Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NIILA JÄÄSKINENA
od 13. ožujka 2014.[1]

Predmet C-562/12

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

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Tartu Ringkonnakohus (Estonija))

„Uredba (EZ) br. 1083/2006 – Uredba (EZ) br. 1080/2006 – Europski fond za regionalni razvoj – Ovlasti Odbora za praćenje operativnog programa s ciljem promicanja europske teritorijalne suradnje – Zajednički program dviju država članica – Podjela odgovornosti između Odbora za praćenje i Upravljačkog tijela programa – Zabrana sudskog nadzora odluka Odbora za praćenje – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Pojam provedbe prava Unije – Akti tijela, ureda ili agencija Unije prema članku 263. UFEU-a – Akti koji podliježu nadzoru – Nacionalna postupovna autonomija – Načela djelotvornosti i ekvivalentnosti“

I – **Uvod**

1. Estonsko-latvijski program za razdoblje 2007. – 2013. program je prekogranične suradnje koji se izvršava pod okriljem europske teritorijalne suradnje. Tartu Ringkonnakohus (Žalbeni sud u Tartuu, Estonija) traži uputu o tome je li apsolutna zabrana sudskog nadzora odluke kojom se odbija financiranje projekta, a koju je donio Odbor za praćenje programa (u daljnjem tekstu: Odbor za praćenje), u skladu s pravom Unije. Priručnik programa Odbora za praćenje (u daljnjem tekstu: Priručnik programa) isključuje bilo kakav pravni lijek pred sudovima protiv njegovih odluka. Programom se upravlja u skladu s administrativnim sporazumom koji su zaključili Estonija i Latvija, dvije države članice, i estonsko ministarstvo unutarnjih poslova.

2. Točnije, nacionalni sud dvoji oko sukladnosti zabrane s člankom 63. stavkom 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 od 11. srpnja 2006. o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1260/1999[2], u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) koji štiti pravo na djelotvoran pravni lijek i pošteno suđenje.

1 — Jezik izvornika: engleski

2 — SL 2006., L 210, str. 25. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 2., str. 120.). Uredba 1083/2000 stavljena je izvan snage Uredbom (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL 2013., L 347, str. 320.). Na predmet se ipak primjenjuje *ratione temporis* Uredba 1083/2006

3. Nacionalni sud bi također želio znati je li Opći sud Europske unije ili nacionalni sud nadležan voditi postupak i donijeti odluke protiv odluka Odbora za praćenje. To je pitanje u bliskoj vezi s određivanjem može li se odluka Odbora za praćenje smatrati aktom tijela, ureda ili agencije Europske unije za potrebe članka 263. UFEU-a.

4. Ovaj predmet komplicira višefazna priroda dodjele potpore u okviru europske teritorijalne suradnje. Nije jasno iz zahtjeva za prethodnu odluku je li, kao pitanje estonskog prava, odluka Odbora za praćenje kojom se odbija zahtjev MTÜ Liivimaa Lihaveisa pravno obvezujuća odluka podložna sudskom nadzoru ili takvu odluku kasnije u tom postupku donosi, primjerice, upravljačko tijelo programa. Nadalje, premda je Estonsko-latvijski program za razdoblje 2007. – 2013. program Unije, neizbježno će nastati razlike u načinu sudskog nadzora u svakoj državi članici koji je primjenjiv na njegovu provedbu.

5. Bez obzira na tu kompleksnost, temeljno je načelo prava Unije da, premda je, načelno, na nacionalnom pravu da odredi stranačku sposobnost i pravni interes pojedinca za pokretanje postupka, pravo Unije ipak zahtijeva da nacionalno zakonodavstvo ne dovodi u pitanje pravo na učinkovitu sudsku zaštitu [3]. Države članice trebaju uspostaviti sustav pravnih lijekova i postupaka koji osiguravaju poštovanje tog prava [4]. Pitanja koja je uputio Tartu Ringkonnakohus razmotrit ću upravo s obzirom na tu obvezu.

II – **Pravni okvir, glavni postupak i prethodna pitanja**

A – *Estonsko-latvijski program i relevantne odredbe prava Unije i estonskog prava*

1. Uvod

6. Estonsko-latvijski program za razdoblje 2007. – 2013. jest „operativni program“ sukladno članku 2. stavku 1. Uredbe br. 1083/2006. Štoviše, kao projekt teritorijalne suradnje koji uključuje više od jedne države članice, on je također uređen Uredbom (EZ) br. 1080/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2006. o Europskom fondu za regionalni razvoj i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1783/1999 [5].

2. Pravni okvir

7. Operativni program odobren je Odlukom Komisije C(2007) 6603 *final* od 21. prosinca 2007 [6] i sastavljen je s ciljem promicanja europske teritorijalne suradnje. Primatelj je potpore Zajednice iz Europskog fonda za regionalni razvoj (u daljnjem tekstu: EFRR).

8. Osnovna upravljačka struktura za programe Europskog fonda za regionalni razvoj regulirana je člankom 59. stavkom 1. Uredbe br. 1083/2006, koji određuje da će za svaki operativni program država članica odrediti upravljačko tijelo, tijelo za ovjeravanje i tijelo za reviziju. Ipak, članak 59. stavak 5. Uredbe br. 1083/2006 određuje da su specifična pravila o upravljanju i kontroli za operativne programe obuhvaćene ciljem europske teritorijalne suradnje navedena u Uredbi br. 1080/2006.

3 — Presuda od 13. ožujka 2007., Unibet, C-432/05, Zb. str. I-2271., t. 42. i navedena sudska praksa

4 — *Ibid.*

5 — SL 2006., L 210, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 2., str. 109.) Europska komisija istaknula je na raspravi kako je to *lex specialis* za programe europske teritorijalne suradnje. Uredba 1080/2006 stavljena je izvan snage 1. siječnja 2014. člankom 15. Uredbe (EU) br. 1301/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o Europskom fondu za regionalni razvoj i o posebnim odredbama o cilju „Ulaganje za rast i radna mjesta“ te stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1080/2006 (SL 2013., L 347, str. 289.). Ipak, Uredba 1080/2006 relevantna je *ratione temporis*.

6 — Sukladno zahtjevu za prethodnu odluku Komisija je 24. listopada 2012. usvojila Odluku C(2012) 7497 kojom se mijenja Odluka C(2007) 6603.

9. Članak 60. Uredbe br. 1083/2006 navodi funkcije upravljačkog tijela koje treba biti odgovorno za upravljanje operativnim programom i njegovu provedbu u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja. Između ostalog, upravljačko tijelo je odgovorno za osiguranje sukladnosti operacija odabranih za financiranje s kriterijima koji vrijede za operativne programe te za osiguranje sukladnosti s važećim pravilima Zajednice i nacionalnim pravom tijekom cijelog razdoblja njihove provedbe. Upravljačko tijelo treba usmjeravati rad odbora za praćenje te mu dostavljati dokumente koji su mu potrebni da bi se kakvoća provedbe operativnog programa mogla pratiti u svjetlu njegovih posebnih ciljeva.

10. Članak 63. Uredbe br. 1083/2006, citiran u zahtjevu za prethodnu odluku kao relevantna odredba prava Unije, uvodi odbor za praćenje. Temeljem tog članka, svakoj državi članici daje se rok za uspostavljanje odbora za praćenje za svaki operativni program, u dogovoru s upravljačkim tijelom. Jedinstveni odbor za praćenje može se uspostaviti za više operativnih programa. Svaki odbor za praćenje obvezan je izraditi vlastita pravila o postupanju u okviru institucionalnog, pravnog i financijskog okvira predmetne države članice i usvojiti ih u dogovoru s upravljačkim tijelom u svrhu izvršenja svoje zadaće u skladu s tom uredbom [7].

11. Prema članku 70. stavku 1. točki (a) Uredbe br. 1083/2006, države članice odgovorne su za upravljanje i kontrolu operativnih programa i povjereni su im specifični zadaci.

12. U odnosu na posebna pravila primjenjiva na programe teritorijalne suradnje, članak 14. Uredbe br. 1080/2006 određuje među ostalim da države članice koje sudjeluju u operativnom programu imenuju jedinstveno upravljačko tijelo, jedinstveno tijelo za ovjeravanje i jedinstveno tijelo za reviziju, od kojih je potonje tijelo smješteno u državi članici upravljačkog tijela. Upravljačko tijelo, nakon savjetovanja s državama članicama koje su zastupljene u programskom području, uspostavit će zajedničko tehničko tajništvo. Ono će pomagati upravljačkom tijelu i odboru za praćenje u obavljanju njihovih dužnosti. Svaka država članica koja sudjeluje u operativnom programu imenuje predstavnike koji će sudjelovati u radu odbora za praćenje iz članka 63. Uredbe br. 1083/2006.

13. Članak 15. stavak 1. Uredbe br. 1080/2006 navodi među ostalim da će upravljačko tijelo, uz izuzetke, izvršavati dužnosti određene člankom 60. Uredbe br. 1083/2006.

14. Temeljem članka 19. stavka 3. Uredbe br. 1080/2006, osim zadataka određenih u članku 65. Uredbe br. 1083/2006, odbor za praćenje ili upravljački odbor koji mu podnosi izvješće odgovoran je i za odabir operacija.

15. Kako bi se proveo Estonsko-latvijski program za razdoblje 2007. – 2013., uspostavljen je zaseban sustav upravljanja u skladu sa zajedničkim sporazumom dogovorenim između tih dviju vlada i ministarstva unutarnjih poslova Republike Estonije. Upravljačka struktura uglavnom se nalazi u Estoniji.

16. Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Estonije izvršava zadatak upravljačkog tijela (vidjeti točku 7.2.1. Estonsko-latvijskog programa za razdoblje 2007. – 2013.), tijela za ovjeravanje (vidjeti točku 7.3.1. Estonsko-latvijskog programa za razdoblje 2007. – 2013.) i tijela za reviziju (vidjeti točku 7.4.1. Estonsko-latvijskog programa za razdoblje 2007. – 2013.). Upravljačko tijelo uspostavilo je zajedničko tehničko tajništvo (ZTT) (točka 7.7. Estonsko-latvijskog programa za razdoblje 2007. – 2013.) koje vodi operativni program.

7 — Prema članku 64. stavku 1. Uredbe br. 1083/2006, odborom za praćenje treba predsjedati predstavnik države članice ili upravljačkog tijela. O njegovom sastavu treba odlučiti država članica u dogovoru s upravljačkim tijelom. Članak 64. stavak 2. Uredbe br. 1083/2006 određuje među ostalim da predstavnik Komisije treba sudjelovati u radu odbora za praćenje u savjetodavnoj ulozi na vlastitu inicijativu ili na zahtjev odbora za praćenje.

17. Dodatno, uspostavljen je i odbor za praćenje koji se sastoji od sedam članova iz Estonije i Latvije. Uspostavljen je temeljem zajedničkog sporazuma spomenutog u točki 15. gore, članka 14. stavka 3. Uredbe br. 1080/2006, članaka 63. i 64. Uredbe br. 1083/2006 i točke 7.6.2. Estonsko-latvijskog programa za razdoblje 2007. – 2013. Odluka tog tijela jest ta koja se osporava u postupku o glavnoj stvari.

18. Odbor za praćenje donio je Priručnik programa koji sadrži smjernice o pripremanju zahtjeva za potporu kao i o provedbi i praćenju projekta te izvješćivanju o projektu i njegovu dovršetku. U točki 7.6.3. Estonsko-latvijskog programa za razdoblje 2007. – 2013. određeno je: „Odbor za praćenje izradit će vlastita pravila o postupanju i donijeti ih u dogovoru s Upravljačkim tijelom u svrhu izvršenja svojih zadaća u skladu s Općom uredbom i Uredbom o EFRR-u uredbom“ [8].

19. Točka 6.6. Priručnika programa određuje kako slijedi: „Odluke OP-a [Odbora za praćenje] ne mogu se pobijati“.

20. Članak 1. stavak 3. Zakona o strukturnoj pomoći u Estoniji za razdoblje 2007. – 2013. (Perioodi 2007-2013 struktuuritoetuse seadus, StS 2007-2013) navodi da se različiti dijelovi zakona primjenjuju na odobravanje i korištenje strukturne pomoći na temelju operativnih programa s ciljem europske teritorijalne suradnje navedenim u članku 3. stavku 2. točki (c) Uredbe br. 1083/2006. Temeljem članka 1. stavka 5. estonskog Zakona o strukturnoj pomoći, odredbe Zakona o upravnom postupku (haldusmenetluse seaduse) primjenjuju se na postupke propisane tim zakonom, uzimajući u obzir specifičnosti koje iz njega proizlaze [9].

B – *Glavni postupak i prethodna pitanja*

21. U veljači 2010. MTÜ Liivimaa Lihaveis, estonska udruga uzgajivača stoke, podnijela je u okviru Estonsko-latvijskog programa za razdoblje 2007. – 2013. zahtjev za financiranje projekta „stvaranja novog proizvoda s novim žigom, a koji bi se proizvodio od kvalitetnih goveda uzgojenih na najraznovrsnijim pašnjacima Estonije i Latvije“ (u daljnjem tekstu: projekt).

22. Projekt koji je podnio MTÜ Liivimaa Lihaveis prošao je prvu fazu postupka odabira tako što je ocijenjen kao tehnički prihvatljiv za potporu. Nakon toga je upućen na ocjenu kvalitete koju je izvršilo zajedničko tehničko tajništvo koje je pak Odboru za praćenje dostavilo rang-listu. Pismom koje je poslalo 19. travnja 2010. zajedničko tehničko tajništvo obavijestilo je MTÜ Liivimaa Lihaveis da je njegov zahtjev uspješno prošao prvu fazu postupka odabira i da je njegov projekt ocijenjen kao tehnički prihvatljiv za potporu. MTÜ Liivimaa Lihaveis dodatno je informiran da će zajedničko tehničko tajništvo pristupiti ocjeni kvalitete zahtjeva i da će Odbor za praćenje „konačnu odluku“ donijeti 29. lipnja 2010.

23. Na sastanku održanom 28. i 29. lipnja 2010. Odbor za praćenje odbacio je zahtjev za potporu koji je podnio MTÜ Liivimaa Lihaveis. Dana 7. srpnja 2010. MTÜ Liivimaa Lihaveis obaviješten je o toj odluci Odbora za praćenje dopisom što ga je uputilo zajedničko tehničko tajništvo.

8 — Međutim, prema očitovanju Komisije na raspravi, Priručnik programa usvojen je na temelju članka 5. stavka 1. Uredbe Komisije (EZ) br. 1828/2006 od 8. prosinca 2006. o utvrđivanju pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i Uredbe (EZ) br. 1080/2006 Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom fondu za regionalni razvoj (SL 2006., L 371, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 1., str. 94.). Vidjeti također Ispravak Uredbe Komisije (EZ) br. 1828/2006 od 8. prosinca 2006. o utvrđivanju pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i Uredbe (EZ) br. 1080/2006 Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom fondu za regionalni razvoj (SL 2007., L 45, str. 3.).

9 — U zahtjevu za prethodnu odluku navedeno je kako je Tartu Halduskohus smatrao da te odredbe sprečavaju primjenu Zakona o upravnom postupku na projekte u okviru Estonsko-latvijskog programa. Vidjeti još točku 25. dolje.

24. MTÜ Liivimaa Lihaveis podnio je 1. studenoga 2010. tužbu Tartu Halduskohusu (Upravni sud Tartu) zahtijevajući da se poništi odluka Odbora za praćenje kojom je odbijen njegov zahtjev i da se Odboru za praćenje naloži preispitivanje zahtjeva i donošenje upravnog rješenja u skladu sa zakonom.

25. Rješenjem od 21. rujna 2011. Tartu Halduskohus odbacio je tužbu kojom se zahtijevalo poništenje osporavane odluke na temelju toga što ta odluka nije bila upravni akt koji bi se mogao osporavati pred upravnim sudom. Članak 1. stavak. 3. u vezi sa stavkom 5. Zakona o strukturnoj pomoći u Estoniji za razdoblje 2007. – 2013. spriječio je primjenu estonskog Zakona o upravnom postupku na projekte u okviru Estonsko-latvijskog programa. Prema shvaćanju Halduskohusa, s obzirom na specifične odredbe u pogledu postupaka donošenja odluka navedenih u dokumentu programa, moglo bi se zaključiti da je zakonodavac nacionalnu odredbu o upravnom postupku namjeravao isključiti od primjene u pogledu Odbora za praćenje koji nije upravno tijelo već međunarodni odbor.

26. Štoviše, Halduskohus je zauzeo stajalište prema kojem, čak i ako bi se odluka Odbora za praćenje kategorizirala kao upravni akt, ona je bila interni upravni akt i podnositelj zahtjeva nije imao pravo na pravni lijek protiv nje jer osporavana odluka nije stvarala, prekidala ili mijenjala nikakva prava ili obveze osoba izvan te uprave.

27. U listopadu 2011. podnositelj zahtjeva uložio je žalbu protiv rješenja Tartu Halduskohusa Tartu Ringkonnakohusu. On je odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„(a) Je li interni akt odbora za praćenje uspostavljenog zajedničkim sporazumom dviju država članica – u konkretnom slučaju Priručnik programa koji je donio Odbor za praćenje Estonsko-latvijskog programa za razdoblje 2007. – 2013. - u skladu s odredbama članka 63. stavka 2. Uredbe Vijeća br. 1083/2006 i članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima ako propisuje da se odluke odbora za praćenje ne mogu pobijati ni pred jednim sudom (točka 6.6. alineja četvrta Priručnika programa: ‚The decisions of the Monitoring Committee are not appealable [at any place of jurisdiction] [10]')?

(b) U slučaju niječnog odgovora na pitanje (a), treba li članak 267. stavak prvi točku (b) Ugovora o funkcioniranju Europske unije tumačiti tako da se točku [6.6.4.] Priručnika programa koji je donio Odbor za praćenje Estonsko-latvijskog programa za razdoblje 2007. – 2013. može ocijeniti kao akt institucije, tijela, ureda ili agencije Unije koji treba poništiti?

(c) U slučaju niječnog odgovora na pitanje (a), treba li odredbe članka 263. stavka prvog druge rečenice, članka 256. stavka 1. i članka 274. Ugovora o funkcioniranju Europske unije tumačiti tako da je Opći sud Europske unije ili pak nadležni sud na temelju nacionalnog prava dužan odlučiti o tužbi protiv odluka Odbora za praćenje Estonsko-latvijskog programa za razdoblje 2007. – 2013.?“

10 — Sukladno ispravku pisanog očitovanja Europske komisije od 15. studenoga 2013., riječi u uglatim zagradama nisu se nalazile u važećoj verziji Priručnika o programu koji je primjenjiv *ratione temporis* u konkretnom predmetu. Ta verzija u točki 6.6 navodi: „odluke Odbora za praćenje ne mogu se pobijati“.

III – **Analiza**

A – *Uvodna očitovanja*

28. Prema mojem mišljenju, nacionalnom sudu je potrebno tumačenje prava Unije u dva ključna aspekta. To su (i) koji su sudovi nadležni za rješavanje spora, sudovi države članice ili Opći sud Europske unije, s jedne strane, i (ii) je li isključenje sudskog nadzora nad odlukama o odbijanju financiranja, na temelju činjenica koje proizlaze iz ovog predmeta, u skladu s pravom Unije, s druge strane.

29. Na početku je korisno naglasiti da ako se na pitanje (b), kako ga je postavio nacionalni sud, odgovori potvrdno, i ako Odbor za praćenje Estonsko-latvijskog programa za razdoblje 2007. – 2013. postupa kao institucija, tijelo, ured ili agencija Unije za potrebe članka 263. UFEU-a, Opći sud Europske unije bi zaista bio nadležan odlučivati o tužbi koju je podnio MTÜ Liivimaa Lihaveis, a ne estonski sudovi. Taj je potonji problem nacionalni sud koji je uputio zahtjev istaknuo u pitanju (c). Stoga ću pravne probleme postavljene u pitanjima (b) i (c) obraditi prije nego što prijeđem na odgovor na pitanje (a), koje se odnosi na sukladnost točke 6.6. Priručnika programa s pravom Unije.

B – *Odgovor na pitanja (b) i (c)*

30. Kako sam već spomenuo, Odbor za praćenje, čije je postojanje potrebno prema uredbama br. 1080/2006 i 1083/2006, ustanovljen je prema uvjetima ugovora koji je zaključen između Latvije i Estonije. Uredba 1080/2006 je *lex specialis* primjenjiva na programe teritorijalne suradnje [11]. Članak 19. stavak 3. Uredbe br. 1080/2006 također određuje da je odbor za praćenje ili upravljački odbor koji ga izvještava „odgovoran i za odabir operacija.“ Upravo je ta odredba ključna za rješavanje spora, uzimajući u obzir da predmetni program ulazi u okvir europske teritorijalne suradnje, a ne članak 63. stavak 2. Uredbe br. 1083/2006, premda se potonji spominje u pitanju (a) zahtjeva za prethodnu odluku.

31. Na raspravi je pojašnjeno da ugovor nije zaključen temeljem odredbi koje se odnose na zaključivanje i ratifikaciju međunarodnih ugovora. Čini se da je predmet tog razmatranja instrument koji je opisan kao međunarodni upravni ugovor [12]. Nije neuobičajeno za tijela susjednih država da postižu međusobne dogovore o izvršavanju određenih praktičnih zadataka ili provedbi tehničke ili upravne suradnje bez korištenja formalnih postupaka sklapanja sporazuma. Pravna priroda takvih sporazuma, koji često uključuju uspostavu zajedničkih ili mješovitih radnih skupina ili povjerenstava ili drugih sličnih tijela, nejasna je prema javnom međunarodnom pravu [13].

32. U svakom slučaju, neovisno o tome kako se kategorizira pravna priroda Odbora za praćenje prema međunarodnom ili nacionalnom pravu, prema mojem mišljenju izvan svake je sumnje da Odbor za praćenje nije institucija, agencija, tijelo ili ured Unije za potrebe članka 263. UFEU-a, što ga podjednako isključuje iz nadležnosti Općeg suda Europske unije.

33. U pogledu prve od tih kategorija, Odbor za praćenje očito nije „institucija“ Europske unije. One su naznačene u članku 13. UEU-a tako da obuhvaćaju Europski parlament, Europsko vijeće, Vijeće Europske unije, Europsku komisiju, Sud Europske unije, Europsku središnju banku i Revizorski sud.

11 — Vidjeti uvodnu izjavu 14. Uredbe br. 1080/2006 i uvodnu izjavu 48. Uredbe br. 1083/2006.

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

13 — Klabbers, *ibid*. str. 94. do 97.

34. Međutim, druga rečenica članka 263. stavka prvog UFEU-a, kako je unesena Ugovorom iz Lisabona, određuje novu odredbu primarnog prava Unije prema kojoj sudovi EU-a također nadziru zakonitost akata tijela, ureda ili agencija Unije koji bi mogli proizvesti pravne učinke prema trećima [14]. Kako je Opći sud primijetio, iz teksta članka 263. stavka 1. UFEU-a nije moguće zaključiti da se svaki subjekt ili organizacija koji su dio ili djeluju unutar organizacijske strukture Europske unije može automatski smatrati agencijom ili uredom Unije [15].

35. Stoga, kako bi neki subjekt bio obuhvaćen tim elementom članka 263. UFEU-a moraju biti ispunjene određene pretpostavke. Subjekt mora biti osnovan aktom Europske unije kojim mu se daje pravna osobnost i mora biti uključen u institucionalnu i administrativnu strukturu Europske unije što se odražava u proračunu Europske unije [16].

36. Postoje neki jasni primjeri koji potpadaju pod te parametre. Ovdje imam na umu tijela koja su osnovana kao agencije Unije s pravnom osobnošću, kao što je Ured za usklađivanje na unutarnjem tržištu [17], Ured Zajednice za biljnu raznolikost [18], Europska agencija za sigurnost zračnog prometa [19] i Europska agencija za kemikalije [20]. Zaista upravo su to vrste tijela koje je članak 263. UFEU-a trebao obuhvatiti, a čiji se tekst razlikuje od članka 230. Ugovora iz Nice [21]. Ipak, postoje neki slučajevi koji nisu jasno određeni, kao na primjer pravni sustav europskih škola, koji je sustav *sui generis* izdvojen iz onoga Europske unije i država članica [22].

37. Međutim, to nije slučaj sa subjektom kao što je Odbor za praćenje, koji su zajednički osnovale Estonija i Latvija, a ne Europska unija pravnim instrumentom Unije. Odboru za praćenje također nije dodijeljena pravna osobnost mjerom Unije. S organskog gledišta, on nema proračunsku stavku u općem proračunu Europske unije ili poseban proračun uspostavljen pravnim instrumentom Unije. Umjesto toga, financira se sredstvima koja su Europska unija i dvije države članice dodijelile operativnom programu u skladu s odredbama prava Unije koje uređuju strukturne fondove. Osporavana odluka ne može se pripisati Komisiji, stoga ne može biti govora o tome da je Komisija pasivno legitimirana pred Općim sudom [23].

14 — Opći sud je, naravno, bio nadležan odlučivati u predmetima protiv agencija Europske unije prije nego što ih je članak 263. UFEU-a izričito navodio. Vidjeti presudu od 8. listopada 2008., Sogelma/EAR, T-411/06, Zb. str. II-2771., t. 33. do 57.

15 — Rješenje od 4. lipnja 2012., Elti/Delegacija Europske unije u Crnoj Gori, T-395/11, t. 27.

16 — Vidjeti članke 55., 171. i 185. Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 od 25. lipnja 2002. o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na opći proračun Europskih zajednica (SL 2002., L 248, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 2., str. 145.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ, Euratom) br. 1995/2006 od 13. prosinca 2006. o izmjeni Uredbe (EZ, Euratom) br. 1605/2002 o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na opći proračun Europskih zajednica (SL 2006., L 390, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 1., str. 267.). Vidjeti također Nacrt općeg proračuna Europske komisije za financijsku godinu 2013. Radni dokument, dio III. Tijela koja je osnovala Unija i koja imaju pravnu osobnost. COM(2012) 300 - svibanj 2012. Uredba 1605/2002 dijelom je stavljena izvan snage 1. siječnja 2013. člankom 212. Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 (SL 2012., L 298, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 248.).

17 — Osnovan Uredbom Vijeća (EZ) br. 40/94 od 20. prosinca 1993. o žigu Zajednice (SL 1994., L 11, str. 1.). Uredba 40/94 stavljena je izvan snage temeljem članka 166. Uredbe Vijeća (EZ) br. 207/2009 od 26. veljače 2009. o žigu Zajednice (kodificirana verzija) (SL 2009., L 78, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 17., svezak 1., str. 226.).

18 — Osnovan Uredbom Vijeća (EZ) br. 2100/94 o oplemenjivačkim pravima na biljnu sortu Zajednice (SL 1994., L 227, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 24., str. 3.).

19 — Osnovana Uredbom (EZ) br. 1592/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. lipnja 2002. o zajedničkim propisima na području civilnog zrakoplovstva i osnivanju Europske agencije za sigurnost zračnog prometa (SL 2002., L 240, str. 1.).

20 — Osnovana Uredbom (EZ) br. 1907/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2006. o registriranju, ocjenjivanju, odobravanju i ograničavanju kemikalija (REACH) i osnivanju Europske agencije za kemikalije te o izmjenama i dopunama Direktive 1999/45/EZ i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 793/93 i Uredbe Komisije (EZ) br. 1488/94 kao i Direktive Vijeća 76/769/EEZ i direktiva Komisije 91/155/EEZ, 93/67/EEZ, 93/105/EZ i 2000/21/EZ (SL 2006., L 396, str. 1.).

21 — Vidjeti moje mišljenje u predmetu Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće (presuda od 22. siječnja 2014., C-270/12), t. 23., 73. i 74.

22 — Vidjeti npr. presudu od 14. lipnja 2011., Miles i dr., C-196/09, Zb. str. I-5105., t. 39., presudu od 15. siječnja 1986., Hurd i Jones, 44/84, Zb. 29, t. 3. do 6., 20. i 21.; presudu od 30. rujna 2010., Komisija/Belgija, C-132/09, Zb. str. I-8695.

23 — Npr. rješenje Elti/Delegacija Europske unije u Crnoj Gori

38. Kako je to potvrdila Komisija na raspravi, članak 14. stavak 1. Uredbe br. 1080/2006 među ostalim određuje da države članice koje sudjeluju u operativnom programu imenuju jedinstveno upravljačko tijelo, jedinstveno tijelo za ovjeravanje i jedinstveno tijelo za reviziju. Očito je da to pravilo ima za cilj spriječiti sve nedorečenosti vezane za odgovornost oko korištenja financiranja od strane Unije u provedbi regionalnih programa financiranja koji uključuju više od jedne države članice.

39. U pogledu sudskog nadzora, to neizbježno znači da su sudovi država članica, gdje se nalazi pojedinačno upravljačko tijelo, načelno nadležni za nadzor njegovih odluka. Prema mojem mišljenju isto pravilo mora se također primijeniti na odluke zajedničkih tijela programa kao što je Odbor za praćenje i zajedničko tehničko tajništvo, u onoj mjeri u kojoj su njihove odluke samostalno u stanju proizvesti pravne učinke.

40. Drugim riječima, s obzirom na to tumačenje prava Unije, teško je predvidjeti kako bi se Odbor za praćenje, na nacionalnoj razini, mogao smatrati stranim tijelom ili međunarodnom organizacijom koja izmiče sudskom nadzoru. To je značajno zbog toga što članak 8. stavak 1. Zakona o upravnom postupku naizgled isključuje tijela te vrste iz nadležnosti estonskih upravnih sudova [24].

41. To tumačenje također sprečava pojavu problema koji se odnose na nadležnost. Prema mojem mišljenju, mješovita nacionalna pripadnost članova Odbora za praćenje nije prepreka sudskom nadzoru njegovih odluka jer bi predmet takvog nadzora bila *odluka tog tijela* kako je definirano važećim pravnim aktima Unije i dokumentima programa. Na to ne utječe činjenica da se odluke Odbora za praćenje donose konsenzusom između članova Odbora iz Estonije i Latvije.

42. Stoga, predlažem odbacivanje tvrdnji koje je iznijela latvijska vlada u smislu da bi, ako Sud utvrdi da odluke Odbora za praćenje podliježu sudskom nadzoru, to moglo potencijalno dovesti do neke vrste sukoba između nadležnosti latvijskih i estonskih sudova u upravnim predmetima, s obzirom na to da se Odbor za praćenje sastoji od članova iz obiju zemalja. Kako je Komisija istaknula na raspravi, stranke u operativnom programu postigle su suglasnost o nadležnosti Estonije, i u pogledu financijskog okvira i u pogledu lokacije prethodno opisanih tijela programa. Te se pojedinosti odražavaju u Estonsko-latvijskom programu za razdoblje 2007. – 2013.

43. Stoga na prethodna pitanja (b) i (c) treba zajedno odgovoriti u smislu da odluke Odbora za praćenje nisu akti institucije, tijela, ureda ili agencije Unije, u smislu članka 263. UFEU-a, te da su upravo sudovi Estonije, a ne Opći sud Europske unije, nadležni za vođenje postupka i odlučivanje u postupcima protiv Odbora za praćenje.

44. S političkoga gledišta, to rješenje može staviti latvijske podnositelje zahtjeva za financiranje u tešku situaciju zbog neizbježnih jezičnih problema i njihove vjerojatne neupućenosti u estonski pravni sustav. Žalosno je da dotične države članice nisu razmotrile osnivanje prekograničnog tijela radi nadzora zakonitosti odluka o financiranju donesenih od strane Odbora za praćenje sličnog Sudu Beneluksa. Štoviše, prema mojem mišljenju, ništa ne bi spriječilo države članice u postizanju sporazuma da su latvijski sudovi nadležni nadzirati odluke Odbora za praćenje koje se odnose isključivo na latvijska poduzeća i stanovnike Latvije.

24 — To je tumačenje Zakona o upravnom postupku koje je dao Tartu Halduskohus i koje se pojavljuje u zahtjevu za prethodnu odluku.

C – *Odgovor na pitanje (a)*

1. Uvodne napomene

45. Kao prvo, važno je navesti koji je dio članka 47. Povelje predmet ovog postupka. Poput članka 6. stavka 1. Europske konvencije o ljudskim pravima (u daljnjem tekstu: EKLJP), članak 47. Povelje spominje nekoliko različitih prava koja su bitna za pravosudni sustav. Ona uključuju pravo na pošteno i nepristrano suđenje, koje se treba održati u razumnom roku, i dostupnost djelotvornih pravnih lijekova, što su tek neki od njezinih elemenata. Spis predmeta pokazuje kako se predmetni spor odnosi na navodno kršenje prava na pristup sudu s obzirom na to da Priručnik programa određuje opću zabranu sudskog odlučivanja o predmetnoj odluci [25].

46. Svojim prvim pitanjem Tartu Ringkonnakohus u biti pita je li Odbor za praćenje, usvojivši svoja pravila o postupanju temeljem članka 63. stavka 2. Uredbe br. 1083/2006 i isključivši sudski nadzor vlastitih odluka, postupio sukladno članku 47. Povelje. Ipak, kako je prethodno navedeno, mjerodavna odredba u sporovima, kao u ovom predmetu, koji uključuje europsku teritorijalnu suradnju, sadržana je u članku 19. stavku 3. Uredbe br. 1080/2006, a ne članku 63. stavku 2. Uredbe br. 1083/2006.

47. Kako sam već ranije spomenuo, ovaj se predmet u biti odnosi na to je li zabrana koja je određena točkom 6.6. Priručnika programa te zapravo i estonskim pravom, ako su zaključci koje je donio Tartu Halduskohus pravilni, kršenje prava na pristup sudu. No, kako će biti objašnjeno u nastavku, taj dio članka 47. Povelje podjednako obvezuje sudove države članice na poštovanje načela djelotvornosti i ekvivalentnosti, koja su također relevantna. Prema prvom načelu, države članice obvezne su osigurati da pravni lijekovi i postupovna pravila dostupna za ostvarivanje prava koja proistječu iz prava Unije ne čine iste nemogućima u praksi ili pretjerano teško ostvarivima. Pod potonjim, pravni lijekovi i postupovna pravila država članica ne smiju biti manje povoljna od onih koji se odnose na slična potraživanja isključivo domaće prirode. [26] Smatram da se načela djelotvornosti i ekvivalentnosti trebaju dovesti pod okrilje članka 47. Povelje [27].

48. Europska unija temelji se na vladavini prava, u onoj mjeri u kojoj ni države članice ni njihove institucije ne mogu izbjeći ocjenu pitanja jesu li mjere koje su usvojile u skladu s osnovnom ustavnom poveljom [28], i to Ugovorom o Europskoj uniji, UFEU-om i Poveljom. Prema mojem mišljenju, i suprotno zabrinutosti predstavnika Latvije izraženoj na raspravi u pogledu posljedica dopuštanja sudskog nadzora nad prekograničnim mjerama, bilo bi nezamislivo da provedba programa Unije izmakne svakoj sudskoj kontroli tek zbog sudjelovanja više od jedne države članice.

25 — To je razmjerno neobičan scenarij, no Sud ga je već razmatrao. Za klasičan primjer vidjeti presudu od 15. svibnja 1986., Johnston, 222/84, Zb. str. 1651.

26 — Presuda od 27. lipnja 2013., Agrokonsulting-04, C-93/12, t. 36. i navedena sudska praksa

27 — Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika Y. Bota od 14. ožujka 2013. u predmetu Agrokonsulting-04.

28 — Presuda od 10. srpnja 2003., Komisija/EIB, C-15/00, Zb. str. I-7281., t. 75. i navedena sudska praksa. To je načelo primijenjeno na Europski gospodarski i socijalni odbor u presudi od 31. ožujka 2011., Italija/EGSO, T-117/08, Zb. str. II-1463., t. 32.

49. Osim toga, temeljem smjernica predloženih u nastavku, na nacionalnom je sudu koji je uputio zahtjev da odluči jesu li predmetna rješenja u pogledu sudskog nadzora u skladu s pravom na pristup sudu kako je zaštićeno člankom 47. Povelje. Temeljem prava Unije, on ima slobodu primijeniti vlastite pravne lijekove i postupovna pravila koja podliježu načelima djelotvornosti i ekvivalentnosti. S obzirom na to da spor uključuje provedbu prava Unije, materijalnopravna osnova nadzora koju sud države članice mora primijeniti uključuje opća načela prava i temeljna prava, zajedno s osnovom za nadzor koja je dostupna prema upravnom pravu države članice [29].

50. Nadalje, prema mojem mišljenju pravo Unije ne onemogućava državama članicama da odrede slobodnije uvjete za pristup sudovima i sudski nadzor nego što to nudi pravo Unije, pod uvjetom da se time ne ugrožava učinkovita provedba prava Unije. To se primjenjuje i na uvjete za odobravanje *locus standi* i kriterije za određivanje akata koji podliježu nadzoru [30].

51. Za ispravno razumijevanje uloge općih načela prava Unije i članka 47. Povelje u ovom predmetu važno je razlikovati dva pitanja, i to postoji li pravno obvezujuće odbijanje zahtjeva za financiranje što ga je podnio MTÜ Liivimaa Lihaveis prema Estonsko-latvijskom programu, s jedne strane, i u kojoj se fazi upravnog postupka to dogodilo, s druge strane. Drugim riječima, što je bio odlučujući korak u tom pogledu? U odnosu na prvo pitanje izravno je mjerodavan članak 47. Povelje, dok je drugo pitanje stvar nacionalne postupovne autonomije kako je ograničavaju opća načela djelotvornosti i ekvivalentnosti prava Unije, i potonje je izraz općenitijeg načela nediskriminacije.

2. Članak 47. Povelje i pravo na pristup sudu

52. Važno je imati na umu da, zbog članka 6. stavka 1. UEU-a, Povelja čini dio primarnog prava Europske unije. S obzirom na to da je tako, cjelokupno zakonodavstvo Unije, uključujući članak 19. stavak 3. Uredbe br. 1080/2006, mora se tumačiti u skladu s pravima iz Povelje [31].

53. Sud je primijetio kako Europski sud za ljudska prava razmatra, pri odlučivanju je li došlo do kršenja prava na pristup sudu, „jesu li ograničenja [...] potkopala samu jezgru tog prava, imaju li ta ograničenja legitiman cilj i je li postojao razuman odnos proporcionalnosti između primijenjenih sredstava i legitimnog cilja koji se nastoji postići“ [32]. S obzirom na apsolutnu prirodu navodnog ograničenja prava na pristup sudu koja je sporna u ovom predmetu, zaista bi bili potrebni jaki razlozi prije no što bi se ono moglo opravdati.

54. Izvan svake je sumnje da su Estonija i Latvija obvezne postupiti u skladu s pravom na pristup sudu, kako ga štiti članak 47. Povelje dok primjenjuju i provode program. Nadalje, sam Odbor za praćenje vezan je tim temeljnim pravom. Podsjećam da je upravo Odbor za praćenje usvojio Priručnik o programu koji sadrži tu prepreku pristupu sudu.

29 — Vidjeti, na primjer, presudu od 4. lipnja 2009., JK Otsa Talu, C-241/07, Zb. str. I-4323. U presudi od 19. rujna 2002. Huber, C-336/00, Zb. str. I-7699. u točki 40. utvrđeno je da „Odobrenje nacionalnog programa potpore od strane Komisije ni na koji način nema učinak davanja svojstva akta prava Zajednice tom programu.“ Kako je sud dalje primijetio u istoj točki, to je značilo da kada je *ugovor o potpori* nesukladan s programom koji je odobrila Komisija, tada je na nacionalnom sudu da iz toga izvede odgovarajuće zaključke u pogledu *nacionalnog prava*, uzimajući u obzir relevantno pravo Zajednice pri primjeni nacionalnog prava (dijelove teksta istaknuo je autor mišljenja). Vidjeti također analizu nezavisnog odvjetnika S. Albera u točki 53. njegovog mišljenja u predmetu Huber. Tako presuda Huber nije utjecala na pravilo da se u javnopravnim postupcima sudskog nadzora odbijanje dodjeljivanja pomoći treba provjeravati u odnosu na opća načela prava Unije i temeljnih prava, usporedno s nacionalnim osnovama za sudski nadzor.

30 — Vidjeti općenito presudu od 23. travnja 2009., Sahlstedt i dr./Komisija, C-362/06 P, Zb. str. I-2903., t. 43.

31 — Presuda od 5. listopada 2010., McB, C-400/10 PPU, Zb. str. I-8965.

32 — Presuda od 22. prosinca 2010., DEB, C-279/09, Zb. str. I-13849., t. 47. Vidjeti također presudu od 18. ožujka 2010., Alassini i dr., C-317/08 do C-320/08, Zb. str. I-2213., t. 63. Npr. pred Europskim sudom za ljudska prava Levages Prestations Services/Francuska, 23. listopada 1996., t. 40., Izvješća o presudama i odlukama 1996-V i Assunção Chaves/Portugal, br. 61226/08, t. 71., 31. siječnja 2012.

55. Duboko sam uvjeren da tijelo koje očito nije zakonodavno, kao što je Odbor za praćenje, ne može imati nadležnost izuzeti vlastite odluke od sudskog nadzora, s učincima koji obvezuju relevantne nacionalne sudove. Time se ne bi ispunio kriterij „predviđeno zakonom" koji je potreban za svako ograničenje pri ostvarivanju prava priznatih Poveljom [33]. Stoga, ako se ikakvo izuzeće od pristupa sudu u pogledu odluka Odbora za praćenje može zakonito osigurati u ovom slučaju, ono mora biti posljedica jasno propisanog estonskog zakona, a ne Priručnika programa.

56. Slijedom toga, članak 47. Povelje naglašava načela ustaljene sudske prakse prema kojoj odluke nacionalnih tijela koja ostvaruju provedbene ovlasti o odbijanju financiranja Unije moraju podlijegati sudskom nadzoru [34].

3. Članak 47. Povelje i načela djelotvornosti i ekvivalentnosti

57. Kako sam već spomenuo, postupovna autonomija i autonomija u pogledu pravnih lijekova koju uživa nacionalni sud koji je uputio zahtjev ograničene su načelima djelotvornosti i ekvivalentnosti. Kako je navedeno u točki 47., prema mojem mišljenju, ta pravila sada pripadaju pod okrilje članka 47. Povelje.

58. To je pozadina u odnosu na koju treba izvršiti ocjenu je li odluka Odbora za praćenje akt koji podliježe nadzoru sama po sebi ili samo interni postupovni korak prije nego što Upravljačko tijelo donese konačnu odluku. U slučaju potonje mogućnosti, također se mora uzeti u obzir činjenica da se prema Priručniku programa (točka 6.7.) konačni korak u dodjeli financiranja EFRR-a sastoji od zaključivanja ugovora o subvenciji između upravljačkog tijela i vodećeg partnera u odobrenom projektu. Drugim riječima, moguće je da taj postupak donošenja odluke ne dovodi do upravnog akta u klasičnom smislu, već do ugovora privatnog prava ili upravnog prava između upravljačkog tijela i vodećeg partnera.

59. Može biti od pomoći podsjetiti da na razini Unije, kako bi se utvrdilo dovodi li upravno rješenje do jasne promjene u pravnom položaju podnositelja zahtjeva, treba sagledati stvarni smisao osporavanog akta [35], a ne njegovu formu [36], te relevantnu pozadinu pravnih odnosa [37].

60. Stoga, akti koji, premda su usvojeni u tijeku pripremnog postupka, predstavljaju vrhunac zasebne faze u glavnom postupku i proizvode pravne učinke [38] uključuju i pravo na sudski nadzor. Korisno je istaknuti da je Sud odlučivao upravo o pravnim učincima odluka koje su donijela tijela Unije kojima se određenim podnositeljima zahtjeva sprečavao pristup financiranju Unije u ranim fazama postupka koji se vodi kroz više faza. Sud je presudio da sastavljanje popisa može povlačiti za sobom pravne učinke u onoj mjeri u kojoj ono može dovesti do ispuštanja određenih poduzeća s tih popisa i time im uskratiti sudjelovanje u ugovorima [39].

33 — Vidjeti članak 52. stavak 1. Povelje.

34 — Presuda JK Otsa Talu

35 — Rješenje od 31. ožujka 2011. u predmetu C-433/10 P, Mauerhofer/Komisija, t. 58.

36 — Presuda od 26. siječnja 2010., Internationaler Hilfsfonds/Komisija, C-362/08 P, Zb. str. I-669., t. 55. i navedena sudska praksa.

37 — Mauerhofer/Komisija, t. 61. i Internationaler Hilfsfonds/Komisija

38 — Mišljenje nezavisnog odvjetnika Y. Bota od 5. srpnja 2012. u predmetu C-402/11 P, Jager i Polacek/OHIM, t. 42., u kojem se navodi presuda od 11. studenoga 1981., IBM/Komisija, 60/81, Zb. str. 2639.

39 — Presuda od 27. rujna 1988., Ujedinjena Kraljevina/Komisija, 114/86, Zb. str. 5289., t. 13.

61. Ovdje bih dodao da, u modernom upravnom višefaznom donošenju odluka, rezultat ne mora biti upravni akt, već ugovor upravnog prava ili privatnog prava sklopljen između tijela i privatne stranke. Takav ugovor ne mora biti priopćen, a čak može biti i nedostupan neuspješnim podnositeljima zahtjeva [40]. Drugim riječima, u takvim okolnostima, odluka kojom je objektivno odbijen zahtjev za financiranje možda je donesena prije zaključenja ugovora. Prema mojem mišljenju, u takvim okolnostima podnositelj zahtjeva mora biti u mogućnosti osporavati to odbijanje pred sudovima, osim ako je dostupan neki oblik pravnog postupka protiv negativne odluke o financiranju, a nije riječ o žalbi u upravnom postupku [41].

62. Zahtjev za prethodno odlučivanje ne sadrži izlaganje o relevantnim nacionalnim odredbama koje se odnose na upravni postupak i postupak pred upravnim sudovima. Stoga nije moguće odrediti koji pravni lijekovi i oblici postupka stoje na raspolaganju u odgovarajućim čisto nacionalnim okvirima. Međutim, kako sam već naveo, mora postojati dostupan pravni lijek u slučaju odbijanja zahtjeva za financiranje, i taj pravni lijek mora ispunjavati uvjete koji proistječu iz načela djelotvornosti i ekvivalentnosti. Konačno, nacionalni pravni poredak države članice mora osigurati „neovisan mehanizam" za preispitivanje jesu li nacionalne odredbe u skladu s pravom Unije, ako svi drugi pravni lijekovi dostupni prema nacionalnom pravu ne jamče učinkovitu sudsku zaštitu [42].

63. U odnosu na načelo djelotvornosti, Sud je dosljedno presuđivao da kako bi se odredilo čini li neko pravilo države članice praktično nemogućim ili pretjerano teškim ostvarivanje prava Unije, čimbenici koje se mora uzeti u obzir uključuju položaj te odredbe u cjelokupnom postupku, tijek postupka i njegove posebnosti te „načela na kojima se temelji dotični nacionalni pravni sustav, kao što su zaštita prava na obranu, načelo pravne sigurnosti i dobrog odvijanja postupka" [43]. Slijedi da, pri ocjeni toga je li odluka Odbora za praćenje akt koji podliježe nadzoru, nacionalni sud mora razmotriti postoje li alternativni pravni lijekovi koji osiguravaju djelotvornu pravnu zaštitu, a nije riječ o žalbi u upravnom postupku.

64. U pogledu načela ekvivalentnosti, zabrinjava me činjenica prema kojoj je u Estoniji samo financiranje u okviru programa europske teritorijalne suradnje izuzeto od sudskog nadzora. To se doima kao poseban i restriktivan režim pravnih lijekova koji se ne primjenjuje na slične domaće (u ovom slučaju estonske) zahtjeve. Međutim, na nacionalnom je sudu da odluči je li prekršeno načelo ekvivalentnosti [44].

4. Opseg sudskog nadzora prema općim načelima prava Unije

65. Konačno, završavam skrećući pozornost na opseg sudskog nadzora koji je dostupan kandidatima čije je zahtjeve odbio Odbor za praćenje.

40 — Prema odgovoru Liivimaa Lihaveisa na pisana pitanja Suda došlo je do razmjene poruka elektroničke pošte između Upravljačkog tijela programa i Ministarstva unutarnjih poslova Estonije u srpnju 2010., u kojoj je prvo tijelo objasnilo da se u okviru Estonsko-latvijskog programa ne donosi nikakav upravni akt u pogledu odobravanja ili odbijanja projekata. Neuspješni kandidati će tek primiti pismo u kojemu se objašnjavaju razlozi za odbijanje.

41 — Na raspravi je došlo do detaljne rasprave o tome je li Upravljačko tijelo vezano odlukama Odbora za praćenje te ima li prvo tijelo ovlasti preinačiti odbijanje zahtjeva za potporu od strane drugog tijela. Prema mojem mišljenju, teško da je to relevantno, s obzirom na to da je osporavano pismo bilo jedina obavijest koja je poslana podnositelju zahtjeva. Štoviše, pravilo 5. točka 8. Pravila o postupanju Odbora za praćenje navodi da u „slučaju kada Upravljačko tijelo ima ozbiljne prigovore u pogledu sukladnosti odluke koju je donio Odbor za praćenje s pravnom osnovom programa, odluka se ne donosi sve dok Upravljačko tijelo putem komuniciranja s relevantnim tijelima i organizacijama ne razjasni to pitanje. [...] Nova odluka Odbora za praćenje mora uzeti to izvješće u obzir".

42 — Presuda Unibet, t. 65.

43 — Presuda Agrokonsulting-04, t. 48. Vidjeti također presudu od 14. prosinca 1995., Peterbroeck, C-312/93, Zb. str. I-4599., t. 14. i presudu od 29. listopada 2009., Pontin, C-63/08, Zb. str. I-10467., t. 47.

44 — Presuda Agrokonsulting, t. 39.

66. Prema mojem mišljenju, odluka o financiranju koju osporava MTÜ Liivimaa Lihaveis u konačnici je diskrecijske prirode u smislu da čak i oni podnositelji zahtjeva koji ispunjavaju pravne kriterije i uvjete za financiranje nemaju subjektivno pravo primiti ga. To je tako zato što može postojati više zahtjeva koji ispunjavaju kriterije nego što je dostupnih sredstava. Također, nijedan od projekata koji se nadmeću ne mora se nužno smatrati vrijednim financiranja, čak i ako zadovoljavaju formalne i tehničke kriterije prihvatljivosti.

67. To znači da čak i ako je projekt MTÜ Liivimaa Lihaveis ispunio sve kriterije uspostavljene temeljem europske teritorijalne suradnje, financiranje ipak može biti odbijeno.

68. Nadalje, smatram da država članica mora uzeti u obzir realnost da je Odbor za praćenje vezan istim kriterijima koji su važeći za institucije Unije kada one ostvaruju diskrecijsku ovlast. U ovom kontekstu u skladu sa sudskom praksom „poštovanje prava koje jamči pravni poredak Zajednice u upravnim postupcima još je od većeg temeljnog značaja. Ta jamstva uključuju, posebno, dužnost nadležne institucije da pažljivo i nepristrano prouči sve relevantne aspekte pojedinačnog predmeta, pravo dotične osobe da iznese svoja stajališta i da dobije odgovarajuće obrazloženu odluku. Samo na taj način Sud može provjeriti jesu li činjenični i pravni elementi o kojima ovisi primjena diskrecijske ovlasti bili prisutni“ [45]. Ti su elementi, prema mojem mišljenju, dio dužnosti dobre uprave, koja se sada odražava u članku 41. Povelje.

69. Ipak, to je granica opsega sudskog nadzora koji sud države članice treba primijeniti prema pravu Unije [46].

70. Stoga predlažem da se na pitanje (a) odgovori na način da bez obzira na pravila Odbora za praćenje koji su dvije države članice zajednički uspostavile u okviru Europskog fonda za regionalni razvoj, kao što je Priručnik programa koji je donio Odbor za praćenje Estonsko-latvijskog programa za razdoblje od 2007. – 2013., i prema kojem nije moguće pobijati odluke odbora, načelo djelotvorne sudske zaštite i članak 47. Povelje zahtijevaju da podnositelj zahtjeva čiji je zahtjev za financiranje u skladu s uredbama br. 1080/2006 i 1083/2006 odbijen mora biti u mogućnosti osporavati to odbijanje pred nadležnim sudom države članice odgovorne za upravljanje tim programom. Na nacionalnom je sudu da odluči koje postupovne odredbe i načela nacionalnog prava uređuju pravo na pristup sudu u tom kontekstu, uz primjenu zahtjeva koji proistječu iz načela ekvivalentnosti i djelotvorne sudske zaštite.

D – *Vremenski učinci*

71. Ne vidim nikakav razlog zbog kojega bih prihvatio napomene latvijske vlade kako bi vremenski učinci odluke trebali biti ograničeni *ex nunc* (uz iznimku predmeta koji su već pred sudovima a odnose se na Odbor za praćenje) zbog činjenice da bi se prouzročili dodatni troškovi nacionalnim proračunima ako bi odluka bila donesena s učinkom *ex nunc*. Latvijska vlada je dodatno istaknula kako bi došlo do vala zahtjeva u pogledu odluka Odbora za praćenje koje su već izvršene kad vremenski učinci odluke ne bi bili odgođeni.

72. Prije nego što Sud poduzme izvanredan korak u pogledu ograničavanja vremenskih učinaka presude, trebaju biti ispunjene dvije pretpostavke, i to da su zainteresirane stranke postupale u dobroj vjeri i da postoji opasnost od ozbiljnih poteškoća ako vremenski učinci presude ne bi bili ograničeni [47].

45 — Presuda od 21. studenoga 1991., Technische Universität München, C-269/90, Zb. str. I-5469., t. 14.

46 — Vidjeti npr. presudu JK Otsa Talu.

47 — Presuda od 19. prosinca 2013., Vent de Colère i dr., C-262/12, t. 40. i navedena sudska praksa

73. U pogledu uvjeta da su zainteresirane stranke trebale postupati u dobroj vjeri, estonska vlada i latvijska vlada općenito te posebno Odbor za praćenje trebali su biti svjesni zahtjevâ djelotvorne sudske zaštite prema pravu Unije kada su razrađivali relevantna pravila primjenjiva na donošenje odluka u okviru europske teritorijalne suradnje.

74. U pogledu pretpostavke opasnosti od ozbiljnih poteškoća, Sud je jasno dao do znanja da financijske posljedice koje bi mogle nastati za državu članicu uslijed prethodne odluke nikada nisu, same po sebi, opravdale ograničavanje vremenskog učinka takve odluke [48]. Štoviše, budući da ne može postojati subjektivno pravo na dodjelu potpore u kontekstu Europskog fonda za regionalni razvoj, iz toga ne slijedi da bi ikakve financijske posljedice za zainteresirane države članice nužno proistekle iz tumačenja koje će Sud usvojiti.

75. U tim okolnostima, nema ničega u ovom predmetu što bi opravdalo odstupanje od načela da odluka u pogledu tumačenja prava Unije ima učinak od datuma kada je tumačeno pravilo stupilo na snagu.

IV – **Zaključak**

76. Na temelju prethodnog obrazloženja, predlažem sljedeći odgovor na pitanja koja je uputio Tartu Ringkonnakohus:

Pitanje (a)

Načelo djelotvorne sudske zaštite i članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima zahtijevaju da podnositelj zahtjeva čiji je zahtjev za financiranje, u skladu s Uredbom (EZ) br. 1080/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2006. o Europskom fondu za regionalni razvoj i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1783/1999 i Uredbom Vijeća (EZ) br. 1083/2006 od 11. srpnja 2006. o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1260/1999, odbijen mora biti u mogućnosti osporavati to odbijanje pred nadležnim sudom države članice koja je odgovorna za upravljanje programom. Na nacionalnom je sudu da odluči u kojem je trenutku u postupku donošenja odluka usvojen akt koji podliježe nadzoru i koje su postupovne odredbe i načela nacionalnog prava mjerodavni za pravo na pristup sudu u tom kontekstu, pod uvjetom da ispunjavaju pretpostavke koje proistječu iz načela ekvivalentnosti i djelotvorne sudske zaštite.

Pitanja (b) i (c)

Odluke odbora za praćenje koji su dvije države članice zajednički osnovale u okviru Europskog fonda za regionalni razvoj, kao što je Odbor za praćenje Estonsko-latvijskog programa za razdoblje 2007. – 2013., nisu akti institucije, tijela, ureda ili agencije Unije, u smislu članka 263. UFEU-a, te su upravo sudovi države članice, a ne Opći sud, nadležni voditi postupak i odlučivati u postupcima protiv odluka takvih odbora za praćenje.

48 — Vidjeti u tom pogledu među ostalim presudu od 19. listopada 1995., Richardson, C-137/94, Zb. str. I-3407., t. 37. i navedenu sudsku praksu.