του επιχειρησιακού προγράμματος βάσει της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Μεταξύ άλλων, η διαχειριστική αρχή είναι υπεύθυνη για τη διασφάλιση της επιλογής των προς χρηματοδότηση πράξεων βάσει των κριτηρίων που εφαρμόζονται στο επιχειρησιακό πρόγραμμα καθώς και της συμμόρφωσής τους με τους ισχύοντες κοινοτικούς και εθνικούς κανόνες, καθ' όλη την περίοδο υλοποίησής τους. Η διαχειριστική αρχή οφείλει να καθοδηγεί τις εργασίες της επιτροπής παρακολούθησης και να την εφοδιάζει με τα απαιτούμενα έγγραφα τα οποία καθιστούν δυνατή την παρακολούθηση της ποιότητας υλοποίησης του επιχειρησιακού προγράμματος υπό το φως των συγκεκριμένων του στόχων.

10. Το άρθρο 63 του κανονισμού 1083/2006, ήτοι η επίμαχη κατά την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως διάταξη του δικαίου της Ένωσης, προβλέπει τη σύσταση επιτροπής παρακολούθησης. Κατά την εν λόγω διάταξη, κάθε κράτος μέλος οφείλει εντός συγκεκριμένης προθεσμίας να συστήσει επιτροπή παρακολούθησης για κάθε επιχειρησιακό πρόγραμμα, σε συμφωνία με τη διαχειριστική αρχή. Είναι δυνατόν να συστήνεται μια μόνον επιτροπή παρακολούθησης για πολλά επιχειρησιακά

5 — ΕΕ L 210, σ. 1. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επισήμανε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι αποτελεί lex specialis για προγράμματα ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας. Ο κανονισμός 1080/2006 καταργήθηκε από 1ης Ιανουαρίου 2014 με το άρθρο 15 του κανονισμού (ΕΕ) 1301/2013 του Ευρωπαϊκου Κοινοβουλιου και του Συμβουλιου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, σχετικά με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και για τη θέσπιση ειδικών διατάξεων σχετικά με τον στόχο «Επενδύσεις στην ανάπτυξη και την απασχόληση» και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) 1080/2006 (ΕΕ L 347, σ. 289). Εντούτοις, κρίσιμος κανονισμός παραμένει ratione temporis ο κανονισμός 1080/2006.

6 — Από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι στις 24 Οκτωβρίου 2012 η Επιτροπή εξέδωσε την απόφαση C(2012) 7497 με την οποία τροποποίησε την απόφαση C(2007) 6603.

προγράμματα. Κάθε επιτροπή παρακολούθησης καταρτίζει τον εσωτερικό της κανονισμό εντός του θεσμικού, νομικού και δημοσιονομικού πλαισίου του οικείου κράτους μέλους και τον εγκρίνει σε συμφωνία με τη διαχειριστική αρχή, προκειμένου να εκπληρώνει τα καθήκοντά της σύμφωνα με τον παρόντα κανονισμό [7].

11. Κατά το άρθρο 70, παράγραφος 1, στοιχείο α', του κανονισμού 1083/2006, τα κράτη μέλη είναι υπεύθυνα για τη διαχείριση και τον έλεγχο των επιχειρησιακών προγραμμάτων, και αναλαμβάνουν ορισμένες υποχρεώσεις.

12. Όσον αφορά τους ειδικούς κανόνες που έχουν εφαρμογή επί προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας, το άρθρο 14 του κανονισμού 1080/2006 προβλέπει, μεταξύ άλλων, ότι τα κράτη μέλη που συμμετέχουν σε ένα επιχειρησιακό πρόγραμμα ορίζουν μια διαχειριστική αρχή, μια αρχή πιστοποίησης και μια αρχή ελέγχου, η οποία εδρεύει στο κράτος μέλος της διαχειριστικής αρχής. Ύστερα από διαβουλεύσεις με τα κράτη μέλη που εκπροσωπούνται στην περιοχή του προγράμματος, η διαχειριστική αρχή συγκροτεί κοινή τεχνική γραμματεία. Η γραμματεία αυτή επικουρεί τη διαχειριστική αρχή και την επιτροπή παρακολούθησης στην εκτέλεση των αντίστοιχων καθηκόντων τους. Κάθε κράτος μέλος που συμμετέχει στο επιχειρησιακό πρόγραμμα ορίζει εκπροσώπους οι οποίοι συμμετέχουν στην επιτροπή παρακολούθησης του άρθρου 63 του κανονισμού 1083/2006.

13. Το άρθρο 15, παράγραφος 1, του κανονισμού 1080/2006 ορίζει, μεταξύ άλλων, ότι η διαχειριστική αρχή εκτελεί τα καθήκοντα που προβλέπονται στο άρθρο 60 του κανονισμού 1083/2006, εκτός ορισμένων εξαιρέσεων.

14. Κατά το άρθρο 19, παράγραφος 3, του κανονισμού 1080/2006, εκτός από τα καθήκοντα που απαριθμούνται στο άρθρο 65 του κανονισμού 1083/2006, η επιτροπή παρακολούθησης ή μια διευθύνουσα επιτροπή η οποία αναφέρει στην επιτροπή παρακολούθησης ευθύνεται για την επιλογή των πράξεων.

15. Για τους σκοπούς της υλοποιήσεως του προγράμματος Εσθονίας-Λεττονίας 2007-2013 θεσπίστηκε ειδικό σύστημα διαχειρίσεως βάσει μιας κοινής συμφωνίας που συνήφθη μεταξύ των δύο κυβερνήσεων, καθώς και του Υπουργείου Εσωτερικών της Δημοκρατίας της Εσθονίας. Η πλειοψηφία των φορέων που ιδρύθηκαν για τη διαχείριση του προγράμματος εδρεύει στην Εσθονία.

16. Το Υπουργείο Εσωτερικών της Δημοκρατίας της Εσθονίας ασκεί τις αρμοδιότητες της διαχειριστικής αρχής (βλ. άρθρο 7.2.1 του προγράμματος Εσθονίας-Λεττονίας 2007-2013), καθώς και της αρχής πιστοποίησης (βλ. άρθρο 7.3.1 του προγράμματος Εσθονίας-Λεττονίας 2007-2013) και της αρχής ελέγχου (βλ. άρθρο 7.4.1 του προγράμματος Εσθονίας-Λεττονίας 2007-2013). Η διαχειριστική αρχή συγκρότησε μια κοινή τεχνική γραμματεία (στο εξής: JTS) (άρθρο 7.7 του προγράμματος Εσθονίας-Λεττονίας 2007-2013), η οποία διαχειρίζεται το επιχειρησιακό πρόγραμμα.

17. Επιπροσθέτως, με την προαναφερθείσα συμφωνία ιδρύθηκε επιτροπή παρακολούθησης αποτελούμενη από επτά εκπροσώπους από αμφότερες την Εσθονία και τη Λεττονία. Τούτο έλαβε χώρα επί τη βάσει της προαναφερθείσας στο σημείο 15 κοινής συμφωνίας, του άρθρου 14, παράγραφος 3, του κανονισμού 1080/2006, των άρθρων 63 και 64 του κανονισμού 1083/2006, καθώς και του άρθρου 7.6.2 του προγράμματος Εσθονίας-Λεττονίας 2007-2013. Αντικείμενο της κύριας δίκης αποτελεί το κύρος μιας αποφάσεως του οργάνου αυτού.

7 — Κατά το άρθρο 64, παράγραφος 1, του κανονισμού 1083/2006, η επιτροπή παρακολούθησης προεδρεύεται από αντιπρόσωπο του κράτους μέλους ή της διαχειριστικής αρχής. Η σύνθεσή της αποφασίζεται από το κράτος μέλος σε συμφωνία με τη διαχειριστική αρχή. Το άρθρο 64, παράγραφος 2, του κανονισμού 1083/2006 ορίζει, μεταξύ άλλων, ότι με δική του πρωτοβουλία ή κατόπιν αιτήματος της επιτροπής παρακολούθησης, εκπρόσωπος της Επιτροπής συμμετέχει στις εργασίες της επιτροπής παρακολούθησης με συμβουλευτικό ρόλο.

18. Η επιτροπή παρακολούθησης εξέδωσε έναν οδηγό προγράμματος, ο οποίος περιέχει κατευθυντήριες οδηγίες για όλα τα στάδια από την προετοιμασία της αιτήσεως έως την υλοποίηση και παρακολούθηση του σχεδίου, τη σύνταξη εκθέσεων και την περάτωση του έργου. Το άρθρο 7.6.3 του προγράμματος Εσθονίας-Λεττονίας 2007-2013 ορίζει ότι η «επιτροπή παρακολούθησης καταρτίζει τον εσωτερικό της κανονισμό και τον εγκρίνει σε συμφωνία με τη διαχειριστική αρχή προκειμένου να εκπληρώνει τα καθήκοντά της κατά τον γενικό κανονισμό και τον κανονισμό ΕΤΠΑ» [8].

19. Το άρθρο 6.6 του οδηγού προγράμματος ορίζει: «Οι αποφάσεις της ΕΠ [επιτροπής παρακολούθησης] δεν δύνανται να προσβληθούν».

20. Το άρθρο 1, παράγραφος 3, του εσθονικού νόμου περί διαρθρωτικών ενισχύσεων για την περίοδο 2007-2013 (Perioodi 2007-2013 struktuuritoetuse seadus, StS 2007-2013) προβλέπει ότι σειρά άρθρων του έχει εφαρμογή επί της χορηγήσεως και χρησιμοποιήσεως διαρθρωτικών ενισχύσεων βάσει επιχειρησιακών προγραμμάτων ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας κατά το άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο γ', του κανονισμού 1083/2006. Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 5, του εσθονικού νόμου περί διαρθρωτικών ενισχύσεων, οι διατάξεις του κώδικα διοικητικής δικονομίας (haldusmenetluse seaduse) ισχύουν επί της προβλεπόμενης στον νόμο αυτόν διαδικασίας, με την επιφύλαξη ειδικοτέρων διατάξεων [9].

Β — *Η κύρια δίκη και τα υποβληθέντα προδικαστικά ερωτήματα*

21. Τον Φεβρουάριο 2010, η MTÜ Liivimaa Lihaveis, μια εσθονική ένωση εκτροφέων βοοειδών, υπέβαλε αίτηση χρηματοδοτήσεως ενός σχεδίου για την «ανάπτυξη νέου προϊόντος με νέο σήμα, παραγόμενο από βοοειδή ποιότητας, τα οποία εκτρέφονται σε διάφορους βοσκότοπους στην Εσθονία και τη Λεττονία» (στο εξής: σχέδιο) στο πλαίσιο του προγράμματος Εσθονίας-Λεττονίας 2007-2013.

22. Το υποβληθέν από τη MTÜ Liivimaa Lihaveis σχέδιο έγινε δεκτό στην πρώτη φάση της διαδικασίας επιλογής, καθώς κρίθηκε ως επιλέξιμο κατά την τεχνική αξιολόγηση. Ακολούθησε ποιοτική αξιολόγηση από την JTS, η οποία με τη σειρά της υπέβαλε τον προκύψαντα πίνακα κατατάξεως των σχεδίων στην επιτροπή παρακολούθησης. Με την από 19 Απριλίου 2010 επιστολή της, η JTS κοινοποίησε στη MTÜ Liivimaa Lihaveis ότι η αίτησή της είχε γίνει δεκτή στην πρώτη φάση της διαδικασίας επιλογής και ότι είχε κριθεί ως επιλέξιμη κατά την τεχνική αξιολόγηση. Επίσης, κοινοποιήθηκε στη MTÜ Liivimaa Lihaveis ότι η JTS θα προέβαινε στην ποιοτική αξιολόγηση της αιτήσεως, αλλά η «οριστική απόφαση» επρόκειτο να ληφθεί από την επιτροπή παρακολούθησης στις 29 Ιουνίου 2010.

23. Κατά τη συνεδρίαση της 28ης και της 29ης Ιουνίου 2010, η επιτροπή παρακολούθησης απέρριψε την αίτηση χορηγήσεως ενισχύσεως της MTÜ Liivimaa Lihaveis. Η εν λόγω απόφαση της επιτροπής παρακολούθησης κοινοποιήθηκε στη MTÜ Liivimaa Lihaveis στις 7 Ιουλίου 2010 με σχετική επιστολή της JTS.

8 — Πάντως, όπως επισήμανε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ο οδηγός προγράμματος εξεδόθη επί τη βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΚ) 1828/2006 της Επιτροπής, της 8ης Δεκεμβρίου 2006, για τη θέσπιση κανόνων σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΚ) 1083/2006 του Συμβουλίου περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής και του κανονισμού (ΕΚ) 1080/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΕ L 371, σ. 1). Βλ., επίσης, το διορθωτικό στον κανονισμό (ΕΚ) 1828/2006 της Επιτροπής, της 8ης Δεκεμβρίου 2006, για τη θέσπιση κανόνων σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΚ) 1083/2006 του Συμβουλίου περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής και του κανονισμού (ΕΚ) 1080/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΕ 2007, L 45, σ. 3).

9 — Στην απόφαση περί παραπομπής επισημαίνεται ότι το Tartu Halduskohus έκρινε ότι οι διατάξεις αυτές εξαιρούν σχέδια στο πλαίσιο του προγράμματος Εσθονίας-Λεττονίας από το πεδίο εφαρμογής του κώδικα διοικητικής δικονομίας. Βλ., επίσης, σημείο 25 κάτωθι.

24. Η MTÜ Liivimaa Lihaveis προσέφυγε ενώπιον του Tartu Halduskohus (Διοικητικό Δικαστήριο Tartu) την 1η Νοεμβρίου 2010, αιτούμενη, αφενός, να ακυρωθεί η απορριπτική απόφαση της επιτροπής παρακολούθησης και, αφετέρου, να υποχρεωθεί η επιτροπή παρακολούθησης να επανεξετάσει την αίτησή της και να αποφασίσει επ' αυτής κατά τις διατάξεις του νόμου.

25. Με την από 21 Σεπτεμβρίου 2011 διάταξή του, το Tartu Halduskohus απέρριψε την προσφυγή ακυρώσεως της επίμαχης αποφάσεως, με το σκεπτικό ότι η απόφαση αυτή δεν αποτελούσε διοικητική πράξη κατά της οποίας χωρεί προσφυγή ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων. Το άρθρο 1, παράγραφος 3, σε συνδυασμό με την παράγραφο 5, του εσθονικού νόμου περί διαρθρωτικών ενισχύσεων για την περίοδο 2007-2013 απέκλειε την εφαρμογή των διατάξεων του εσθονικού κώδικα διοικητικής δικονομίας σε διαφορές που αφορούν έργα του προγράμματος Εσθονίας-Λεττονίας. Κατά το Tartu Halduskohus, εκ του ότι τα έγγραφα προγραμματισμού περιέχουν ειδικές διατάξεις επί της ακολουθητέας διοικητικής διαδικασίας συνάγεται ότι σκοπός του νομοθέτη ήταν να εξαιρέσει τις αποφάσεις της επιτροπής παρακολούθησης από το πεδίο εφαρμογής του εθνικού διοικητικού δικονομικού δικαίου, καθώς πρόκειται για αποφάσεις ενός διεθνούς φορέα και όχι ενός εθνικού διοικητικού οργάνου.

26. Επιπροσθέτως, το Tartu Halduskohus απεφάνθη ότι, ακόμη και στην περίπτωση που η απόφαση της επιτροπής παρακολούθησης ήθελε χαρακτηρισθεί ως πράξη εθνικού διοικητικού οργάνου, θα επρόκειτο για μη εκτελεστή και, ως εκ τούτου, μη δυνάμενη να προσβληθεί δικαστικώς πράξη της διοικήσεως, καθόσον η επίμαχη απόφαση δεν συνεπάγεται τη γένεση, κατάργηση ή τροποποίηση δικαιωμάτων ή υποχρεώσεων υπέρ ή κατά προσώπων εκτός της διοικήσεως.

27. Τον Οκτώβριο 2011, η προσφεύγουσα άσκησε έφεση κατά της αποφάσεως του Tartu Halduskohus ενώπιον του Tartu Ringkonnakohus. Το Tartu Ringkonnakohus αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«α) Συμβιβάζεται ο εσωτερικός κανονισμός μιας επιτροπής παρακολούθησης την οποία συνέστησαν από κοινού δύο κράτη μέλη (και ο οδηγός προγράμματος που εκδόθηκε από την επιτροπή παρακολούθησης του προγράμματος Εσθονίας-Λεττονίας 2007-2013), ο οποίος προβλέπει ότι οι αποφάσεις της επιτροπής παρακολούθησης δεν δύνανται να προσβληθούν [ενώπιον οιουδήποτε δικαστηρίου] [10] (άρθρο [6.6, παράγραφος 4,] του οδηγού προγράμματος: «The decisions of the Monitoring Committee are not appealable [at any place of jurisdiction.]»), με το άρθρο 63, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΚ) 1083/2006 του Συμβουλίου [...] σε συνδυασμό με το άρθρο 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης;

β) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα: Έχει το άρθρο 267, παράγραφος 1, στοιχείο β', της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης την έννοια ότι το άρθρο [6.6, παράγραφος 4,] του οδηγού προγράμματος που εκδόθηκε από την επιτροπή παρακολούθησης του προγράμματος Εσθονίας-Λεττονίας 2007-2013 συνιστά πράξη θεσμικού ή άλλου οργάνου ή οργανισμού της Ένωσης, η οποία πρέπει να ακυρωθεί;

γ) Σε περίπτωση που δοθεί αρνητική απάντηση στο πρώτο ερώτημα: Έχει το άρθρο 263, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, σε συνδυασμό με το άρθρο 256, παράγραφος 1 και το άρθρο 274 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την έννοια ότι οι προσφυγές κατά των αποφάσεων της επιτροπής παρακολούθησης του προγράμματος Εσθονίας-Λεττονίας 2007-2013 υπάγονται στη δικαιοδοσία του Γενικού Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή στη δικαιοδοσία του δικαστηρίου που είναι αρμόδιο κατά τις διατάξεις του εθνικού δικαίου;»

10 — Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επισήμανε με το από 15 Νοεμβρίου 2013 διευκρινιστικό των γραπτών παρατηρήσεών της έγγραφο ότι το εντός αγκυλών εδάφιο δεν περιλαμβανόταν στην εν προκειμένω εφαρμοστέα ratione temporis έκδοση του οδηγού προγράμματος. Στο άρθρο 6.6 της εν λόγω εκδόσεως ορίζεται ότι «οι αποφάσεις της επιτροπής παρακολούθησης δεν δύνανται να προσβληθούν».

III – **Ανάλυση**

Α — *Προκαταρκτικές παρατηρήσεις*

28. Φρονώ ότι το αιτούν δικαστήριο ζητεί τη διευκρίνιση δύο θεμελιωδών ζητημάτων, όσον αφορά την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης. Πρόκειται για τα ακόλουθα: (i) εάν η παρούσα υπόθεση υπάγεται στη δικαιοδοσία των δικαστηρίων ενός κράτους μέλους ή στη δικαιοδοσία του Γενικού Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης· και (ii) εάν η έλλειψη ένδικης προστασίας κατά αποφάσεων απορριπτικών αιτήσεων χορηγήσεως ενισχύσεως, στο πλαίσιο των πραγματικών περιστατικών της παρούσας υποθέσεως, συμβιβάζεται με το δίκαιο της Ένωσης.

29. Κατ' αρχάς, είναι σκόπιμο να επισημανθεί ότι, σε περίπτωση που δοθεί καταφατική απάντηση στο ερώτημα β', όπως αυτό ετέθη από το αιτούν δικαστήριο, και η απόφαση της επιτροπής παρακολούθησης του προγράμματος Εσθονίας-Λεττονίας 2007-2013 αποτελεί όντως πράξη ενός των λοιπών οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, η ασκηθείσα από τη MTÜ Liivimaa Lihaveis προσφυγή δεν θα υπάγεται στη δικαιοδοσία των εσθονικών δικαστηρίων, αλλά στη δικαιοδοσία του Γενικού Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το ζήτημα τούτο ετέθη με το υποβληθέν ερώτημα γ'. Επομένως, είναι σκόπιμο η ανάλυση των νομικών ζητημάτων που ετέθησαν με τα ερωτήματα β' και γ' να προηγηθεί της απαντήσεως στο ερώτημα α', όσον αφορά τη συμφωνία του άρθρου 6.6 του οδηγού προγράμματος με το δίκαιο της Ένωσης.

Β — *Η απάντηση στα ερωτήματα β' και γ'*

30. Όπως επισημάνθηκε ήδη, η επιτροπή παρακολούθησης, της οποίας η λειτουργία είναι υποχρεωτική κατά τους κανονισμούς 1080/2006 και 1083/2006, έχει ιδρυθεί βάσει μιας συναφθείσας μεταξύ της Λεττονίας και της Εσθονίας συμφωνίας. Ο κανονισμός 1080/2006 αποτελεί lex specialis για τα προγράμματα εδαφικής συνεργασίας[11]. Επίσης, το άρθρο 19, παράγραφος 3, του κανονισμού 1080/2006 ορίζει ότι η επιτροπή παρακολούθησης ή μια διευθύνουσα επιτροπή η οποία αναφέρει σε αυτήν «ευθύνεται για την επιλογή των πράξεων». Η βασική διάταξη για την επίλυση της παρούσας διαφοράς είναι η προαναφερθείσα, δοθέντος ότι το επίμαχο πρόγραμμα εμπίπτει στο πεδίο της ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας, και όχι το άρθρο 63, παράγραφος 2, του κανονισμού 1083/2006, όπως επισημαίνεται στο ερώτημα α' της αποφάσεως περί παραπομπής.

31. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση διευκρινίσθηκε ότι η συμφωνία δεν συνήφθη βάσει των διατάξεων που διέπουν τη σύναψη και την επικύρωση διεθνών συμβάσεων. Πρόκειται προφανώς για μια ούτως καλούμενη διεθνή διοικητική συμφωνία[12]. Είναι σύνηθες οι αρχές παρακειμένων ή όμορων κρατών να συμφωνούν στην από κοινού εκτέλεση ορισμένων πρακτικών καθηκόντων ή στην εφαρμογή ενός σχεδίου τεχνικής ή διοικητικής συνεργασίας, παρακάμπτοντας την τυπική διαδικασία συνάψεως δημοσίων συμβάσεων. Η κατά το δημόσιο διεθνές δίκαιο νομική φύση των συμφωνιών αυτού του τύπου, οι οποίες είθισται να προβλέπουν τη συγκρότηση κοινών ή μικτών ομάδων εργασίας ή επιτροπών ή άλλων παρόμοιων οργάνων, είναι ασαφής[13].

32. Εν πάση περιπτώσει, ανεξαρτήτως της νομικής φύσεως της επιτροπής παρακολούθησης κατά το διεθνές ή το εθνικό δίκαιο, φρονώ ότι πέραν αμφιβολίας η επιτροπή παρακολούθησης δεν αποτελεί θεσμικό όργανο ούτε εμπίπτει στην έννοια των λοιπών οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης κατά το άρθρο 263 ΣΛΕΕ, με συνέπεια οι προσφυγές κατά αυτής να μην υπάγονται στη δικαιοδοσία του Γενικού Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

11 — Βλ. την αιτιολογική σκέψη 14 του κανονισμού 1080/2006 και την αιτιολογική σκέψη 48 του κανονισμού 1083/2006.

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

13 — Klabbers, όπ.π., σ. 97 έως 94.

33. Όσον αφορά την πρώτη από τις προαναφερθείσες κατηγορίες, είναι σαφές ότι η επιτροπή παρακολούθησης δεν αποτελεί «θεσμικό όργανο» της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τα θεσμικά όργανα ορίζονται στο άρθρο 13 ΣΕΕ, και είναι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Ελεγκτικό Συνέδριο.

34. Εντούτοις, το άρθρο 263, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ, όπως εισήχθη με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, θεσπίζει μια νέα διάταξη του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης, δυνάμει της οποίας το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ελέγχει επίσης τη νομιμότητα των πράξεων των λοιπών οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης που προορίζονται να παράγουν έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων [14]. Όπως τόνισε το Γενικό Δικαστήριο, δεν συνάγεται από το γράμμα του άρθρου 263, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ ότι κάθε φορέας ή δομή που σχετίζεται με και λειτουργεί εντός του οργανωτικού σχήματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορεί, εξ αυτού του γεγονότος και μόνον, να θεωρηθεί όργανο ή οργανισμός αυτής [15].

35. Συνεπώς, ένας φορέας δεν ανήκει στην κατηγορία των λοιπών οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, εάν δεν συντρέχουν ορισμένες προϋποθέσεις. Αφενός, ο φορέας πρέπει να έχει ιδιαίτερη νομική προσωπικότητα δυνάμει της ιδρυτικής του πράξεως, αφετέρου, πρέπει να είναι ενταγμένος στη θεσμική και διοικητική δομή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία καλύπτεται από τον προϋπολογισμό της Ένωσης [16].

36. Ορισμένα παραδείγματα καταδεικνύουν ποιοι φορείς πληρούν τα προαναφερθέντα κριτήρια. Χαρακτηριστικά παραδείγματα οργανισμών της Ένωσης που διαθέτουν νομική προσωπικότητα αποτελούν το Γραφείο Εναρμόνισης στο πλαίσιο της Εσωτερικής Αγοράς [17], το Κοινοτικό Γραφείο Φυτικών Ποικιλιών [18], ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Ασφάλειας της Αεροπορίας [19] και ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Χημικών Προϊόντων [20]. Σκοπός του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, το οποίο διαφέρει κατά το γράμμα του από το άρθρο 230 ΕΚ, είναι ακριβώς να ορίσει ότι φορείς με τα χαρακτηριστικά αυτά

14 — Εξυπακούεται, βεβαίως, ότι το Γενικό Δικαστήριο είχε δικαιοδοσία επί πράξεων οργανισμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και πριν από την εισαγωγή ρητής διατάξεως στο άρθρο 263 ΣΛΕΕ. Βλ. απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 8ης Οκτωβρίου 2008, T-411/06, Sogelma κατά EAR (Συλλογή 2008, σ. II-2771, σκέψεις 33 έως 57).

15 — Διάταξη του Γενικού Δικαστηρίου της 4ης Ιουνίου 2012, T-395/11, Elti κατά Αντιπροσωπείας της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Μαυροβούνιο (σκέψη 27).

16 — Βλ. άρθρα 55, 171 και 185 του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) 1605/2002 του Συμβουλίου, της 25ης Ιουνίου 2002, για τη θέσπιση του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στον γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΕΕ L 248, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 1995/2006 του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2006, για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) 1605/2002 για τη θέσπιση του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΕΕ L 390, σ. 1). Βλ. επίσης Draft General Budget of the European Commission for the financial year 2013. Working Document Part III. Bodies set up by the European Union and having legal personality, COM(2012) 300 — Μάιος 2012. Ο κανονισμός 1605/2002 καταργήθηκε εν μέρει από 1ης Ιανουαρίου 2013 με το άρθρο 212 του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) 966/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 2012, σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) 1605/2002 του Συμβουλίου (ΕΕ L 298, σ. 1).

17 — Ιδρύθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 40/94 του Συμβουλίου, της 20ής Δεκεμβρίου 1993, για το κοινοτικό σήμα (ΕΕ L 11, σ. 1). Ο κανονισμός 40/94 καταργήθηκε δυνάμει του άρθρου 166 του κανονισμού (ΕΚ) 207/2009 του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2009, για το κοινοτικό σήμα (κωδικοποιημένη έκδοση) (ΕΕ L 78, σ. 1).

18 — Ιδρύθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 2100/94 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουλίου 1994, για τα κοινοτικά δικαιώματα επί φυτικών ποικιλιών (ΕΕ L 227, σ. 1).

19 — Ιδρύθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 1592/2002 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 2002, για κοινούς κανόνες στον τομέα της πολιτικής αεροπορίας και για την ίδρυση ευρωπαϊκού οργανισμού ασφάλειας της αεροπορίας (ΕΕ L 240 σ. 1).

20 — Ιδρύθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 1907/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 2006, για την καταχώριση, την αξιολόγηση, την αδειοδότηση και τους περιορισμούς των χημικών προϊόντων (REACH) και για την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Χημικών Προϊόντων καθώς και για την τροποποίηση της οδηγίας 1999/45/ΕΚ και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 793/93 του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΚ) 1488/94 της Επιτροπής καθώς και της οδηγίας 76/769/ΕΟΚ του Συμβουλίου και των οδηγιών της Επιτροπής 91/155/ΕΟΚ, 93/67/ΕΟΚ, 93/105/ΕΚ και 2000/21/ΕΚ (ΕΕ L 396, σ. 1).

εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του[21]. Ωστόσο, υπάρχουν και ασαφείς περιπτώσεις, όπως, παραδείγματος χάριν, το νομικό σύστημα των ευρωπαϊκών σχολείων, το οποίο αποτελεί ένα sui generis σύστημα διακριτό τόσο από αυτό της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και από αυτό των κρατών μελών[22].

37. Εντούτοις, εν προκειμένω δεν υφίσταται ασάφεια αναφορικά με την επιτροπή παρακολούθησης, καθώς αυτή ιδρύθηκε από κοινού από την Εσθονία και τη Λεττονία, και όχι από την Ευρωπαϊκή Ένωση μέσω πράξεως του δικαίου της Ένωσης. Ούτε έχει απονεμηθεί βάσει του δικαίου της Ένωσης νομική προσωπικότητα στην επιτροπή παρακολούθησης. Από την οργανωτική της δομή προκύπτει ότι δεν χρηματοδοτείται από τον γενικό προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ούτε από κάποιον ειδικό προϋπολογισμό βάσει ειδικής διατάξεως του δικαίου της Ένωσης. Αντιθέτως, χρηματοδοτείται από τα κεφάλαια που η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα δύο κράτη μέλη χορηγούν στο επιχειρησιακό πρόγραμμα κατ' εφαρμογήν των περί των διαρθρωτικών ταμείων διατάξεων του δικαίου της Ένωσης. Η επίμαχη απόφαση δεν δύναται να καταλογισθεί στην Επιτροπή, με αποτέλεσμα να μην είναι δυνατή η άσκηση προσφυγής κατά της Επιτροπής ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου[23].

38. Όπως εξέθεσε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, το άρθρο 14, παράγραφος 1, του κανονισμού 1080/2006 προβλέπει, μεταξύ άλλων, ότι τα συμμετέχοντα σε ένα επιχειρησιακό πρόγραμμα κράτη μέλη ορίζουν μια μοναδική διαχειριστική αρχή, μια μοναδική αρχή πιστοποίησης και μια μοναδική αρχή ελέγχου. Όπως είναι προφανές, σκοπός της διατάξεως αυτής είναι η πρόληψη κενών, όσον αφορά την ευθύνη για την αξιοποίηση κεφαλαίων χορηγηθέντων από την Ένωση κατά την υλοποίηση τοπικών προγραμμάτων χρηματοδοτήσεως με τη συμμετοχή πλειόνων κρατών μελών.

39. Από απόψεως δικαστικού έλεγχου, τούτο συνεπάγεται αναγκαίως ότι τα δικαστήρια του κράτους μέλους όπου εδρεύει η μοναδική διαχειριστική αρχή έχουν, κατ' αρχήν, διεθνή δικαιοδοσία επί των αποφάσεών της. Φρονώ ότι η αυτή αρχή διέπει και τις αποφάσεις φορέων στο πλαίσιο κοινών προγραμμάτων, όπως εν προκειμένω η επιτροπή παρακολούθησης και η JTS, στο μέτρο που οι αποφάσεις τους είναι εκτελεστές αυτές καθ' εαυτές.

40. Συνεπώς, δοθείσης της ερμηνείας αυτής του δικαίου της Ένωσης, δύσκολα μπορεί η επιτροπή παρακολούθησης να λογίζεται, στο εθνικό επίπεδο, ως αλλοδαπή αρχή ή ως διεθνής οργανισμός που δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο. Η επισήμανση αυτή είναι απαραίτητη, καθώς το άρθρο 8, παράγραφος 1, του κώδικα διοικητικής δικονομίας φαίνεται να εξαιρεί φορείς αυτού του είδους από τη δικαιοδοσία των εσθονικών διοικητικών δικαστηρίων[24].

41. Η ερμηνεία αυτή προλαμβάνει την εμφάνιση επιπλέον δικαιοδοτικών ζητημάτων. Φρονώ ότι η μικτή συγκρότηση της επιτροπής παρακολούθησης από απόψεως ιθαγένειας των μελών της δεν δύναται να εμποδίσει τον δικαστικό έλεγχο των αποφάσεών της, καθώς αντικείμενο αυτού του ελέγχου θα ήταν *οι αποφάσεις αυτού του φορέα*, όπως ορίζονται στις σχετικές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης και στα έγγραφα προγραμματισμού. Το γεγονός ότι οι αποφάσεις της επιτροπής παρακολούθησης λαμβάνονται συναινετικά από τους εκπροσώπους της Εσθονίας και της Λεττονίας στην επιτροπή είναι άνευ σημασίας.

21 — Βλ. τις προτάσεις μου της 12ης Σεπτεμβρίου 2013 στην υπόθεση C-270/12, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (απόφαση της 22ας Ιανουαρίου 2014, σημεία 23, 73 και 74).

22 — Βλ., παραδείγματος χάριν, αποφάσεις της 14ης Ιουνίου 2011, C-196/09, Miles κ.λπ. (Συλλογή 2011, σ. I-5105, σκέψη 39)· της 15ης Ιανουαρίου 1986, 44/84, Hurd και Jones (Συλλογή 1986, σ. 29, σκέψεις 3 έως 6, 20 και 21)· της 30ής Σεπτεμβρίου 2010, C-132/09, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 2010, σ. I-8695).

23 — Παραδείγματος χάριν, βλ. προαναφερθείσα διάταξη στην υπόθεση Elti κατά Αντιπροσωπείας της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Μαυροβούνιο.

24 — Το Tartu Halduskohus προέβη σε αυτήν την ερμηνεία των επίμαχων διατάξεων του κώδικα διοικητικής δικονομίας, όπως τονίζεται στην απόφαση περί παραπομπής.

42. Προτείνω, λοιπόν, την απόρριψη του προβληθέντος από την Λεττονική Κυβέρνηση επιχειρήματος κατά το οποίο, στην περίπτωση που το δικαστήριο αποφανθεί ότι χωρεί προσφυγή κατά των αποφάσεων της επιτροπής παρακολούθησης, θα προέκυπτε ενδεχομένως κάποιου είδους σύγκρουση ως προς τη διεθνή δικαιοδοσία μεταξύ των λεττονικών διοικητικών δικαστηρίων και των εσθονικών διοικητικών δικαστηρίων, δοθέντος ότι τα μέλη της επιτροπής παρακολούθησης προέρχονται από αμφότερες τις χώρες αυτές. Όπως επισήμανε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, τα μέρη του επιχειρησιακού προγράμματος συμφώνησαν στη δικαιοδοσία των εσθονικών δικαστηρίων αναφορικά με το χρηματοδοτικό πλαίσιο και την έδρα των προαναφερθέντων φορέων του προγράμματος. Τα θέματα αυτά εκτίθενται λεπτομερώς στο πρόγραμμα Εσθονίας-Λεττονίας 2007-2013.

43. Επομένως, στα προδικαστικά ερωτήματα β' και γ' πρέπει να δοθεί από κοινού η απάντηση ότι οι αποφάσεις της επιτροπής παρακολούθησης δεν αποτελούν πράξεις θεσμικού οργάνου ούτε κάποιου εκ των λοιπών οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, και ότι οι προσφυγές κατά της επιτροπής παρακολούθησης υπάγονται στη δικαιοδοσία των εσθονικών δικαστηρίων και όχι στη δικαιοδοσία του Γενικού Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

44. Από δικαιοπολιτικής απόψεως, η λύση αυτή ενδέχεται να δυσχεράνει τη δικονομική θέση των Λεττονών αιτούντων τη χορήγηση ενισχύσεως, εξαιτίας των γλωσσικών δυσκολιών και της πιθανής ελλείψεως εξοικειώσεως με την εσθονική έννομη τάξη. Είναι αποδοκιμαστέο το γεγονός ότι τα εμπλεκόμενα κράτη μέλη δεν εξέτασαν το ενδεχόμενο ιδρύσεως ενός διασυνοριακού φορέα αρμόδιου για τον έλεγχο νομιμότητας των αποφάσεων επί των αιτήσεων χορηγήσεως ενισχύσεως της επιτροπής παρακολούθησης, κατά το πρότυπο του Δικαστηρίου της Benelux. Επιπροσθέτως, φρονώ ότι τα κράτη μέλη ουδέν εμπόδιο είχαν να συμφωνήσουν στη δικαιοδοσία των λεττονικών δικαστηρίων επί του ελέγχου των αποφάσεων της επιτροπής παρακολούθησης επί αιτήσεων Λεττονών αναφορικά με επιχειρηματικά σχέδια στη Λεττονία.

Γ — *Η απάντηση στο ερώτημα α'*

1. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

45. Κατ' αρχάς, είναι σημαντικό να προσδιορισθεί το περιεχόμενο της εν προκειμένω επίμαχης πτυχής του άρθρου 47 του Χάρτη. Σε αντιστοιχία με το άρθρο 6, παράγραφος 1, της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (στο εξής: ΕΣΔΑ), το άρθρο 47 του Χάρτη κατοχυρώνει μια σειρά διακριτών δικαιωμάτων σχετιζομένων με την απονομή δικαιοσύνης. Αυτά περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, το δικαίωμα σε δίκαιη και αμερόληπτη δίκη, του οποίου η άσκηση πρέπει να είναι δυνατή εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος, καθώς και το δικαίωμα ασκήσεως αποτελεσματικού ενδίκου βοηθήματος. Από τη δικογραφία προκύπτει ότι η επίδικη διαφορά αφορά τη φερόμενη προσβολή του δικαιώματος προσβάσεως στη δικαιοσύνη, καθώς ο οδηγός προγράμματος αποκλείει απολύτως τη δικαστική προσβολή της επίμαχης αποφάσεως [25].

46. Με το πρώτο ερώτημα, το Tartu Ringkonnakohus ερωτά κατ' ουσίαν εάν η επιτροπή παρακολούθησης, καταρτίζοντας τον εσωτερικό της κανονισμό δυνάμει του άρθρου 63, παράγραφος 2, του κανονισμού 1083/2006 κατά τρόπο που αποκλείει τον δικαστικό έλεγχο των αποφάσεών της, συμμορφώνεται προς το άρθρο 47 του Χάρτη. Ωστόσο, όπως ανωτέρω τονίστηκε, η σχετική διάταξη για την επίλυση διαφορών που, όπως η παρούσα υπόθεση, αφορούν την ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία δεν είναι το άρθρο 63, παράγραφος 2, του κανονισμού 1083/2006, αλλά το άρθρο 19, παράγραφος 3, του κανονισμού 1080/2006.

25 — Μολονότι πρόκειται για σχετικώς ασυνήθιστη περίπτωση, εντούτοις το Δικαστήριο την έχει εξετάσει. Βλ., κατ' εξοχήν, απόφαση της 15ης Μαΐου 1986, C-222/84, Johnston (Συλλογή 1986, σ. 1651).

47. Όπως ήδη επισήμανα, στην παρούσα υπόθεση τίθεται κατ' ουσίαν το ζήτημα εάν η έλλειψη ένδικης προστασίας κατά το άρθρο 6.6 του οδηγού προγράμματος, καθώς και κατά το εσθονικό δίκαιο, σε περίπτωση που η κρίση του Tartu Halduskohus είναι ορθή, προσβάλλει το δικαίωμα προσβάσεως στη δικαιοσύνη. Ωστόσο, όπως εξηγείται κατωτέρω, αυτή η πτυχή του άρθρου 47 του Χάρτη περιλαμβάνει επίσης την υποχρέωση των κρατών μελών να τηρούν τις αρχές της αποτελεσματικότητας και ισοδυναμίας, οι οποίες τυγχάνουν επίσης εφαρμογής. Κατά την πρώτη αρχή, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να μεριμνούν, ώστε οι δικονομικοί κανόνες του εθνικού δικαίου, περιλαμβανομένων αυτών επί των ενδίκων βοηθημάτων, να μην καθιστούν αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή τη δικαστική επιδίωξη των αξιώσεων που αντλούνται από το δίκαιο της Ένωσης. Κατά τη δεύτερη αρχή, οι δικονομικοί κανόνες του εθνικού δικαίου, περιλαμβανομένων αυτών επί των ενδίκων βοηθημάτων, δεν επιτρέπεται να είναι λιγότερο ευνοϊκοί από τους κανόνες που ισχύουν για παρόμοιες αξιώσεις στηριζόμενες αποκλειστικώς στο εσωτερικό δίκαιο[26]. Φρονώ ότι οι αρχές της αποτελεσματικότητας και της ισοδυναμίας πρέπει να περιληφθούν στο ευρύτερο πλαίσιο προστασίας του άρθρου 47 του Χάρτη[27].

48. Η Ευρωπαϊκή Ένωση συνιστά ένωση δικαίου υπό την έννοια ότι ούτε τα κράτη μέλη της ούτε τα θεσμικά της όργανα διαφεύγουν τον έλεγχο της συμφωνίας των πράξεών τους προς τον βασικό καταστατικό χάρτη[28], ήτοι τις Συνθήκες ΕΕ, ΛΕΕ και τον Χάρτη. Κατά την άποψή μου, παρά τον εκτεθέντα κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση προβληματισμό του εκπροσώπου της Λεττονίας αναφορικά με τις συνέπειες του δικαστικού ελέγχου διασυνοριακών μέτρων διοικητικού χαρακτήρα, η υλοποίηση ενός προγράμματος της Ένωσης δεν δύναται να διαφεύγει οιονδήποτε δικαστικό έλεγχο λόγω της συμμετοχής σε αυτό πλειόνων κρατών μελών.

49. Τούτου δοθέντος, αρμόδιο να κρίνει, υπό το φως των ερμηνευτικών οδηγιών που παρατίθενται κατωτέρω, εάν οι επίμαχοι δικονομικοί κανόνες είναι σύμφωνοι προς το δικαίωμα προσβάσεως στη δικαιοσύνη, όπως αυτό ορίζεται στο άρθρο 47 του Χάρτη, είναι το αιτούν δικαστήριο. Κατά το δίκαιο της Ένωσης, θα εφαρμοσθούν οι εθνικοί δικονομικοί κανόνες, περιλαμβανομένων αυτών επί των ενδίκων μέσων, υπό την επιφύλαξη των αρχών της αποτελεσματικότητας και της ισοδυναμίας. Δεδομένου ότι η παρούσα υπόθεση αφορά την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης, οι ουσιαστικού δικαίου κανόνες των οποίων την τήρηση οφείλει να εξετάσει το εθνικό δικαστήριο περιλαμβάνουν, πέραν των διατάξεων του εθνικού διοικητικού δικαίου, τις γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης και τα θεμελιώδη δικαιώματα[29].

50. Επιπροσθέτως, φρονώ ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν απαγορεύει στα κράτη μέλη να θεσπίσουν κανόνες που καθιστούν ευχερέστερη την πρόσβαση στη δικαιοσύνη και τον δικαστικό έλεγχο σε σχέση με το δίκαιο της Ένωσης, υπό την προϋπόθεση ότι εξασφαλίζεται η αποτελεσματική εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης. Τούτο ισχύει, αφενός, για τις προϋποθέσεις της ενεργητικής νομιμοποιήσεως και, αφετέρου, για τα κριτήρια βάσει των οποίων ορίζονται οι δεκτικές προσφυγής πράξεις[30].

26 — Απόφαση της 27ης Ιουνίου 2013, C-93/12, Agrokonsulting-04 (σκέψη 36 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

27 — Βλ. τις προτάσεις της 14ης Μαρτίου 2013 του γενικού εισαγγελέα Y. Bot στην προαναφερθείσα υπόθεση Agrokonsulting-04.

28 — Απόφαση της 10ης Ιουλίου 2003, C-15/00, Επιτροπή κατά ΕΤΕπ (Συλλογή 2003, σ. I-7281, σκέψη 75 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Η αρχή αυτή εφαρμόστηκε επί της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής στην απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 31ης Μαρτίου 2011, T-117/08, Ιταλία κατά ΕΟΚΕ (Συλλογή 2011, σ. II-1463, σκέψη 32).

29 — Βλ., παραδείγματος χάριν, την απόφαση της 4ης Ιουνίου 2009, C-241/07, JK Otsa Talu (Συλλογή 2009, σ. I-4323). Στην απόφαση της 19ης Σεπτεμβρίου 2002, C-336/00, Huber (Συλλογή 2002, σ. I-7699, σκέψη 40), το Δικαστήριο τόνισε ότι «η έγκριση ενός εθνικού προγράμματος ενισχύσεων από την Επιτροπή δεν του προσδίδει σε καμία περίπτωση τη φύση πράξεως του κοινοτικού δικαίου». Όπως το Δικαστήριο επισήμανε στην αυτή σκέψη, εκ τούτου συνάγεται ότι, σε περίπτωση που μια *σύμβαση για τη χορήγηση ενισχύσεως* είναι ασυμβίβαστη με το πρόγραμμα που έχει εγκρίνει η Επιτροπή, στα εθνικά δικαστήρια εναπόκειται να συναγάγουν τις αναγκαίες κατά το *εθνικό δίκαιο* συνέπειες, λαμβάνοντας υπόψη, κατά την εφαρμογή του εθνικού αυτού δικαίου, τις εφαρμοστέες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου (η υπογράμμιση δική μου). Βλ. επίσης την ανάλυση στις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα S. Alber στην προαναφερθείσα υπόθεση Huber, σημείο 53. Επομένως, με την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Huber δεν αμφισβητήθηκε ο κανόνας ότι διοικητικές πράξεις απορριπτικές αιτήσεων χορηγήσεως ενισχύσεως υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο βάσει του εθνικού δημοσίου δικαίου ως προς τη συμφωνία τους όχι μόνο με το εθνικό δίκαιο αλλά και με τις γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης και τα θεμελιώδη δικαιώματα.

30 — Βλ. απόφαση της 23ης Απριλίου 2009, C-362/06 P, Sahlstedt κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 2009, σ. I-2903, σκέψη 43).

51. Για την ορθή κατανόηση της σημασίας των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης και του άρθρου 47 του Χάρτη στην παρούσα υπόθεση, πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ των δύο ακόλουθων ζητημάτων· ήτοι, (i) εάν η απόρριψη της αιτήσεως χορηγήσεως ενισχύσεως που υπέβαλε η MTÜ Liivimaa Lihaveis στο πλαίσιο του προγράμματος Εσθονίας-Λεττονίας συνιστά εκτελεστή διοικητική πράξη και (ii) σε ποιο στάδιο της διοικητικής διαδικασίας έλαβε χώρα η έκδοση εκτελεστής διοικητικής πράξεως· ήτοι, ποια υπήρξε η αποφασιστική, από την άποψη αυτή, ενέργεια; Καίτοι στο πρώτο ζήτημα έχει άμεση εφαρμογή το άρθρο 47 του Χάρτη, εντούτοις το δεύτερο ζήτημα εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της αρχής της διαδικαστικής αυτονομίας των κρατών μελών, εντός των ορίων που τίθενται από τις γενικές αρχές της αποτελεσματικότητας και της ισοδυναμίας, η οποία εξάλλου αποτελεί ειδικότερη έκφανση της γενικής αρχής της απαγόρευσης των δυσμενών διακρίσεων.

2. Το άρθρο 47 του Χάρτη και το δικαίωμα προσβάσεως στη δικαιοσύνη

52. Κρίνεται απαραίτητη η υπενθύμιση ότι, δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 1 ΣΕΕ, ο Χάρτης συνιστά τμήμα του πρωτογενούς δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ως εκ τούτου, το σύνολο της νομοθεσίας της Ένωσης, περιλαμβανομένου του άρθρου 19, παράγραφος 3, του κανονισμού 1080/2006, πρέπει να ερμηνεύεται υπό το φως των δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στον Χάρτη [31].

53. Το Δικαστήριο έχει τονίσει ότι το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου εξετάζει, προκειμένου να αποφανθεί εάν προσεβλήθη το δικαίωμα προσβάσεως στη δικαιοσύνη, «αν οι ισχύοντες περιορισμοί [...] έθιγαν τον πυρήνα του δικαιώματος, αν με τους περιορισμούς αυτούς επιδιωκόταν θεμιτός σκοπός και αν μεταξύ των χρησιμοποιούμενων μέσων και του επιδιωκόμενου σκοπού υφίστατο εύλογη σχέση αναλογικότητας» [32]. Δεδομένου ότι ο φερόμενος περιορισμός στο δικαίωμα προσβάσεως στη δικαιοσύνη είναι εν προκειμένω απόλυτος, μόνον λόγοι αυξημένης βαρύτητας θα μπορούσαν να τον δικαιολογήσουν.

54. Είναι βέβαιο ότι η Εσθονία και η Λεττονία οφείλουν να σέβονται το δικαίωμα προσβάσεως στη δικαιοσύνη, όπως αυτό ορίζεται στο άρθρο 47 του Χάρτη, κατά την εφαρμογή και υλοποίηση του προγράμματος. Επιπλέον, και η επιτροπή παρακολούθησης υποχρεούται να σέβεται το θεμελιώδες αυτό δικαίωμα. Υπενθυμίζω ότι η επιτροπή παρακολούθησης εξέδωσε τον οδηγό προγράμματος, ο οποίος εισάγει περιορισμό στην πρόσβαση στη δικαιοσύνη.

55. Είμαι απολύτως πεπεισμένος ότι ένα σαφώς μη νομοθετικό όργανο όπως η επιτροπή παρακολούθησης δεν δύναται να αποκλείσει τον δικαστικό έλεγχο των αποφάσεών της από τα αρμόδια εθνικά δικαστήρια. Δεν πληροί την προϋπόθεση «να προβλέπεται από τον νόμο» κάθε περιορισμός στην άσκηση των δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται στον Χάρτη [33]. Επομένως, ακόμη και στην περίπτωση που εν προκειμένω δύναται να αποκλεισθεί νομίμως η πρόσβαση στη δικαιοσύνη ως προς τις αποφάσεις της επιτροπής παρακολούθησης, τούτο πρέπει με σαφήνεια να προβλέπεται στην εσθονική νομοθεσία και όχι στον οδηγό προγράμματος.

56. Κατά συνέπεια, στο άρθρο 47 του Χάρτη κατοχυρώνονται ρητώς οι νομολογιακώς διαμορφωθείσες αρχές υπό την έννοια ότι οι αποφάσεις εθνικών αρχών κατ' ενάσκηση εκτελεστικής του δικαίου της Ένωσης αρμοδιότητας με τις οποίες απορρίπτονται αιτήσεις χορηγήσεως ενισχύσεως από κεφάλαια της Ένωσης υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο [34].

31 — Απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2010, C-400/10 PPU, MCB (Συλλογή 2010, σ. I-8965).

32 — Απόφαση της 22ας Δεκεμβρίου 2010, C-279/09, DEB (Συλλογή 2010, σ. I-13849, σκέψη 47). Βλ. επίσης την απόφαση της 18ης Μαρτίου 2010, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-317/08 έως C-320/08, Alassini κ.λπ. (Συλλογή 2010, σ. I-2213, σκέψη 63). Ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, παραδείγματος χάριν, απόφαση Levages Prestations Services κατά Γαλλίας της 23ης Οκτωβρίου 1996, προσφυγή 21920/93, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V, § 40, και απόφαση Assunção Chaves κατά Πορτογαλίας της 31ης Ιανουαρίου 2012, προσφυγή 61226/08, § 71.

33 — Βλ. άρθρο 52, παράγραφος 1, του Χάρτη.

34 — Προαναφερθείσα απόφαση JK Otsa Talu.

3. Το άρθρο 47 του Χάρτη και οι αρχές της αποτελεσματικότητας και της ισοδυναμίας

57. Όπως ήδη επισήμανα, τα όρια της δικονομικής αυτονομίας του αιτούντος δικαστηρίου προκύπτουν από τις αρχές της αποτελεσματικότητας και της ισοδυναμίας. Όπως τόνισα στο σημείο 47, φρονώ ότι οι κανόνες αυτοί εντάσσονται πλέον στο ευρύτερο πλαίσιο προστασίας του άρθρου 47 του Χάρτη.

58. Υπ' αυτό το πρίσμα πρέπει να γίνει η εκτίμηση του εάν η απόφαση της επιτροπής παρακολούθησης αποτελεί αυτή καθ' εαυτήν πράξη δεκτική προσφυγής ή μια μη εκτελεστή πράξη, προπαρασκευαστική της οριστικής αποφάσεως της επιτροπής παρακολούθησης. Όσον αφορά τη δεύτερη περίπτωση, πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη ότι κατά τον οδηγό προγράμματος (άρθρο 6.7) η τελευταία διαδικαστική ενέργεια για τη χορήγηση ενισχύσεως στο πλαίσιο του ΕΤΠΑ είναι η σύναψη μιας συμβάσεως επιδοτήσεως μεταξύ της διαχειριστικής αρχής και του κυρίου εταίρου του εγκρινομένου σχεδίου. Επομένως, ενδέχεται η ακολουθούμενη διοικητική διαδικασία να μην καταλήξει στην έκδοση διοικητικής πράξεως κατά το σύνηθες, αλλά στη σύναψη συμβάσεως ιδιωτικού δικαίου ή διοικητικής συμβάσεως μεταξύ της διαχειριστικής αρχής και του κυρίου εταίρου.

59. Είναι ενδεχομένως χρήσιμο να υπομνησθεί ότι, προκειμένου να διαπιστωθεί εάν ένα διοικητικό μέτρο μεταβάλλει τη νομική θέση του προσφεύγοντος, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη το περιεχόμενό του [35], και όχι ο τύπος του [36], καθώς και οι σχετικές υποκείμενες έννομες σχέσεις [37].

60. Συνεπώς, πράξεις οι οποίες, καίτοι εκδίδονται στο πλαίσιο της προπαρασκευαστικής διαδικασίας, περατώνουν ένα ιδιαίτερο στάδιο της κύριας διαδικασίας και παράγουν έννομα αποτελέσματα [38] υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο. Είναι σκόπιμο να τονισθεί ότι το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ειδικώς επί των εννόμων αποτελεσμάτων πράξεων με τις οποίες φορείς της Ένωσης απορρίπτουν αιτήσεις χορηγήσεως ενισχύσεως από κεφάλαια της Ένωσης σε κάποιο από τα πρώιμα στάδια μιας σύνθετης διοικητικής ενέργειας. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η κατάρτιση καταλόγων δύναται να παραγάγει έννομα αποτελέσματα, στον βαθμό που αποκλείει ορισμένες επιχειρήσεις από τους καταλόγους αυτούς και, ως εκ τούτου, στερεί από αυτές τη δυνατότητα συμμετοχής σε συμβάσεις [39].

61. Στο σημείο αυτό πρέπει να προσθέσω ότι η σύγχρονη διοικητική διαδικασία επί συνθέτων διοικητικών ενεργειών δύναται να μην καταλήξει στην έκδοση διοικητικής πράξεως, αλλά στη σύναψη συμβάσεως ιδιωτικού δικαίου ή διοικητικής συμβάσεως μεταξύ της διοικητικής αρχής και ενός ιδιώτη. Μια ούτως συναφθείσα σύμβαση δεν είναι απαραιτήτως κοινοποιητέα, και ενδέχεται το περιεχόμενό της να μη γνωστοποιηθεί στους υπολοίπους αιτούντες [40]. Επομένως, υπ' αυτά τα δεδομένα, είναι δυνατόν να έχει εκδοθεί πράξη με την οποία αντικειμενικώς απορρίπτεται μια αίτηση χορηγήσεως

35 — Διάταξη της 31ης Μαρτίου 2011, C-433/10 P, Mauerhofer κατά Επιτροπής (Συλλογή 2011, σκέψη 58).

36 — Απόφαση της 26ης Ιανουαρίου 2010, C-362/08 P, Internationaler Hilfsfonds κατά Επιτροπής (Συλλογή 2010, σ. I-669, σκέψη 55 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

37 — Προαναφερθείσα απόφαση Mauerhofer κατά Επιτροπής (σκέψη 61), καθώς και προαναφερθείσα απόφαση Internationaler Hilfsfonds κατά Επιτροπής.

38 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Y. Bot της 5ης Ιουλίου 2012, στην υπόθεση C-402/11 P, Jager & Polacek κατά ΓΕΕΑ (απόφαση της 18ης Οκτωβρίου 2012), σημείο 42, όπου γίνεται παραπομπή στην απόφαση της 11ης Νοεμβρίου 1981, 60/81, IBM κατά Επιτροπής (Συλλογή 1981, σ. 2639).

39 — Απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 1988, 114/86, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής (Συλλογή 1988, σ. 5289, σκέψη 13).

40 — Στην απάντηση της Liivimaa Lihaveis στις γραπτές ερωτήσεις του Δικαστηρίου επισημαίνεται ότι υπήρξε ανταλλαγή επιστολών μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου μεταξύ της διαχειριστικής του προγράμματος αρχής και του Υπουργείου Εσωτερικών της Εσθονίας τον Ιούλιο 2010, κατά την οποία η πρώτη διευκρίνισε ότι στο πλαίσιο του προγράμματος Εσθονίας-Λεττονίας δεν εκδίδονται τυπικές διοικητικές πράξεις αναφορικά με την έγκριση ή απόρριψη σχεδίων. Οι αιτούντες των οποίων το σχέδιο δεν εγκρίθηκε ενημερώνονται με επιστολή στην οποία εξηγούνται οι λόγοι περί της απορρίψεως.

ενισχύσεως προ της συνάψεως της συμβάσεως. Φρονώ ότι, υπ' αυτές τις συνθήκες, ο αιτών έχει δικαίωμα ασκήσεως ένδικης προσφυγής κατά της απορριπτικής πράξεως, εκτός της περιπτώσεως που είναι διαθέσιμο κάποιο άλλο ένδικο βοήθημα, πέραν της διοικητικής προσφυγής, κατά της απορριπτικής της χρηματοδοτήσεως πράξεως [41].

62. Η απόφαση περί παραπομπής δεν παραθέτει τις σχετικές διατάξεις του εθνικού δικαίου διοικητικής διαδικασίας και διοικητικής δικονομίας. Επομένως, ο προσδιορισμός των ενδίκων βοηθημάτων σε αντίστοιχες υποθέσεις που διέπονται αποκλειστικώς από το εθνικό δίκαιο δεν είναι δυνατός. Εντούτοις, όπως ήδη επισήμανα, οι απορριπτικές αιτήσεως χορηγήσεως ενισχύσεως πράξεις υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο, και το διαθέσιμο ένδικο βοήθημα πρέπει να πληροί τις προϋποθέσεις που απορρέουν από τις αρχές της αποτελεσματικότητας και της ισοδυναμίας. Σε τελευταία ανάλυση, το εθνικό δίκαιο πρέπει να παρέχει τη δυνατότητα να ασκηθεί «αυτοτελής προσφυγή» με αντικείμενο την εξέταση της συμβατότητας των διατάξεων του εθνικού δικαίου με το δίκαιο της Ένωσης, εάν όλα τα υπόλοιπα διαθέσιμα ένδικα βοηθήματα του εθνικού δικαίου δεν καθιστούν δυνατή την παροχή αποτελεσματικής ένδικης προστασίας [42].

63. Όσον αφορά την αρχή της αποτελεσματικότητας, κατά την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, προκειμένου να διαπιστωθεί εάν μια διάταξη του εθνικού δικαίου καθιστά αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή τη δικαστική επιδίωξη αξιώσεων που αντλούνται από το δίκαιο της Ένωσης, οι παράγοντες που πρέπει να ληφθούν υπόψη περιλαμβάνουν, αφενός, «τη θέση της διατάξεως αυτής στο σύνολο της διαδικασίας, την εξέλιξη και τις ιδιαιτερότητες της διαδικασίας» και, αφετέρου, «τις αρχές που αποτελούν τη βάση του οικείου εθνικού δικαιοδοτικού συστήματος, όπως η προστασία των δικαιωμάτων άμυνας, η αρχή της ασφάλειας δικαίου και η εύρυθμη διεξαγωγή της διαδικασίας» [43]. Εξ αυτού συνάγεται ότι, κατά την εκτίμηση του εάν η απόφαση της επιτροπής παρακολούθησης αποτελεί πράξη δεκτική προσφυγής, το εθνικό δικαστήριο πρέπει να εξετάσει εάν είναι διαθέσιμα εναλλακτικά ένδικα βοηθήματα, πέραν της διοικητικής προσφυγής, για την παροχή αποτελεσματικής ένδικης προστασίας.

64. Όσον αφορά την αρχή της ισοδυναμίας, με προβληματίζει το γεγονός ότι προφανώς μόνον οι αποφάσεις επί αιτήσεων χορηγήσεως ενισχύσεως στο πλαίσιο προγραμμάτων ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας έχουν εξαιρεθεί από τη δικαιοδοσία των εσθονικών δικαστηρίων. Η ρύθμιση αυτή συνεπάγεται τη δημιουργία ενός ειδικού, περιοριστικού καθεστώτος ένδικης προστασίας, διακριτού από αυτό που διέπει παρόμοιες αξιώσεις στηριζόμενες αποκλειστικώς στο εσωτερικό (εν προκειμένω στο εσθονικό) δίκαιο. Εναπόκειται, ωστόσο, στο εθνικό δικαστήριο να κρίνει εάν παραβιάζεται η αρχή της ισοδυναμίας [44].

4. Η έκταση του δικαστικού ελέγχου δυνάμει των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης

65. Το τελευταίο ζήτημα που πρέπει να διευκρινισθεί αφορά την έκταση του δικαστικού ελέγχου βάσει προσφυγών εκ μέρους αιτούντων των οποίων τα σχέδια απερρίφθησαν από την επιτροπή παρακολούθησης.

41 — Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, αναλύθηκε διεξοδικώς το ζήτημα εάν η διαχειριστική αρχή δεσμεύεται από τις αποφάσεις της επιτροπής παρακολούθησης, καθώς και το ζήτημα εάν η πρώτη έχει αρμοδιότητα να ακυρώσει ή να τροποποιήσει απορριπτικές αιτήσεως χορηγήσεως ενισχύσεως αποφάσεις της τελευταίας. Κατά την άποψή μου, το ζήτημα αυτό είναι ουσιαστικώς άνευ σημασίας, δοθέντος ότι η μοναδική κοινοποίηση προς τον αιτούντα έλαβε χώρα μέσω της επίμαχης επιστολής. Επιπροσθέτως, ο κανόνας 5, περίπτωση 8, των διαδικαστικών κανόνων της επιτροπής παρακολούθησης ορίζει ότι σε «περίπτωση που η διαχειριστική αρχή έχει σοβαρές αντιρρήσεις, όσον αφορά τη συμφωνία μιας αποφάσεως της επιτροπής παρακολούθησης με τις διατάξεις επί των οποίων θεμελιώνεται το πρόγραμμα, η απόφαση αυτή δεν δύναται να ληφθεί προτού η διαχειριστική αρχή έλθει σε επικοινωνία με τις αρμόδιες αρχές και οργανισμούς και διευκρινίσει το ζήτημα. [...] Η νέα απόφαση της επιτροπής παρακολούθησης πρέπει να λαμβάνει υπόψη το διευκρινιστικό έγγραφο».

42 — Προαναφερθείσα απόφαση Unibet (σκέψη 65).

43 — Προαναφερθείσα απόφαση Agrokonsulting-04 (σκέψη 48)· βλ., επίσης, αποφάσεις της 14ης Δεκεμβρίου 1995, C-312/93, Peterbroeck (Συλλογή 1995, σ. I-4599, σκέψη 14), καθώς και της 29ης Οκτωβρίου 2009, C-63/08, Pontin (Συλλογή 2009, σ. I-10467, σκέψη 47).

44 — Προαναφερθείσα απόφαση Agrokonsulting-04 (σκέψη 39).

66. Φρονώ ότι, εν τέλει, η απόφαση ως προς τη χορήγηση ενισχύσεως την οποία προσέβαλε η ΜΤΫ Liivimaa Lihaveis εμπίπτει στη διακριτική ευχέρεια της επιτροπής παρακολούθησης, υπό την έννοια ότι ακόμη και οι αιτούντες που πληρούν τα κριτήρια και τις προϋποθέσεις για την παροχή χρηματοδοτήσεως δεν έχουν αξίωση στη χορήγησή της. Τούτο συνάγεται εκ του ότι οι αιτήσεις που πληρούν τα κριτήρια ενδέχεται να υπερβαίνουν τα διαθέσιμα κεφάλαια. Εναλλακτικώς, η επιτροπή παρακολούθησης δύναται να εκτιμήσει ότι δεν είναι σκόπιμη η χορήγηση ενισχύσεως σε κανένα από τα υποβληθέντα σχέδια, καίτοι αυτά πληρούν τα τυπικά και τεχνικά κριτήρια.

67. Εξ αυτού προκύπτει ότι, μολονότι το σχέδιο που υπέβαλε η ΜΤΫ Liivimaa Lihaveis πληροί το σύνολο των κριτηρίων που έχουν τεθεί στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας, εντούτοις είναι δυνατόν να απορριφθεί η αίτησή της.

68. Επιπροσθέτως, φρονώ ότι το εθνικό δικαστήριο πρέπει να λάβει υπόψη το γεγονός ότι η επιτροπή παρακολούθησης δεσμεύεται από κανόνες ομοίου περιεχομένου με αυτούς που διέπουν την άσκηση διακριτικής ευχέρειας από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης. Στο πλαίσιο αυτό έχει κριθεί ότι «ο σεβασμός των εγγυήσεων που απονέμει η κοινοτική έννομη τάξη στις διοικητικές διαδικασίες έχει ακόμη μεγαλύτερη σημασία. Μεταξύ των εγγυήσεων περιλαμβάνονται, κυρίως, η υποχρέωση για το αρμόδιο όργανο να εξετάσει με επιμέλεια και αμεροληψία όλα τα κρίσιμα στοιχεία της οικείας υποθέσεως, το δικαίωμα του ενδιαφερομένου να γνωστοποιήσει την άποψή του καθώς και το δικαίωμα να δει την απόφαση επαρκώς αιτιολογημένη. Μόνο κατ' αυτό τον τρόπο μπορεί το Δικαστήριο να επαληθεύσει αν συνέτρεχαν τα πραγματικά και νομικά στοιχεία από τα οποία εξαρτάται η άσκηση της εξουσίας εκτιμήσεως» [45]. Οι εγγυήσεις αυτές αποτελούν, κατά την άποψή μου, συστατικά στοιχεία της αρχής της χρηστής διοικήσεως, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 41 του Χάρτη.

69. Ωστόσο, αυτά είναι τα όρια του δικαστικού ελέγχου στον οποίο πρέπει να προβούν τα εθνικά δικαστήρια βάσει του δικαίου της Ένωσης [46].

70. Συνεπώς, προτείνω στο ερώτημα α΄ να δοθεί η απάντηση ότι, ανεξαρτήτως του κανονισμού μιας επιτροπής παρακολούθησης την οποία συνέστησαν από κοινού δύο κράτη μέλη στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης, όπως είναι ο οδηγός προγράμματος που εκδόθηκε από την επιτροπή παρακολούθησης του προγράμματος Εσθονίας-Λεττονίας 2007-2013, βάσει του οποίου δεν χωρεί προσφυγή κατά των αποφάσεων της επιτροπής, από την αρχή της αποτελεσματικής ένδικης προστασίας, σε συνδυασμό με το άρθρο 47 του Χάρτη, απορρέει το δικαίωμα ενός αιτούντος, του οποίου η αίτηση χορηγήσεως ενισχύσεως δυνάμει των κανονισμών 1080/2006 και 1083/2006 απορρίφθηκε, να ασκήσει προσφυγή κατά της απορριπτικής αποφάσεως ενώπιον του αρμόδιου δικαιοδοτικού οργάνου του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για τη διαχείριση του προγράμματος. Εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο να προσδιορίσει τις δικονομικές διατάξεις και αρχές του εθνικού δικαίου που διέπουν την πρόσβαση στη δικαιοσύνη στο πλαίσιο αυτό, υπό την επιφύλαξη των δικονομικών δικαιωμάτων που απορρέουν από τις αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικής ένδικης προστασίας.

Δ — *Διαχρονικά αποτελέσματα*

71. Ο ισχυρισμός της Λεττονικής Κυβερνήσεως ότι η απόφαση του Δικαστηρίου πρέπει να ισχύσει ex nunc (εξαιρουμένων των ήδη εκκρεμουσών προσφυγών κατά της επιτροπής παρακολούθησης), επειδή η ισχύς ex tunc θα συνεπαγόταν πρόσθετο δημοσιονομικό βάρος για τους εθνικούς προϋπολογισμούς, στερείται βάσεως. Η Λεττονική Κυβέρνηση προέβαλε, περαιτέρω, το επιχείρημα ότι, εάν δεν περιορισθούν τα διαχρονικά αποτελέσματα της αποφάσεως, αναμένεται μαζική άσκηση προσφυγών κατά ήδη εκτελεσθεισών αποφάσεων της επιτροπής παρακολούθησης.

45 — Απόφαση της 21ης Νοεμβρίου 1991, C-269/90, Technische Universität München (Συλλογή 1991, σ. I-5469, σκέψη 14.)

46 — Βλ., παραδείγματος χάριν, προαναφερθείσα απόφαση JK Otsa Talu.

72. Προκειμένου το Δικαστήριο να περιορίσει κατ' εξαίρεση τα διαχρονικά αποτελέσματα μιας αποφάσεως, πρέπει να πληρούνται δύο προϋποθέσεις· ήτοι, πρέπει οι ενδιαφερόμενοι να έχουν ενεργήσει με καλή πίστη και να υφίσταται κίνδυνος σημαντικών διαταραχών, εάν δεν περιορισθούν τα διαχρονικά αποτελέσματα της αποφάσεως [47].

73. Όσον αφορά την προϋπόθεση οι ενδιαφερόμενοι να έχουν ενεργήσει με καλή πίστη, η Εσθονική και η Λεττονική Κυβέρνηση εν γένει, και η επιτροπή παρακολούθησης ειδικότερα, θα έπρεπε να έχουν γνώση των δικονομικών δικαιωμάτων που απορρέουν από την αρχή της αποτελεσματικής ένδικης προστασίας δυνάμει του δικαίου της Ένωσης κατά τον χρόνο κατά τον οποίο θέσπισαν τους επίμαχους κανόνες που διέπουν τις διοικητικές πράξεις που εκδίδονται στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας.

74. Όσον αφορά την προϋπόθεση να υφίσταται κίνδυνος σημαντικών διαταραχών, το Δικαστήριο έχει επισημάνει ότι οι δημοσιονομικές συνέπειες που θα μπορούσε να έχει για ορισμένο κράτος μέλος η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ουδέποτε δικαιολόγησαν, αφ' εαυτών, τον περιορισμό των διαχρονικών αποτελεσμάτων αποφάσεως του Δικαστηρίου [48]. Επιπροσθέτως, καθώς δεν υφίσταται αξίωση στη χορήγηση ενισχύσεως στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης, η ερμηνεία του Δικαστηρίου δεν συνεπάγεται αναγκαίως δημοσιονομικές συνέπειες για τα συμμετέχοντα στο πρόγραμμα κράτη μέλη.

75. Υπ' αυτές τις συνθήκες, στην παρούσα υπόθεση δεν υφίσταται κανένα στοιχείο ικανό να δικαιολογήσει παρέκκλιση από την αρχή ότι τα αποτελέσματα μιας αποφάσεως ερμηνείας του δικαίου της Ένωσης ανατρέχουν στην ημερομηνία ενάρξεως ισχύος του ερμηνευθέντος κανόνα.

IV – **Πρόταση**

76. Κατόπιν των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει την ακόλουθη απάντηση στα ερωτήματα που υπέβαλε το Tartu Ringkonnakohus:

Ερώτημα α'

Από την αρχή της αποτελεσματικής ένδικης προστασίας, σε συνδυασμό με το άρθρο 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, απορρέει το δικαίωμα ενός αιτούντος, του οποίου η αίτηση χορηγήσεως ενισχύσεως δυνάμει του κανονισμού (ΕΚ) 1080/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουλίου 2006, για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) 1783/1999, καθώς και του κανονισμού (ΕΚ) 1083/2006 του Συμβουλίου, της 11ης Ιουλίου 2006, περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) 1260/1999 απορρίφθηκε, να ασκήσει προσφυγή κατά της απορριπτικής αποφάσεως ενώπιον του αρμόδιου δικαιοδοτικού οργάνου του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για τη διαχείριση του προγράμματος. Εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο να προσδιορίσει σε ποιο στάδιο της διοικητικής διαδικασίας εκδόθηκε πράξη δεκτική προσφυγής, καθώς και τις δικονομικές διατάξεις και αρχές του εθνικού δικαίου που διέπουν την πρόσβαση στη δικαιοσύνη στο πλαίσιο αυτό, υπό την επιφύλαξη των δικονομικών δικαιωμάτων που απορρέουν από τις αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικής ένδικης προστασίας.

Ερωτήματα β' και γ'

47 — Απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2013, C-262/12, Vent de Colère κ.λπ. (σκέψη 40 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

48 — Για αυτό το ζήτημα, βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 19ης Οκτωβρίου 1995, C-137/94, Richardson (Συλλογή 1995, σ. I-3407, σκέψη 37 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

Οι αποφάσεις μιας επιτροπής παρακολούθησης την οποία συνέστησαν από κοινού δύο κράτη μέλη στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης, όπως η επιτροπή παρακολούθησης του προγράμματος Εσθονίας-Λεττονίας 2007-2013, δεν συνιστά πράξη θεσμικού ή άλλου οργάνου ή οργανισμού της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, και οι προσφυγές κατά των αποφάσεων επιτροπών παρακολούθησης αυτού του είδους υπάγονται στη δικαιοδοσία των εθνικών δικαστηρίων και όχι στη δικαιοδοσία του Γενικού Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.