



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

17 септември 2014 година *

„Преюдициално запитване — Структурни фондове — Регламент (ЕО) № 1083/2006 и Регламент (ЕО) № 1080/2006 — Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР) — Оперативна програма с цел насърчаване на европейското териториално сътрудничество между Република Естония и Република Латвия — Решение на Комитета за наблюдение за отхвърляне на финансиране — Разпоредба, която предвижда, че решенията на този комитет не подлежат на обжалване — Член 267 ДФЕС — Акт на институция, орган, служба или агенция на Съюза — Харта на основните права на Европейския съюз — Прилагане на правото на Съюза — Член 47 — Право на ефективна правна защита — Право на достъп до правосъдие — Определяне на държавата членка, чиито юрисдикции са компетентни да се произнесат по жалба“

По дело C-562/12

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Tartu ringkonnakohtus (Естония) с акт от 23 ноември 2012 г., постъпил в Съда на 5 декември 2012 г., в рамките на производство по дело

Liivimaa Lihaveis MTÜ

срещу

Eesti-Läti programmi 2007—2013 Seirekomitee,

в присъствието на:

Eesti Vabariigi Siseministeerium,

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: L. Bay Larsen, председател на състава, M. Safjan (докладчик), J. Malenovský, A. Prechal и K. Jürimäe, съдии,

генерален адвокат: N. Jääskinen,

секретар: C. Strömholm, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 4 декември 2013 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за Liivimaa Lihaveis MTÜ, от A. Sander, vandeadvokaat,

* Език на производството: естонски.

- за естонското правителство, от К. Kraavi-Käerdi, в качеството на представител,
- за латвийското правителство, от I. Kalniņš и А. Nikolajeva, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от А. Steiblytė и L. Naaber-Kivisoo, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 13 март 2014 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 256, параграф 1 ДФЕС, член 263, първа алинея, второ изречение ДФЕС, член 267, първа алинея, буква б) ДФЕС, член 274 ДФЕС, както и на член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) и член 63, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 година за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1260/1999 (ОВ L 210, стр. 25; Специално издание на български език, 2007 г., глава 16, том 1, стр. 16).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Liivimaa Lihaveis MTÜ (наричано по-нататък „Liivimaa Lihaveis“), икономическо сдружение на говедовъди, и Eesti—Läti programmi 2007—2013 Seirekomitee (Комитет за наблюдение на програмата между Естония и Латвия за периода 2007—2013 г., наричан по-нататък „Seirekomitee“) във връзка с отхвърляне от страна на последния на заявление за финансиране, подадено от икономическото сдружение в рамките на изпълнението на програмата.

Правна уредба

Право на Съюза

Регламент № 1083/2006

- 3 Регламент № 1083/2006 гласи в член 1, първа и втора алинея:

„Настоящият регламент установява общите правила, които регулират Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ) (наричани по-нататък „Структурни фондове“) и Кохезионния фонд, без да се засягат специфичните разпоредби, предвидени в Регламенти (ЕО) № 1080/2006 [на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 година относно Европейския фонд за регионално развитие и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1783/1999 (ОВ L 210, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 14, том 1, стр. 236)] (ЕО) № 1081/2006 и (ЕО) № 1084/2006.

Настоящият регламент определя целите, за чието постигане структурните фондове и Кохезионния фонд [...] трябва да допринесат, критериите за допустимост на държавите членки и на регионите по отношение на тези фондове, наличните финансови средства и критериите за разпределението им“.

- 4 Член 2, точка 1 от Регламент № 1083/2006 съдържа следните определения:

„оперативна програма“: документ, представен от държава членка и одобрен от Комисията, който определя стратегия за развитие съгласно набор от приоритети, които следва да се осъществят с помощта на фонд, или в случая на цел „Сближаване“, с помощта на Кохезионния фонд и на ЕФРР“.

- 5 Член 32 от посочения регламент, озаглавен „Подготовка и одобрение на оперативните програми“, гласи в параграфи 1—5:

„1. Дейностите на [структурните] фондове [и на Кохезионния фонд] в държавите членки са под формата на оперативни програми в рамките на националната стратегическа референтна рамка. Всяка оперативна програма обхваща период между 1 януари 2007 г. и 31 декември 2013 г. Една оперативна програма се отнася само до една от трите посочени в член 3 цели, освен ако друго не е договорено между Комисията и държавата членка.

[...]

5. Комисията приема всяка оперативна програма във възможно най-кратък срок, но не по-късно от четири месеца след официалното ѝ предаване от държавата членка и не преди 1 януари 2007 г.“.

- 6 Член 59 от същия регламент, озаглавен „Определяне на органите“, предвижда:

„1. За всяка оперативна програма държавата членка определя:

- а) управителен орган: национален, регионален или местен публичен орган или публичноправен или частноправен орган, определен от държавите членки да управлява оперативната програма;

[...]

3. Държавата членка определя правилата, регулиращи отношенията ѝ с посочените в параграф 1 органи и техните отношения с Комисията.

Без да се засяга настоящия регламент държавите членки определят взаимните връзки между посочените в параграф 1 органи, които изпълняват техните задачи в пълно съответствие с институционалните, правни и финансови системи на съответната държавата членка.

[...]

5. В Регламент (ЕО) № 1080/2006 относно оперативните програми по цел „Европейско териториално сътрудничество“ са определени специални правила за управление и контрол.

[...]“.

- 7 Член 60 от Регламент № 1083/2006, озаглавен „Функции на управителния орган“, гласи следното:

„Управителният орган отговаря за управлението и изпълнението на оперативната програма в съответствие с принципа за стабилно финансово управление и по-специално:

- а) да гарантира, че операциите са избрани за финансиране в съответствие с критериите, приложими за оперативната програма и че те са в съответствие с приложимите общностни и национални правила за целия период на осъществяването им;

[...]

3) да дава насоки на работата на комитета [за наблюдение] и да му осигурява необходимите документи, които да позволят да се следи качеството на изпълнението на оперативната програма в светлината на специфичните ѝ цели;“.

8 Член 63 от посочения регламент, озаглавен „[К]омитет [за наблюдение]“, гласи:

„1. Държавата членка създава комитет [за наблюдение] за всяка оперативна програма със съгласието на управителния орган в срок от три месеца от датата на уведомлението за одобрението на оперативната програма, изпратено до държавата членка. Един-единствен комитет [за наблюдение] може да се създаде за няколко оперативни програми.

2. Всеки комитет [за наблюдение] изготвя процедурния си правилник в рамките на институционалната, правната и финансовата рамка на съответната държава членка и г[о] приема със съгласието на управителния орган, за да упражнява мисиите си в съответствие с настоящия регламент“.

9 Член 65 от посочения регламент гласи:

„[К]омитетът [за наблюдение] се уверява в ефективността и качеството на изпълнението на оперативната програма в съответствие със следните разпоредби:

а) той разглежда и одобрява критериите за подбор на операциите, финансирани в срок от шест месеца от одобряването на оперативната програма и одобрява всяко преразглеждане на тези критерии в съответствие с нуждите на програмирането;

[...]“.

Регламент № 1080/2006

10 Регламент № 1080/2006 гласи в член 1:

„1. Настоящият регламент определя задачите на [ЕФРР], обхвата на неговата помощ с оглед сближаването, регионалната конкурентоспособност и заетостта и с оглед на целите на европейското териториално сътрудничество, както е посочено в член 3, параграф 2 от Регламент [...] № 1083/2006, както и с оглед на правилата за допустимост на тази помощ.

2. ЕФРР е уреден с Регламент [...] № 1083/2006 и с настоящия регламент“.

11 Член 14, параграфи 1 и 3 от Регламент № 1080/2006 гласи:

„1. Държавите членки, участващи в оперативната програма, посочват единен управителен орган, единен сертифициращ орган и единен одитиращ орган, като последният е с местонахождение в държавата членка на управителния орган. Сертифициращият орган получава плащанията, извършвани от Комисията и пристъпва по принцип към изплащания на сумите на водещия бенефициер.

След консултации с държавите членки, представлявани на територията, обхваната от програмата, управителният орган съставя съвместен технически комитет. Той съдейства на управителния орган, на комитета [за наблюдение] и при необходимост на одитиращия орган при изпълнението на съответните им задачи.

[...]

3. Всяка участваща в оперативната програма държава членка назначава свои представители в комитета [за наблюдение], посочен в член 63 от Регламент [...] № 1083/2006“.

- 12 Член 19 от Регламент № 1080/2006, озаглавен „Подбор на операции“, предвижда в параграфи 1 и 3:

„1. Операциите, избрани за оперативните програми за развитие на трансграничните действия, посочени в член 6, параграф 1, и предназначени за установяване и развитие на транснационалното сътрудничество, посочено в член 6, параграф 2, обхващат бенефициери най-малко от две страни, от които минимум една държава членка, които за всяка операция си сътрудничат поне по два от следните начини: съвместно развитие, съвместно внедряване, съвместен екип и съвместно финансиране.

[...]

3. Освен задачите, посочени в член 65 от Регламент [...] № 1083/2006, комитетът [за наблюдение] или съответният управляващ комитет е натоварен с подбор на операциите“.

Оперативната програма между Република Естония и Република Латвия за периода 2007—2013 г.

- 13 Оперативната програма между Република Естония и Република Латвия за периода 2007—2013 г. (наричана по-нататък „оперативната програма между Естония и Латвия“) цели да насърчи европейското териториално сътрудничество.
- 14 Съгласно член 32, параграф 5 от Регламент № 1083/2006 посочената програма е приета с член 1 от Решение С(2007) 6603 окончателен на Европейската комисия от 21 декември 2007 г.
- 15 Оперативната програма между Естония и Латвия е предмет на документа „Eesti—Läti programm 2007—2013“ (програма между Естония и Латвия за периода 2007—2013 г., наричана по-нататък „програмният документ“) с референтен номер ССІ № 2007 СВ 163 РО 050, който е изготвен съвместно от органите на Република Естония и Република Латвия.
- 16 В приложение на Регламент № 1083/2006 и Регламент № 1080/2006 програмният документ уточнява по-специално правилата за определяне и функциониране на управителния орган, сертифициращия орган и одитиращия орган.
- 17 Точка 7.1 от програмния документ, озаглавена „Управление на програмата“, гласи във втора, пета, седма и девета алинея:

„Съгласно член 63 от Регламент [№ 1083/2006] Естония и Латвия създават съвместен комитет за наблюдение, който се уверява в ефективността и качеството на изпълнението на оперативната програма.

[...]

С оглед съвместно изпълнение на [оперативната] програма [между Естония и Латвия] двете държави членки взеха решение да създадат структурата в Естония. Министърът на вътрешните работи е определен да действа като управителен, сертифициращ и одитиращ орган на програмата [...].

[...]

Съгласно член 59, параграф 3 от Регламент [№ 1083/2006] посочените по-горе органи изпълняват задачите си в съответствие с институционалната, правната и финансовата система на Република Естония.

[...]

По-подробни разпоредби относно изпълнението на [оперативната] програма [между Естония и Латвия], които да допълнят правилата, съдържащи се в следващите глави на оперативната програма, ще бъдат включени в Наръчника за програмата. Наръчникът за програмата трябва да бъде приет от Комитета за наблюдение в хода на първото му заседание. Разпоредбите на Наръчника ще обвържат органите, отговорни с изпълнението на програмата, както и основните бенефициери и другите бенефициери на програмата“.

- 18 Точка 7.2.2 от програмния документ, озаглавена „Функции на управителния орган“, предвижда:

„Съгласно член 60 от Регламент [№ 1083/2006], член 14, параграф 1, както и член 15 от Регламент [№ 1080/2006] управителният орган отговаря за управлението и изпълнението на [оперативната] програма [между Естония и Латвия] в съответствие с принципа за стабилно финансово управление, и по-специално:

- а) да гарантира, че операциите са избрани за финансиране в съответствие с критериите, приложими за оперативната програма и че те са в съответствие с приложимите общностни и национални правила за целия период на осъществяването им. [...]

[...]

Освен това управителният орган трябва:

[...]

когато комитетът за наблюдение е взел решението за финансиране (член 19, параграф 3 от Регламент [№ 1080/2006]), да определи начините за изпълнение на всяка операция (договор за субсидия) в съгласие с водещия бенефициер (Регламент [№ 1080/2006], член 15, параграф 2);

[...]“.

- 19 Точка 7.6.1 от програмния документ относно задачите на Комитета за наблюдение гласи следното:

„Съгласно член 65 от Регламент [№ 1083/2006] Комитетът за наблюдение се уверява в ефективността и качеството на изпълнението на оперативната програма в съответствие със следните разпоредби:

- а) той разглежда и одобрява критериите за подбор на операциите, финансирани в срок от шест месеца от одобряването на оперативната програма и одобрява всяко преразглеждане на тези критерии в съответствие с нуждите на програмирането;

[...]

Освен това Комитетът за наблюдение трябва:

[...]

да подбере операциите за финансиране (член 19, параграф 3 от Регламент [№ 1080/2006]);
[...].“.

- 20 Точка 7.6.2, четвърта алинея от програмния документ уточнява в това отношение, че Комитетът за наблюдение трябва да се състои най-много от седем представители от Естония и Латвия.
- 21 Съгласно точка 7.7.1 от програмния документ съвместният технически комитет, създаден от управителния орган и отговорен за управлението на [оперативната] програма [между Естония и Латвия], е със седалище в Тарту (Естония), а информационната служба към комитета е със седалище в Рига (Латвия).
- 22 Точка 9.4, първа алинея от програмния документ гласи:
- „Комитетът за наблюдение, съставен от членове на Естония и Латвия, както и от представителите на Комисията, на управителния орган и на съвместния технически комитет, в качеството им на консултанти, извършват подбора на финансираните операции“.
- 23 Точка 9.5 от програмния документ гласи следното:
- „След като заявлението за финансиране бъде одобрено от Комитета за наблюдение, управителният орган изготвя договора за субсидия, който трябва да се сключи с основния бенефициер за одобрената операция“.
- 24 На 1 декември 2009 г. Seirekomitee приема Наръчник за [оперативната] програма [между Естония и Латвия] (наричан по-нататък „Наръчникът за програмата“), който по-специално съдържа указания за изготвянето на заявленията за финансиране, както и за изпълнението, контрола, отчета и приключването на проектите. Точка 1 от Наръчника за програмата посочва по-специално, че „[т]екстът на Наръчника е основно ръководство за заявителите“.
- 25 Точка 6.6, първа и втора алинея от Наръчника за програмата в редакцията му, приложима към главното производство, гласи:
- „Решенията относно проектите за финансиране се вземат от Комитета за наблюдение [...] въз основа на резултатите от оценката. Решенията на [Комитета за наблюдение] не подлежат на обжалване.
- След като решенията за финансирани бъдат взети от [Комитета за наблюдение], отговорните за проектите, които са били отхвърлени, получават писмо от съвместния технически комитет, в което се посочват мотивите за отхвърляне на заявлението. [Съвместният технически комитет] изпраща писмото в рамките на десет работни дни след заседанието на Комитета за наблюдение“.
- 26 От друга страна, на 29 май 2009 г. Seirekomitee приема процедурни правила за изпълнението на [оперативната] програма [между Естония и Латвия]. Съгласно правило 1, точка 2 от тях официалното седалище на Комитета за наблюдение е същото като това на съвместния технически комитет, т.е. в Тарту.

Естонското право

- 27 Член 2, параграф 1 от Закона за административното производство (haldusmenetluse seadus, RT I 2001, 58, 354), приет на 6 юни 2001 г., в редакцията му, приложима към настъпването на фактите по главното производство (наричан по-нататък „Законът за административното производство“), гласи:

„Административно производство са действията на административен орган (член 8) при издаването на подзаконов нормативен акт (член 88) или на административен акт (членове 51 и 52), по изпълнението на акт (член 106) или по сключването на административен договор (член 95)“.

- 28 Член 8, параграф 1 от същия закон предвижда:

„Административният орган е публичноправен субект, колективен орган или определено лице, оправомощено със закон, с подзаконов нормативен акт, приет въз основа на закон, или с административен договор, да упражнява задачи от областта на публичната администрация“.

- 29 Член 51, параграф 1 от Закона за административното производство гласи:

„Административният акт е наредба, решение, указ, циркулярно писмо или друг акт, издаден от административен орган при изпълнение на административните му задължения в публичноправно отношение, за да уреди положение, с което се пораждат или изменят правата или задълженията на дадено лице, или да ги прекрати“.

- 30 Член 1, параграфи 1—3 и 5 от Закона за структурната помощ за периода 2007—2013 г. (perioodi 2007-2013 struktuuritoetuse seadus, RT I 2006, 59, 440), приет на 7 декември 2006 г., гласи в редакцията му, приложима към настъпването на фактите в главното производство:

„1. Този закон определя основните правила и процедурата за предоставянето, използването, възстановяването и изплащането на структурни помощи, както и основните правила за контрол на предоставянето и използването на структурни помощи и за производството по обжалване.

2. Този закон се прилага при предоставянето и ползването на средствата, отпуснати за конкретна структурна помощ по оперативна програма, приета от Европейската комисия съгласно член 32, параграф 5 от Регламент [...] № 1083/2006 [...].

3. Разпоредбите на глава 8, както и на член 2, член 3, параграф 4, член 5, член 14, член 21, параграф 1, член 22, член 25, параграфи 1, 2, 4, 5, 7 и 8, членове 26, 27 и 28, член 30, параграфи 2 и 3 и членове 31, 32 и 33 от настоящия закон се прилагат, когато структурната помощ е отпусната и използвана въз основа на оперативните програми, които отговарят на целта за европейско териториално сътрудничество [...], посочена в член 3, параграф 2, буква в) от Регламент [...] № 1083/2006.

[...]

5. Разпоредбите на Закона за административното производство се прилагат към предвиденото в този закон производство, като се отчитат произтичащите от последното особености“.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

- 31 Както става ясно от акта за преюдициално запитване и от предадените на Съда становища, на 19 февруари 2010 г. в рамките на оперативната програма между Естония и Латвия за периода 2007—2013 г. Liivimaa Lihaveis подава заявление за финансиране на проект „за производство на нов продукт с нова марка, произведен от висококачествени говеда, отглеждани на пасища с най-разнообразен тревен състав в Естония и Латвия“.
- 32 На 19 април 2010 г. съвместният технически комитет уведомява Liivimaa Lihaveis с писмо, че заявлението му е преминало успешно първия етап на процедурата по подбор и че проектът му е оценен като годен от техническа страна да получи финансиране. В същото писмо съвместният технически комитет посочва, че ще премине към качествена оценка на заявлението и че окончателното решение ще бъде взето от Seirekomitee на 29 юни 2010 г.
- 33 С писмо от 7 юли 2010 г. съвместният технически комитет уведомява Liivimaa Lihaveis, че Seirekomitee е отхвърлил заявлението му за финансиране. Мотивите за отхвърлянето са изложени в това писмо.
- 34 С писмо от 23 юли 2010 г. Liivimaa Lihaveis изпраща до съвместния технически комитет и до министъра на вътрешните работи на Република Естония писмо, в което привлича вниманието им върху факта, че е било уведомено за отхвърлянето на заявлението си само с писмо, а не с административен акт. Liivimaa Lihaveis иска да му бъде изпратен административният акт, който формализира решението на Seirekomitee да отхвърли заявлението му.
- 35 След изпращането на това писмо последва обмяна на писма, в които управителният орган посочва на министъра на вътрешните работи на Република Естония, че в рамките на оперативната програма между Естония и Латвия не е прието нито едно формално административно решение, с което да се приемат или отхвърлят заявленията за финансиране на проекти, тъй като протоколът от заседанието на Seirekomitee и писмото на съвместния технически комитет относно финансирането или липсата на финансиране за проект, за който е било поискано финансиране, са официални документи. В това отношение управителният орган се позовава на точка 6.6 от Наръчника за програмата, според която решенията за финансиране на проекти се вземат от Seirekomitee, чиито решения не подлежат на обжалване, а отговорните за проектите, които са били отхвърлени, получават единствено писмо, в което им се обясняват причините за отхвърлянето.
- 36 На 16 септември 2010 г. директорът на управителния орган изпраща писмо на Liivimaa Lihaveis, към което е приложено извлечение от протокола от заседанието на Seirekomitee от 28 и 29 юни 2010 г., в който е споменато решението за отхвърляне на заявлението му за финансиране.
- 37 Liivimaa Lihaveis подава жалба пред Tartu halduskohus (административен съд на Тарту), с която иска да бъде отменено решението на Seirekomitee да отхвърли заявлението му за финансиране и да се разпорежи на последния да преразгледа заявлението, както и да постанови законосъобразно административно решение. С определение от 21 септември 2011 г. тази юрисдикция отхвърля жалбата.
- 38 На 3 октомври 2011 г. Liivimaa Lihaveis обжалва определението пред Tartu ringkonnakohus (апелативен съд на Тарту).
- 39 Запитващата юрисдикция посочва най-напред, че Seirekomitee е орган, учреден по общо съгласие от Република Естония и Република Латвия въз основата на член 63, параграф 1 от Регламент № 1083/2006 и на програмния документ. Ето защо Хартата се прилага по дело като разглежданото в главното производство съгласно член 51, параграф 1. В случай на отхвърляне на заявление за финансиране обаче фактът, че решението на Seirekomitee не може да бъде

оспорено пред нито една юрисдикция в приложение на точка 6.6 от Наръчника за програмата, противоречи на член 63, параграф 2 от Регламент № 1083/2006 във връзка с член 47 от Хартата.

- 40 По-нататък, Seirekomitee не е нито административен орган по смисъла на Закона за административното производство, нито частноправно образувание, нито създадена с договор международна организация. При положение че този комитет, предвиден в програмен документ, е създаден въз основа на решение на Комисията, той е орган на Съюза. По този начин Наръчникът за програмата, приет от Seirekomitee, е акт за прилагането на вторичното право на Съюза и има задължителен характер за лицата, които желаят да получат финансиране в рамките на оперативната програма между Естония и Латвия.
- 41 Накрая запитващата юрисдикция смята, че точка 6.6 от Наръчника за програмата има за цел да породи правно действие спрямо трети страни. Поради тази причина компетентен да се произнесе по жалба срещу решение за отказ, взето от Seirekomitee, е Общият съд. Ако се приеме, че Наръчникът за програмата не произвежда такова правно действие, спорът трябва да се реши от компетентната национална юрисдикция съгласно член 274 ДФЕС. Тъй като посочената оперативна програма включвала Република Естония и Република Латвия, юрисдикциите на всяка от тези държави могат да бъдат сезирани паралелно с опасност от постановяването на противоречиви решения.
- 42 При тези условия Tartu ringkonnakohtus решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Съвместим ли е процедурният правилник на съставения съвместно от две държави членки комитет за наблюдение (в случая приетият от [Seirekomitee] наръчник за програмата), който предвижда, че „[р]ешенията на Комитета за наблюдение не могат да бъдат оспорвани [пред съд]“ (точка 6.6, четвърта алинея от Наръчника за програмата: „The decisions of the Monitoring Committee are not appealable at any place of jurisdiction“), с член 63, параграф 2 от [Регламент № 1083/2006] във връзка с член 47 от [Хартата]?”
- 2) При отрицателен отговор на [първия] въпрос, следва ли член 267, първа алинея, буква б) ДФЕС да се тълкува в смисъл, че точка 6.6, четвърта алинея от [приетия наръчник за програмата] представлява акт на институция, орган, служба или агенция на Съюза, който акт следва да бъде обявен за невалиден?
- 3) При отрицателен отговор на [първия] въпрос, следва ли член 263, първа алинея, второ изречение във връзка с член 256, параграф 1 [ДФЕС] и член 274 ДФЕС да се тълкува в смисъл, че компетентен да се произнесе по жалби срещу решенията на [Seirekomitee] е Общият съд на Европейския съюз или съответният съд, компетентен съгласно разпоредбите на националното право?“.

По преюдициалните въпроси

По третия въпрос

- 43 С третия си въпрос, който следва да се разгледа на първо място, по същество запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 263 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че в рамките на оперативна програма, която попада в обхвата на Регламент № 1083/2006, както и на Регламент № 1080/2006 и цели насърчаване на европейското териториално сътрудничество, жалба срещу решение на комитет за наблюдение, с което се отхвърля заявление за финансиране, е от компетентността на Общия съд на Европейския съюз.

- 44 Съгласно член 263, първа алинея, първо изречение ДФЕС Съдът осъществява контрол относно законосъобразността на законодателните актове, на актовете на Съвета на Европейския съюз, на Комисията и на Европейската централна банка, с изключение на препоръките и становищата, както и на актовете на Европейския парламент и на Европейския съвет, предназначени да произведат правно действие по отношение на трети страни.
- 45 От друга страна, съгласно член 263, първа алинея, второ изречение ДФЕС Съдът контролира също така законосъобразността на актовете, издадени от органите, службите или агенциите на Съюза, предназначени да произведат правно действие по отношение на трети страни.
- 46 Според практиката на Съда механизмът за съдебен контрол, предвиден в член 263 ДФЕС, се прилага за създадените от законодателя на Съюза органи и служби или агенции, на които са били възложени правомощия за приемането на правно обвързващи актове по отношение на физически или юридически лица в конкретни области, като Европейската агенция за авиационна безопасност (ЕААБ), Европейската агенция по лекарствата (ЕМА), Европейска агенция по химикалите (ЕСНА), Службата на Общността за сортовете растения (CPVO) и Службата за хармонизация във вътрешния пазар (марки, дизайни и модели) (СХВП) (вж. в този смисъл решение Обединено кралство/Съвет и Парламент, C-270/12, EU:C:2014:18, т. 81).
- 47 Комитет за наблюдение, създаден в рамките на оперативна програма, предназначена да насърчи европейското териториално сътрудничество, не представлява една от тези институции, нито един от тези органи, служби или агенции.
- 48 В рамките на жалба по член 263 ДФЕС съдията на Съюза не е компетентен да се произнесе по законосъобразността на акт, постановен от национален орган (вж. в този смисъл решения Oleificio Borelli/Комисия, C-97/91, EU:C:1992:491, т. 9 и Швеция/Комисия, C-64/05 P, EU:C:2007:802, т. 91).
- 49 В настоящия случай съгласно член 63, параграфи 1 и 2 от Регламент № 1083/2006 „държавата членка“ създава комитет за наблюдение за всяка оперативна програма, а всеки комитет за наблюдение изготвя процедурния си правилник в рамките на институционалната, правната и финансовата рамка на съответната държава членка.
- 50 Тъй като в Регламент № 1083/2006 и Регламент № 1080/2006 е предвидена възможността за установяване на оперативни програми с цел насърчаване на европейското териториално сътрудничество, Seirekomitee е създаден съвместно от Република Естония и Република Латвия, както изрично е посочено в точка 7.1, втора алинея от програмния документ.
- 51 Ето защо на основание член 256 ДФЕС Общият съд не е компетентен да разгледа жалба срещу решение на комитет за наблюдение, какъвто е Seirekomitee, с което се отхвърля заявление за финансиране.
- 52 Предвид изложеното по-горе на третия въпрос следва да се отговори, че член 263 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че в рамките на оперативна програма, която попада в обхвата на Регламент № 1083/2006, както и на Регламент № 1080/2006 и цели да насърчи европейското териториално сътрудничество, жалба срещу решение на комитет за наблюдение, с което се отхвърля заявление за финансиране, не попада в компетентността на Общия съд на Европейския съюз.

По втория въпрос

- 53 С втория си въпрос по същество запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 267, първа алинея, буква б) ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че наръчник за програма, приет от комитет за наблюдение в рамките на оперативна програма, която попада в обхвата на Регламент № 1083/2006, както и на Регламент № 1080/2006 и цели да насърчи европейското териториално сътрудничество между две държави членки, какъвто е разглежданият в главното производство наръчник, представлява акт на институция, орган, служба или агенция на Съюза.
- 54 Както става ясно от отговора, даден на третия въпрос, Seirekomitee не е институция, орган, служба или агенция на Съюза.
- 55 Ето защо Съдът не е компетентен да осъществи контрол относно валидността на разпоредбите на наръчник за програма като разглеждания в главното производство.
- 56 Предвид изложеното по-горе на втория въпрос следва да се отговори, че член 267, първа алинея, буква б) ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че наръчник за програма, приет от комитет за наблюдение в рамките на оперативна програма, която попада в обхвата на Регламент № 1083/2006, както и на Регламент № 1080/2006 и цели да насърчи европейското териториално сътрудничество между две държави членки, какъвто е разглежданият в главното производство наръчник, не представлява акт на институция, орган, служба или агенция на Съюза, поради което Съдът не е компетентен да прецени валидността на разпоредбите на подобен наръчник.

По първия въпрос

- 57 С първия си въпрос по същество запитващата юрисдикция иска да се установи дали Регламент № 1083/2006 във връзка с член 47 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска разпоредба на наръчник за програма, приет от комитет за наблюдение в рамките на оперативна програма, сключена между две държави членки и целяща да насърчи европейското териториално сътрудничество, доколкото разпоредбата предвижда, че решение на комитета за наблюдение, с което се отхвърля заявление за финансиране, не подлежи на обжалване.
- 58 В настоящия случай оперативната програма между Естония и Латвия е изготвена съвместно от естонските и латвийските органи въз основа по-специално на Регламент № 1083/2006, както и на Регламент № 1080/2006, а впоследствие е одобрена и от Комисията.
- 59 В точка 7.1, девета алинея от програмния документ е посочено, че по-подробни разпоредби относно изпълнението на посочената оперативна програма ще бъдат включени в Наръчника за програмата. Въз основа на тази разпоредба Seirekomitee приема Наръчника за програмата, в който се съдържа спорната разпоредба, а именно точка 6.6, първа алинея, второ изречение.
- 60 Фактът, че Seirekomitee не представлява институция, орган, служба или агенция на Съюза, както става ясно от отговора, даден на третия поставен от запитващата юрисдикция въпрос, не изключва прилагането на член 47 от Хартата, ако приемането на Наръчника за програмата от Комитета е акт, който попада в приложното поле на правото на Съюза.
- 61 Ето защо следва да се разгледа дали приемането на Наръчника за програмата представлява прилагане на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата.
- 62 Според постоянната практика на Съда понятието „прилагане на правото на Съюза“ по смисъла на посочената разпоредба от Хартата предполага съществуването на известна степен на връзка, надхвърляща сходството между разглежданите области или прякото въздействие на една от областите върху другата (вж. по-специално решение *Kremzow*, C-299/95, EU:C:1997:254, т. 16).

- 63 В настоящия случай е достатъчно да се констатира, че правото на Съюза възлага на двете държави членки, засегнати от оперативната програма между Естония и Латвия, задължението да приложат тази програма.
- 64 По-специално, от една страна, посочените държави членки са длъжни да създадат комитет за наблюдение в приложение на член 63, параграфи 1 и 2 от Регламент № 1083/2006. От друга страна, всички мерки, целящи прилагането на посочената оперативна програма, сред които е Наръчникът за програмата, трябва да съответстват на разпоредбите на Регламент № 1083/2006 и Регламент № 1080/2006.
- 65 Ето защо следва да се констатира, че приемането на Наръчника за програмата от Seirekomitee представлява прилагане на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата.
- 66 Поради тази причина, когато е приемал посочения наръчник, Seirekomitee е трябвало да спази разпоредбите на Хартата.
- 67 В това отношение, що се отнася до принципа на ефективна правна защита, в член 47, първа алинея от Хартата е посочено, че всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в този член условия.
- 68 За да се гарантира спазването на правото на ефективни правни средства за защита в Съюза, член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС възлага на държавите членки да установяват правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза.
- 69 Последицата от отхвърлянето на заявление за финансиране от Seirekomitee по дело като това в главното производство е, че заявителят е окончателно отстранен от процедурата за предоставяне на субсидии, съфинансирани от Съюза, без да му е изпратено преди това каквото и да е решение.
- 70 От друга страна, от точка 6.6, първа алинея, второ изречение от Наръчника за програмата става ясно, че решенията на Seirekomitee не подлежат на обжалване. Следователно заявителят, чието искане за финансиране е било отхвърлено, няма никаква възможност да оспори решението за отказ.
- 71 При тези условия липсата на правно средство срещу подобно решение за отказ лишава заявителя от правото му на ефективни правни средства за защита в нарушение на член 47 от Хартата.
- 72 Следва да се добави, че съгласно член 52, параграф 1 от Хартата всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от Хартата, трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на същите права и свободи, както и че при спазване на принципа на пропорционалност ограничения могат да бъдат налагани само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора.
- 73 Във всеки случай обаче липсата на възможност за обжалване на решението да се отхвърли заявление за финансиране, като разглежданото в главното производство, е предвидена от самия Seirekomitee, а не от закона.
- 74 Ето защо се налага констатацията, че доколкото предвижда, че решение на Seirekomitee, с което се отхвърля заявление за финансиране, не подлежи на обжалване, Наръчникът за програмата нарушава принципа на ефективна правна защита, предвиден в член 47, първа алинея от Хартата.

- 75 Освен това следва да се припомни, че изискването за съдебен контрол на всяко решение на национален орган представлява основен принцип на правото на Съюза. По силата на този принцип националните юрисдикции трябва да се произнесат по законосъобразността на акт с неблагоприятни последици и да приемат за допустима подадена с тази цел жалба, дори националните процесуални закони да не предвиждат подаването на жалба в подобен случай (вж. в този смисъл решение *Oleificio Borelli/Комисия*, EU:C:1992:491, т. 13 и 14).
- 76 Предвид изложените по-горе съображения на първия въпрос следва да се отговори, че Регламент № 1083/2006 във връзка с член 47 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска разпоредба на наръчник за програма, приет от комитет за наблюдение в рамките на оперативна програма, сключена между две държави членки и целяща насърчаването на европейското териториално сътрудничество, доколкото разпоредбата не предвижда, че решение на комитета за наблюдение, с което се отхвърля заявление за финансиране, подлежи на обжалване пред юрисдикция на държава членка.

По ограничаването на действието във времето на настоящото решение

- 77 В хипотезата, в която настоящото решение би имало за последица разпоредба като разглежданата в главното производство да не отговаря на изискванията на правото на Съюза, в писменото си становище латвийското правителство иска от Съда да ограничи ex nunc последиците на решението си, с изключение на жалбите срещу решенията на Seirekomitee, които са подадени пред юрисдикциите на държавите членки преди постановяването на настоящото решение.
- 78 В подкрепа на искането си латвийското правителство подчертава, от една страна, че Република Естония и Република Латвия са действали добросъвестно, доколкото Регламент № 1083/2006 не е предвиждал изрично необходимостта да се предвиди механизъм за обжалване на решенията на Seirekomitee.
- 79 От друга страна, посоченото правителство изтъква, че ако решенията на Seirekomitee, с които се отхвърля заявление за финансиране, могат да бъдат оспорени пред съд, биха могли да се подадат голям брой жалби срещу решения, които са изпълнени. Оперативната програма между Естония и Латвия обаче се прилага до 2013 г., така че цялото финансиране, предвидено за прилагането ѝ, вече е разпределено. Поради тази причина това положение би довело до допълнително натоварване на националните бюджети.
- 80 Във връзка с това следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика тълкуването, което Съдът дава на норма на правото на Съюза при упражняване на компетентността си по член 267 ДФЕС, уточнява и изяснява значението и приложното поле на тази норма, както тя трябва или е трябвало да се разбира и прилага от момента на нейното влизане в сила. От това следва, че така разтълкувана, нормата може и трябва да се прилага от съдилищата дори спрямо правоотношения, възникнали и установени преди постановяване на решението по искането за тълкуване, ако обаче са изпълнени условията, които позволяват отнасянето пред компетентните юрисдикции на спор относно прилагането на посочената норма (вж. по-специално решения *Blaizot* и др., 24/86, EU:C:1988:43, т. 27 и *Vent De Colère* и др., C-262/12, EU:C:2013:851, т. 39).
- 81 Съдът може да ограничи единствено по изключение, въз основа на присъщия на правния ред на Европейския съюз общ принцип на правна сигурност, възможността всяко заинтересовано лице да се позове на разпоредба, на която той е дал тълкуване, за да оспори основани на добросъвестност правоотношения. За да бъде наложено подобно ограничение, е необходимо да

бъдат изпълнени два основни критерия, а именно добросъвестност на заинтересованите лица и риск от сериозни смущения (вж. по-специално решения Skov и Bilka, C-402/03, EU:C:2006:6, т. 51 и Vent De Colère и др., EU:C:2013:851, т. 40).

- 82 По отношение на риска от сериозни смущения следва да се констатира, че в настоящия случай тълкуването на правото на Съюза, дадено от Съда в настоящото решение, се отнася до правото на заявителите да могат да оспорят пред съд решенията на Seirekomitee, с които се отхвърлят заявленията им за финансиране. Компетентният национален съд трябва да се произнесе по всяка от жалбите, която ще бъде подадена, в зависимост от конкретните за случая обстоятелства.
- 83 При тези условия бюджетните последици, които биха могли да последват за Република Латвия, не могат да се определят единствено въз основа на тълкуването на правото на Съюза, дадено от Съда в рамките на настоящото дело (вж. по аналогия решение RWE Vertrieb, C-92/11, EU:C:2013:180, т. 61 и цитираната съдебна практика).
- 84 Ето защо се налага изводът, че наличието на риск от сериозни смущения по смисъла на цитираната в точка 81 от настоящото решение съдебна практика, което да оправдае ограничаването на действието във времето на настоящото решение, не може да се счита за доказано.
- 85 Доколкото вторият критерий, посочен в точка 81 от настоящото решение, не е изпълнен, не е необходимо да се проверява дали е изпълнен критерият за добросъвестност на заинтересованите лица.
- 86 От изложените съображения следва, че няма основание действието на настоящото решение да бъде ограничено във времето.

По съдебните разноски

- 87 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

- 1) **Член 263 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че в рамките на оперативна програма, която попада в обхвата на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 година за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1260/1999 и на Регламент (ЕО) № 1080/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 година относно Европейския фонд за регионално развитие и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1783/1999 и цели да насърчи европейското териториално сътрудничество, жалба срещу решение на комитет за наблюдение, с което се отхвърля заявление за финансиране, не попада в компетентността на Общия съд на Европейския съюз.**
- 2) **Член 267, първа алинея, буква б) ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че наръчник за програма, приет от комитет за наблюдение в рамките на оперативна програма, която попада в обхвата на Регламент № 1083/2006, както и на Регламент № 1080/2006, и цели да насърчи европейското териториално сътрудничество между две държава**

членки, какъвто е разглежданият в главното производство наръчник, не представлява акт на институция, орган, служба или агенция на Съюза, поради което Съдът на Европейския съюз не е компетентен да прецени валидността на разпоредбите на такъв наръчник.

- 3) Регламент № 1083/2006 във връзка с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска разпоредба на наръчник за програма, приет от комитет за наблюдение в рамките на оперативна програма, сключена между две държави членки и целяща насърчаването на европейското териториално сътрудничество, доколкото разпоредбата не предвижда, че решение на комитета за наблюдение, с което се отхвърля заявление за финансиране, подлежи на обжалване пред юрисдикция на държава членка.

Подписи