



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

17. september 2014*

»Præjudiciel forelæggelse — strukturfonde — forordning (EF) nr. 1083/2006 og nr. 1080/2006 — Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) — operationelt program med henblik på at fremme det europæiske territoriale samarbejde mellem Republikken Estland og Republikken Letland — overvågningsudvalgets afgørelse om afslag på støtte — bestemmelse, der foreskriver, at udvalgets afgørelser ikke kan gøres til genstand for domstolsprøvelse — artikel 267 TEUF — retsakt fra en af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer — Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder — gennemførelse af EU-retten — artikel 47 — ret til en effektiv domstolsbeskyttelse — retten til adgang til domstolsprøvelse — fastlæggelse af den medlemsstat, hvis retsinstanser har kompetence til at træffe afgørelse i et søgsmål«

I sag C-562/12,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tartu ringkonnakohus (Estland) ved afgørelse af 23. november 2012, indgået til Domstolen den 5. december 2012, i sagen:

Liivimaa Lihaveis MTÜ

mod

Eesti-Läti programmi 2007-2013 Seirekomitee,

procesdeltagere:

Eesti Vabariigi Siseministeerium,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, L. Bay Larsen, og dommerne M. Safjan (refererende dommer), J. Malenovský, A. Prechal og K. Jürimäe,

generaladvokat: N. Jääskinen

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 4. december 2013,

* Processprog: estisk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- Liivimaa Lihaveis MTÜ ved vandeadvokaat A. Sander
- den estiske regering ved K. Kraavi-Käerdi, som befuldmægtiget
- den lettiske regering ved I. Kalniņš og A. Nikolajeva, som befuldmægtigede
- Europa-Kommissionen ved A. Steiblytė og L. Naaber-Kivisoo, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 13. marts 2014,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 256, stk. 1, TEUF, artikel 263, stk. 1, andet punktum, TEUF, artikel 267, stk. 1, litra b), TEUF, artikel 274 TEUF, artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) og artikel 63, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 af 11. juli 2006 om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1260/1999 (EUT L 210, s. 25).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Liivimaa Lihaveis MTÜ (herefter »Liivimaa Lihaveis«), som er en sammenslutning af kvægproducenter, og Eesti-Läti programmi 2007-2013 Seirekomitee (overvågningsudvalget for det estisk-lettiske program 2007-2013, herefter »Seirekomitee«) vedrørende sidstnævntes afslag på en ansøgning om støtte indgivet af denne sammenslutning i forbindelse med gennemførelsen af dette program.

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning nr. 1083/2006

- 3 Forordning nr. 1083/2006 bestemmer i artikel 1, stk. 1 og 2:

»Denne forordning fastsætter generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) og Den Europæiske Socialfond (ESF) (i det følgende benævnt »strukturfondene«) og Samhørighedsfonden, jf. dog de specifikke bestemmelser i [Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1080/2006 af 5. juli 2006 om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1783/1999 (EUT L 210, s. 1)], [forordning] (EF) nr. 1081/2006 og [forordning] (EF) nr. 1084/2006.

Denne forordning fastlægger de mål, som strukturfondene og Samhørighedsfonden [...] skal bidrage til, kriterierne for, hvornår medlemsstaterne og regionerne er berettiget til at modtage midler fra disse fonde, samt de disponible finansielle midler og kriterierne for deres fordeling.«

4 Artikel 2, nr. 1), i forordning nr. 1083/2006 indeholder følgende begrebsdefinition:

»operationelt program«: et dokument forelagt af en medlemsstat og godkendt af Kommissionen, der fastsætter en udviklingsstrategi baseret på et sammenhængende sæt prioriteter, som skal gennemføres med støtte fra en fond eller for konvergenmålets vedkommende med støtte fra Samhørighedsfonden og EFRU«.

5 Forordningens artikel 32 med overskriften »Udarbejdelse og godkendelse af operationelle programmer« bestemmer i stk. 1 og 5:

»1. [Strukturfondenes og Samhørighedsfondens] aktiviteter i medlemsstaterne tager form af operationelle programmer inden for den nationale strategiske referenceramme. Hvert operationelt program skal omfatte en periode mellem den 1. januar 2007 og den 31. december 2013. Et operationelt program vedrører kun et af de tre mål i artikel 3, medmindre Kommissionen og medlemsstaten har aftalt andet.

[...]

5. Kommissionen vedtager hvert operationelt program hurtigst muligt, dog senest fire måneder efter at medlemsstaten har forelagt det formelt og ikke før den 1. januar 2007.«

6 Forordningens artikel 59, der har overskriften »Udpegelse af myndigheder«, bestemmer:

»1. For hvert operationelt program udpeger medlemsstaten følgende:

a) en forvaltningsmyndighed: national, regional eller lokal offentlig myndighed eller et offentligt eller privat organ, der af medlemsstaten er udpeget til at forvalte det operationelle program

[...]

3. Medlemsstaten vedtager bestemmelser for sine forbindelser med de myndigheder, der er omhandlet i stk. 1, og disses forbindelser med Kommissionen.

Uden at det berører denne forordning, fastsætter medlemsstaten de indbyrdes forbindelser mellem de myndigheder, der er omhandlet i stk. 1, som skal udføre deres opgaver i fuld overensstemmelse med den pågældende medlemsstats institutionelle, retlige og finansielle systemer.

[...]

5. Forordning (EF) nr. 1080/2006 fastsætter særlige forvaltnings- og kontrolregler for operationelle programmer under målet om europæisk territorielt samarbejde.

[...]«

7 Artikel 60 i forordning nr. 1083/2006 med overskriften »Forvaltningsmyndighedens funktioner« har følgende ordlyd:

»Forvaltningsmyndigheden har ansvaret for forvaltning og gennemførelse af det operationelle program i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning og navnlig for:

a) at sikre, at operationer udvælges til finansiering i overensstemmelse med de kriterier, der gælder for det operationelle program, og at de er i overensstemmelse med de relevante fællesskabsregler og nationale regler i hele deres gennemførelsesperiode

[...]

h) at lede retningslinjer for arbejdet i overvågningsudvalget og forsyne det med de dokumenter, der er nødvendige for, at kvaliteten af gennemførelsen af det operationelle program kan overvåges på baggrund af dets særlige mål.«

8 Forordningens artikel 63 med overskriften »Overvågningsudvalg« har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaten nedsætter et overvågningsudvalg for hvert operationelt program efter aftale med forvaltningsmyndigheden inden tre måneder efter den dato, hvor medlemsstaten underrettes om afgørelsen om godkendelse af det operationelle program. Der kan nedsættes et enkelt overvågningsudvalg for flere operationelle programmer.

2. Hvert overvågningsudvalg udarbejder sin egen forretningsorden inden for den pågældende medlemsstats institutionelle, retlige og finansielle ramme og vedtager denne efter aftale med forvaltningsmyndigheden for at udføre sine opgaver i overensstemmelse med denne forordning.«

9 Forordningens artikel 65 bestemmer:

»Overvågningsudvalget forvisser sig om, at effektiviteten og kvaliteten af gennemførelsen af det operationelle program er i overensstemmelse med følgende bestemmelser:

a) Det behandler og godkender kriterierne for udvælgelse af de operationer, der skal finansieres, inden seks måneder efter godkendelsen af det operationelle program og godkender eventuelle revisioner af disse kriterier i overensstemmelse med programmeringsbehovene.

[...]«

Forordning nr. 1080/2006

10 Artikel 1 i forordning nr. 1080/2006 bestemmer:

»1. Forordningen fastlægger [EFRU's] opgaver, anvendelsesområdet for dens støtte til målene om konvergens, regional konkurrenceevne og beskæftigelse samt europæisk territorielt samarbejde som defineret i artikel 3, stk. 2, i forordning [...] nr. 1083/2006.

2. EFRU reguleres af forordning [...] nr. 1083/2006 samt af nærværende forordning.«

11 Artikel 14, stk. 1 og 3, i forordning nr. 1083/2006 bestemmer:

»1. Medlemsstater, der deltager i et operationelt program, udpeger en fælles forvaltningsmyndighed, en fælles attesteringsmyndighed og en fælles revisionsmyndighed, idet sidstnævnte befinder sig i forvaltningsmyndighedens medlemsstat. Attesteringsmyndigheden modtager betalingerne fra Kommissionen og foretager generelt udbetalingerne til den ledende støttemodtager.

Forvaltningsmyndigheden skal efter at have rådført sig med de medlemsstater, der er repræsenteret i programområdet, oprette et fælles teknisk sekretariat. Sidstnævnte bistår forvaltningsmyndigheden og overvågningsudvalget og eventuelt revisionsmyndigheden med udførelsen af deres opgaver.

[...]

3. Hver medlemsstat, som deltager i det operationelle program, udpeger repræsentanter til overvågningsudvalget, jf. artikel 63 i forordning [...] nr. 1083/2006.«

- 12 Artikel 19 i forordning nr. 1083/2006 med overskriften »Udvælgelse af foranstaltninger« fastsætter i stk. 1 og 3:

»1. Operationer, der udvælges til operationelle programmer, hvis formål er at udvikle grænseoverskridende aktiviteter, jf. artikel 6, nr. 1), og at etablere og udvikle tværnationalt samarbejde, jf. artikel 6, nr. 2), skal omfatte støttemodtagere fra mindst to lande, hvoraf mindst det ene skal være en medlemsstat, som skal samarbejde på mindst to af følgende måder under hver operation: fælles udvikling, fælles gennemførelse, fælles personale og fælles finansiering.

[...]

3. Ud over de opgaver, der er anført i artikel 65 i forordning [...] nr. 1083/2006, er overvågningsudvalget eller et styringsudvalg, der aflægger rapport til dette, ansvarligt for udvælgelsen af operationer.«

Det operationelle program for Republikken Estland og Republikken Letland for perioden 2007-2013

- 13 Det operationelle program for Republikken Estland og Republikken Letland for 2007-2013 (herefter »det estisk-lettiske operationelle program«) tilsigter at fremme det europæiske territoriale samarbejde.

- 14 Programmet blev som omhandlet i artikel 32, stk. 5, i forordning nr. 1083/2006 vedtaget ved artikel 1 i Europa-Kommissionens afgørelse K(2007) 6603 endelig af 21. december 2007.

- 15 Det estisk-lettiske operationelle program blev omhandlet i dokumentet »Eesti-Läti programm 2007-2013« (programmet for Estland og Letland for perioden 2007-2013, herefter »programdokumentet«) med referencenummeret CCI nr. 2007 CB 163 PO 050, som blev udarbejdet af myndighederne i Republikken Estland og Republikken Letland i fællesskab.

- 16 Som omhandlet i forordning nr. 1083/2006 og nr. 1080/2006 blev bl.a. reglerne for forvaltningsmyndighedens, attesteringsmyndighedens og revisionsmyndighedens udpegelse og funktion præciseret i programdokumentet.

- 17 I programdokumentets punkt 7.1 med overskriften »Forvaltning af programmet« anføres følgende i andet, femte, syvende og niende afsnit:

»Estland og Letland har i overensstemmelse med artikel 63 i forordning [nr. 1083/2006] oprettet et fælles overvågningsudvalg, som sikrer effektiviteten og kvaliteten af det operationelle programs gennemførelse.

[...]

Estland og Letland har besluttet at oprette denne struktur med henblik på en fælles gennemførelse af [det estisk-lettiske operationelle program] i Estland. Indenrigsministeriet er blevet udpeget til at handle som programmets forvaltningsmyndighed, attesteringsmyndighed og revisionsmyndighed [...].

[...]

De ovennævnte myndigheder udfører i overensstemmelse med artikel 59, stk. 3, i forordning [nr. 1083/2006] deres opgaver i fuld overensstemmelse med Republikken Estlands institutionelle, retlige og finansielle systemer.

[...]

Nærmere bestemmelser om gennemførelsen af [det estisk-lettiske operationelle program], som supplerer de bestemmelser, der er fastlagt i de følgende kapitler af det operationelle program, fastsættes i programvejledningen. Programvejledningen skal vedtages af overvågningsudvalget ved dets første møde. Bestemmelserne i denne vejledning er bindende for de myndigheder, der har ansvaret for at gennemføre programmet, samt for programmets hovedmodtagere af støtte og de andre støttemodtagere.«

- 18 Programdokumentets punkt 7.2.2 med overskriften »Forvaltningsmyndighedens funktioner« foreskriver:

»Som omhandlet i artikel 60 i forordning [nr. 1083/2006] og artikel 14, stk. 1, og artikel 15 i forordning [nr. 1080/2006] har forvaltningsmyndigheden ansvaret for, at det [estisk-lettiske operationelle program] gennemføres i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, og særlig:

- a) at sikre, at operationer udvælges til finansiering i overensstemmelse med de kriterier, der gælder for det operationelle program, og at de er i overensstemmelse med de relevante fællesskabsregler og nationale regler i hele deres gennemførelsesperiode. [...]

[...]

Derudover skal forvaltningsmyndigheden:

[...]

når overvågningsudvalget har truffet afgørelse vedrørende finansieringen (artikel 19, stk. 3, i forordning [nr. 1080/2006]), efter aftale med hovedstøttemodtageren fastlægge gennemførelsesbestemmelserne for hver operation (støtteaftale) (forordning [nr. 1080/2006], artikel 15, stk. 2)

[...]«

- 19 Programdokumentets punkt 7.6.1 om overvågningsudvalgets opgaver har følgende ordlyd:

»Som omhandlet i artikel 65 i forordning [nr. 1083/2006] sikrer udvalget effektiviteten og kvaliteten af gennemførelsen af det [estisk-lettiske operationelle program] i overensstemmelse med de følgende bestemmelser:

- a) Det behandler og godkender kriterierne for udvælgelse af de operationer, der skal finansieres, inden seks måneder efter godkendelsen af det operationelle program og godkender eventuelle revisioner af disse kriterier i overensstemmelse med programmeringsbehovene.

[...]

Derudover skal overvågningsudvalget:

[...]

udvælge de operationer, der skal finansieres (artikel 19, stk. 3, i forordning [nr. 1080/2006])

[...]«

- 20 Programdokumentets punkt 7.6.2, fjerde afsnit, præciserer i den henseende, at overvågningsudvalget skal sammensættes af højst syv repræsentanter fra Estland og Letland.

- 21 I henhold til programdokumentets punkt 7.7.1 har det fælles tekniske sekretariat, som oprettes af forvaltningsmyndigheden og er ansvarlig for at styre det [estisk-lettiske operationelle program], sæde i Tartu (Estland), mens sekretariatets informationskontor befinder sig i Riga (Letland).
- 22 Programdokumentets punkt 9.4, første afsnit, bestemmer:
- »Overvågningsudvalget, som består af medlemmer fra Estland og Letland samt repræsentanter for Kommissionen, forvaltningsmyndigheden og det fælles tekniske sekretariat i deres rådgivende rolle, foretager udvælgelsen af de finansierede operationer.«
- 23 Programdokumentets punkt 9.5 har følgende ordlyd:
- »Efter overvågningsudvalgets godkendelse af ansøgningen om finansiering udfærdiger forvaltningsmyndigheden en støtteaftale, der skal indgås med hovedstøttemodtageren for den godkendte operation.«
- 24 Seirekomitee vedtog en programvejledning af 1. december 2009 for det [estisk-lettiske operationelle program] (»herefter programvejledningen«), som bl.a. giver vejledning vedrørende udarbejdelsen af ansøgninger om støtte og om projekternes gennemførelse, kontrol, rapportering og afslutning. Programvejledningens punkt bestemmer in fine, at »denne vejledning udgør de væsentligste retningslinjer for ansøgerne«.
- 25 Programvejledningens punkt 6.6, første og andet afsnit, i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, har følgende ordlyd:
- »Afgørelserne vedrørende, hvilke projekter der skal finansieres, træffes af overvågningsudvalget [...] på grundlag af bedømmelsesresultaterne. [Overvågningsudvalgets] afgørelser kan ikke indbringes for nogen ret.
- Efter at [overvågningsudvalget] har truffet afgørelser vedrørende finansiering, modtager de ansvarlige for de projekter, der ikke modtager støtte, et brev fra det fælles tekniske sekretariat, som angiver begrundelsen for, at ansøgningen er blevet forkastet. [Det fælles tekniske sekretariat] afsender dette brev inden for ti arbejdsdage fra overvågningsudvalgets møde at regne.«
- 26 I øvrigt vedtog Seirekomitee den 29. maj 2009 procedureregler for gennemførelsen af det [estisk-lettiske operationelle program]. Ifølge procedurereglernes regel 1, punkt 2, har overvågningsudvalget officielt sæde samme steds som det fælles tekniske sekretariat, og dette er derfor beliggende i Tartu.

Estisk ret

- 27 § 2, stk. 1, i forvaltningsprocesloven (haldusmenetluse seadus, RT I 2001, 58, 354), vedtaget den 6. juni 2001, i den affattelse, som var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen (herefter »forvaltningsprocesloven«), har følgende ordlyd:
- »En forvaltningsprocedure er en handling foretaget af en forvaltningsmyndighed (artikel 8) ved bekendtgørelsen af regler (artikel 88) eller en forvaltningsakt (artikel 51 og 52), ved gennemførelsen af en forvaltningsakt (artikel 106) eller ved indgåelsen af en administrativ aftale (artikel 95).«

28 Samme lovs § 8, stk. 1, bestemmer:

»En forvaltningsmyndighed er en institution, en forsamling eller en person, der i henhold til lov, administrativ bestemmelse eller kontrakt er bemyndiget til at varetage opgaver henhørende under den offentlige forvaltning.«

29 Forvaltningsproceslovens § 51, stk. 1, bestemmer:

»En forvaltningsakt er en bekendtgørelse, en afgørelse, en forordning, et cirkulære eller en anden akt, som er fastsat af en forvaltningsmyndighed i forbindelse med varetagelsen af forvaltningsopgaver vedrørende offentligretlige forhold for at afgøre en given sag for at fastslå eller ændre en persons rettigheder eller pligter eller bringe disse til ophør.«

30 § 1, stk. 1-3 og 5, i lov om strukturstøtte for perioden 2007-2013 (periodi 2007-2013 struktuuritoetuse seadus, RT I 2006, 59, 440), vedtaget den 7. december 2006, i den affattelse, som var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen, har følgende ordlyd:

»1. Nærværende lov fastsætter grundlaget og proceduren for ydelse og anvendelse, tilbagesøgning og tilbagebetaling af strukturstøtte samt grundlaget for kontrollen med ydelse og anvendelse af strukturstøtte og reglerne for klageproceduren.

2. Nærværende lov finder anvendelse på ydelse og anvendelse af midler, der stilles til rådighed i henhold til et operationelt program for strukturstøtte, der er vedtaget af EU-Kommissionen [...] i henhold til artikel 32, stk. 5, i forordning [...] nr. 1083/2006 [...]

3. Bestemmelserne i nærværende lovs kapitel 8 samt § 2, § 3, stk. 4, § 5, § 14, § 21, stk. 1, § 22, § 25, stk. 1, 2, 4, 5, 7 og 8, § 26-28, § 30, stk. 2 og 3, og § 31-33 finder anvendelse på ydelse og anvendelse af strukturstøtte i henhold til operationelle programmer, der skal tilgodese det i artikel 3, stk. 2, litra c), i [...] forordning [...] nr. 1083/2006 nævnte mål om europæisk territorialt samarbejde.

[...]

5. Forvaltningsproceslovens bestemmelser finder anvendelse på den procedure, der er fastsat i henhold til nærværende lov, dog med forbehold af de særlige bestemmelser, der er fastsat i henhold til nærværende lov.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

31 Det fremgår af forelæggelseskendelsen og indlæggene for Domstolen, at Liivimaa Lihaveis den 19. april 2010 indgav en ansøgning om finansiering af et projekt om at »skabe et nyt produkt med et nyt brand på grundlag af kvalitetskvæg, der opdrættes på de mest forskelligartede græsarealer i Estland og Letland«.

32 Ved skrivelse af 19. april meddelte det fælles tekniske sekretariat Liivimaa Lihaveis, at dens ansøgning havde bestået første fase af udvælgelsesproceduren, og at den i teknisk henseende var blevet fundet at være berettiget til støtte. I samme skrivelse anførte det fælles tekniske sekretariat, at det ville foretage en kvalitativ vurdering af ansøgningen, og at den endelige afgørelse ville blive truffet af Seirekomitee den 29. juni 2010.

33 Ved skrivelse af 7. juli 2010 meddelte det fælles tekniske sekretariat Liivimaa Lihaveis, at Seirekomitee havde afslået dens ansøgning om støtte. Begrundelserne for afslaget var anført i skrивelsen.

- 34 Ved skrivelse af 23. juli 2010 henvendte Liivimaa Lihaveis sig til det fælles tekniske sekretariat og det estiske indenrigsministerium og gjorde opmærksom på den omstændighed, at Liivimaa Lihaveis var blevet informeret om afslaget på ansøgningen ved en almindelig skrivelse og ikke ved en forvaltningsakt. Liivimaa Lihaveis anmodede om at få tilsendt en forvaltningsakt, der formaliserede Seirekomitees afgørelse om afslag på ansøgningen.
- 35 Forvaltningsmyndigheden meddelte i en udveksling af e-mails, som fulgte efter denne skrivelse, det estiske indenrigsministerium, at der ikke i forbindelse med det estisk-lettiske operationelle program blev vedtaget nogen formel forvaltningsafgørelse om godkendelse af eller afslag på ansøgningerne om projektfansiering, idet referatet af Seirekomitees møde og det fælles tekniske sekretariats skrivelse vedrørende godkendelse af eller afslag på finansiering af et projekt, for hvilket der var blevet ansøgt om støtte, udgjorde de officielle dokumenter. Forvaltningsmyndigheden henviste i den henseende til programvejledningens 6.6, hvorefter afgørelse om projektfansiering træffes af Seirekomitee, hvis afgørelser ikke kan prøves ved domstolene, og hvorefter de ansvarlige for projekter, der ikke modtager støtte, udelukkende modtager en skrivelse, der forklarer dem grundene til afslaget.
- 36 Den 16. september 2010 tilsendte direktøren for forvaltningsmyndigheden Liivimaa Lihaveis en skrivelse, hvortil som bilag var vedlagt et uddrag af referatet fra Seirekomitees møde den 28. og 29. juni 2010, hvori afgørelsen om afslag på Liivimaa Lihaveis' ansøgning om støtte var nævnt.
- 37 Liivimaa Lihaveis anlagde sag ved Tartu halduskohus (forvaltningsdomstolen i Tartu) med påstand om, at Seirekomitees afgørelse om afslag på ansøgningen blev annulleret, og at Seirekomitee blev pålagt at foretage en ny vurdering af ansøgningen og at træffe en administrativ afgørelse i overensstemmelse med loven. Ved kendelse af 21. september 2011 afviste Tartu halduskohus den anlagte sag.
- 38 Den 3. oktober 2011 iværksatte Liivimaa Lihaveis appel af denne kendelse ved Tartu ringkonnakohus (appelretten i Tartu).
- 39 Den forelæggende ret har for det første anført, at Seirekomitee er et organ, der er oprettet ved fælles aftale af Republikken Estland og Republikken Letland på grundlag af artikel 63, stk. 1, i forordning nr. 1083/2006 og programdokumentet. Derfor bør chartret i overensstemmelse med dets artikel 51, stk. 1, finde anvendelse i en sag som den i hovedsagen omhandlede. Det er imidlertid i strid med artikel 63, stk. 2, i forordning nr. 1083/2006, sammenholdt med chartrets artikel 47, at Seirekomitees afgørelse i tilfælde af et afslag på en ansøgning om støtte ikke kan anfægtes ved nogen domstol i henhold til programvejledningens punkt 6.6.
- 40 Endvidere er Seirekomitee hverken en forvaltningsmyndighed som omhandlet i forvaltningsprocesloven, et privatretligt organ eller en international organisation oprettet ved traktat. Når dette udvalg, som er foreskrevet i programdokumentet, er blevet oprettet på grundlag af en kommissionsbeslutning, udgør det et EU-organ. Programvejledningen, som er vedtaget af Seirekomitee, er således en retsakt, der tilsigter at gennemføre den afledte EU-ret, og den har en bindende karakter for de personer, der ønsker at opnå støtte inden for rammerne af det estisk-lettiske operationelle program.
- 41 Den forelæggende ret har endelig anført, at programvejledningens punkt 6.6 har til formål at skabe retsvirkninger over for tredjemand. Den Europæiske Unions Ret har derfor kompetence til at træffe afgørelse i et søgsmål til prøvelse af en afgørelse om afslag fra Seirekomitee. Hvis det antages, at programvejledningen ikke har sådanne retsvirkninger, bør tvisten afgøres af den nationale kompetente retsinstans i overensstemmelse med artikel 274 TEUF. Da det operationelle program omfatter Republikken Estland og Republikken Letland, vil der samtidigt kunne anlægges sag ved retsinstanserne i hver af disse stater med risiko for, at der afsiges modstridende domme.

- 42 Under disse omstændigheder har Tartu ringkonnakohus besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er forretningsordningen for et overvågningsudvalg, der er nedsat af to medlemsstater i fællesskab – såsom programvejledningen for [Seirekomitee] – hvorefter overvågningsudvalgets afgørelser ikke kan indbringes for nogen ret (programvejledningens nr. 6.6, stk. 4: »The decisions of the Monitoring Committee are not appealable at any place of jurisdiction«), forenelig med artikel 63, stk. 2, i [forordning nr. 1083/2006], sammenholdt med [chartrets] artikel 47? «
 - 2) Såfremt [det første] spørgsmål besvares benægtende: Skal artikel 267, stk. 1, litra b), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde fortolkes således, at punkt 6.6, stk. 4, i [programvejledningen] skal anses for en retsakt udstedt af en af Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer, der skal kendes ugyldig?
 - 3) Såfremt [det første] spørgsmål besvares benægtende: Skal artikel 263, stk. 1, andet punktum, [TEUF], sammenholdt med artikel 256, stk. 1, [TEUF] og artikel 274 [TEUF], fortolkes således, at Den Europæiske Unions Ret eller den i henhold til national ret kompetente domstol har kompetence til at påkende sager angående afgørelser, der er truffet af [Seirekomitee]?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det tredje spørgsmål

- 43 Med det tredje spørgsmål, som behandles først, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 263 TEUF skal fortolkes således, at et søgsmål til prøvelse af et overvågningsudvalgs afgørelse, hvorved der i forbindelse med et operationelt program i henhold til forordning nr. 1083/2006 og forordning nr. 1080/2006, som tilsigter at fremme det europæiske territoriale samarbejde, gives afslag på en ansøgning om støtte, henhører under Den Europæiske Unions Rets kompetence.
- 44 Som fastlagt i artikel 263, stk. 1, første punktum, TEUF prøver Domstolen lovligheden af lovgivningsmæssige retsakter, af retsakter vedtaget af Rådet for Den Europæiske Union, Kommissionen eller Den Europæiske Centralbank, bortset fra henstillinger og udtalelser, samt af de af Europa-Parlamentets og Det Europæiske Råds retsakter, der skal have retsvirkning over for tredjemand.
- 45 I henhold til artikel 263, stk. 1, andet punktum, TEUF prøver Domstolen også lovligheden af de af Unionens organer, kontorer og agenturers retsakter, der skal have retsvirkning over for tredjemand.
- 46 I henhold til Domstolens praksis finder den i artikel 263 TEUF foreskrevne mekanisme til domstolskontrol anvendelse på organer, kontorer og agenturer, der er oprettet af EU-lovgiver, og som har beføjelse til at vedtage retsakter, der er retligt bindende for fysiske eller juridiske personer på særlige områder såsom Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur (EASA), Det Europæiske Lægemiddelagentur (EMA), Det Europæiske Kemikalieagentur (ECHA), EF-Sortsmyndigheden (CPVO) og Kontoret for Harmonisering i det Indre Marked (Varemærker og Design) (KHIM) (jf. i denne retning dom Det Forenede Kongerige mod Rådet og Parlamentet, C-270/12, EU:C:2014:18, præmis 81).
- 47 Et overvågningsudvalg oprettet i forbindelse med et operationelt program med det formål at fremme det europæiske territoriale samarbejde udgør hverken en af disse EU-institutioner eller et af disse EU-organer, kontorer og agenturer.

- 48 Inden for rammerne af et sagsanlæg i medfør af traktatens artikel 263 TEUF har Unionens retsinstanser ikke kompetence til at træffe afgørelse om lovmæssigheden af en retsakt udstedt af en national myndighed (jf. i denne retning domme *Oleificio Borelli mod Kommissionen*, C-97/91, EU:C:1992:491, præmis 9, og *Sverige mod Kommissionen*, C-64/05 P, EU:C:2007:802, præmis 91).
- 49 I den foreliggende sag nedsætter »medlemsstaten« i henhold til artikel 63, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1083/2006 et overvågningsudvalg for hvert operationelt program, og hvert overvågningsudvalg udarbejder sin egen forretningsorden inden for den pågældende medlemsstats institutionelle, retlige og finansielle ramme.
- 50 Forordning nr. 1083/2006 og nr. 1080/2006 foreskriver muligheden for at oprette operationelle programmer med henblik på at fremme det europæiske territoriale samarbejde, og Seirekomitee blev oprettet af Republikken Estland og Republikken Letland i fællesskab som udtrykkeligt fastsat i programdokumentets punkt 7.1, andet afsnit.
- 51 Den Europæiske Unions Ret har derfor ikke i medfør af artikel 256 TEUF kompetence til at påkende en sag om prøvelse af en afgørelse fra et overvågningsudvalg såsom Seirekomitee, der giver afslag på en ansøgning om støtte.
- 52 Henset til det foregående skal artikel 263 TEUF fortolkes således, at i forbindelse med et operationelt program i henhold til forordning nr. 1083/2006 og forordning nr. 1080/2006, som tilsigter at fremme det europæiske territoriale samarbejde, henhører et søgsmål til prøvelse af et overvågningsudvalgs afgørelse, hvorved der gives afslag på en ansøgning om støtte, ikke under Den Europæiske Unions Rets kompetence.

Det andet spørgsmål

- 53 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 267, stk. 1, litra b), TEUF skal fortolkes således, at en programvejledning, der er vedtaget af et overvågningsudvalg i forbindelse med et operationelt program i henhold til forordning nr. 1083/2006 og nr. 1080/2006, som tilsigter at fremme det europæiske territoriale samarbejde mellem to medlemsstater, såsom det i hovedsagen omhandlede, udgør en retsakt fra en af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer.
- 54 Som det fremgår af svaret på det tredje spørgsmål, er Seirekomitee ikke en af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer.
- 55 Som følge deraf har Domstolen ikke kompetence til at efterprøve gyldigheden af bestemmelserne i en programvejledning som den i hovedsagen omhandlede.
- 56 Henset til det foregående skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 267, stk. 1, litra b), TEUF skal fortolkes således, at en programvejledning, der er vedtaget af et overvågningsudvalg i forbindelse med et operationelt program i henhold til forordning nr. 1083/2006 og nr. 1080/2006, som tilsigter at fremme det europæiske territoriale samarbejde mellem to medlemsstater, såsom den i hovedsagen omhandlede, ikke udgør en retsakt fra en af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer, og at Domstolen derfor ikke har kompetence til at bedømme gyldigheden af bestemmelserne i en sådan vejledning.

Det første spørgsmål

- 57 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om forordning nr. 1083/2006, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at den er til hinder for en bestemmelse i en programvejledning vedtaget af et overvågningsudvalg i forbindelse med et

operationelt program, der er indgået mellem to medlemsstater, og som tilsigter at fremme det europæiske territoriale samarbejde, for så vidt som denne bestemmelse foreskriver, at en afgørelse fra dette overvågningsudvalg om afslag på en ansøgning om støtte ikke kan gøres til genstand for prøvelse ved en retsinstans i en medlemsstat.

- 58 I den foreliggende sag blev det estisk-lettiske operationelle program udarbejdet i fællesskab af de estiske og de lettiske myndigheder på grundlag af bl.a. forordning nr. 1083/2006 og nr. 1080/2006, og det blev efterfølgende vedtaget af Kommissionen.
- 59 Programdokumentets punkt 7.1, niende afsnit, foreskriver, at nærmere bestemmelser om det operationelle programs gennemførelse skal fastsættes i programvejledningen. På grundlag af denne bestemmelse vedtog Seirekomitee programvejledningen, hvori den omtvistede bestemmelse er anført, nemlig programvejledningens punkt 6.6, første afsnit, andet punktum.
- 60 Den omstændighed, at Seirekomitee, som det fremgår af svaret på den forelæggende rets tredje spørgsmål, ikke er en af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer, udelukker ikke, at chartrets artikel 47 finder anvendelse, hvis dette udvalgs vedtagelse af programvejledningen er en retsakt, der er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde.
- 61 Det bør derfor undersøges, om vedtagelsen af programvejledningen udgør en gennemførelse af EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1.
- 62 Ifølge Domstolens faste praksis kræver begrebet »gennemførelse af EU-retten« som omhandlet i denne bestemmelse i chartret, at der foreligger en vis grad af tilknytning, som går ud over den beslægtethed, der måtte findes mellem de omhandlede områder, eller den indirekte virkning, som et område kan have på et andet (jf. bl.a. dom Kremzow, C-299/95, EU:C:1997:254, præmis 16).
- 63 Det er i den foreliggende sag tilstrækkeligt at fastslå, at EU-retten pålægger de to medlemsstater, der er berørte af det estisk-lettiske operationelle program, en forpligtelse til at gennemføre dette program.
- 64 Disse medlemsstater er mere konkret forpligtede til for det første at oprette et overvågningsudvalg i henhold til artikel 63, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1083/2006. For det andet skal samtlige de foranstaltninger, der træffes med henblik på anvendelsen af dette operationelle program, heriblandt programvejledningen, overholde bestemmelserne i forordning nr. 1083/2006 og nr. 1080/2006.
- 65 Det må derfor fastslås, at Seirekomitees vedtagelse af programvejledningen udgør en gennemførelse af EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1.
- 66 Som følge deraf skal Seirekomitee ved vedtagelsen af denne vejledning overholde chartrets bestemmelser.
- 67 Artikel 47, stk. 1, i chartret bestemmer i den henseende for så vidt angår princippet om effektiv domstolsbeskyttelse, at enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i denne artikel.
- 68 For at sikre overholdelsen af denne ret til effektive retsmidler inden for Unionen pålægger artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU medlemsstaterne at tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten
- 69 I en sag som hovedsagen har Seirekomitees afslag på en ansøgning om støtte til følge, at ansøgeren endeligt udelukkes fra tildelingsproceduren for støtte, der medfinansieres af Unionen, uden at ansøgeren senere gives meddelelse om nogen afgørelse.

- 70 Det fremgår i øvrigt af programvejledningens punkt 6.6, første afsnit, andet punktum, at Seirekomitees afgørelser ikke kan gøres til genstand for retlig prøvelse. En ansøger, der har fået afslag på sin ansøgning om støtte, har derfor ingen mulighed for at anfægte afgørelsen om afslaget.
- 71 Under disse omstændigheder fratager den manglende mulighed for at anlægge søgsmål til prøvelse af en sådan afgørelse om afslag i strid med chartrets artikel 47 ansøgeren hans ret til effektive retsmidler.
- 72 Det må tilføjes, at i henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, skal enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved chartret, være fastlagt i lovgivningen og respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold, og at der under hensyn til proportionalitetsprincippet kun kan indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk opfylder mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.
- 73 Den manglende adgang til at anlægge sag til prøvelse af en afgørelse om afslag på en ansøgning om støtte som den i hovedsagen omhandlede er under alle omstændigheder foreskrevet af Seirekomitee selv og ikke fastsat ved lov.
- 74 Som følge deraf må det fastslås, at programvejledningen, for så vidt som det deri foreskrives, at en afgørelse fra Seirekomitee, som giver afslag på en ansøgning om støtte, ikke kan prøves ved et søgsmål, ikke overholder princippet om effektiv domstolsbeskyttelse som foreskrevet i chartrets artikel 47, stk. 1.
- 75 Det bemærkes derudover, at kravet om domstolsprøvelse af enhver afgørelse truffet af en national myndighed er et almindeligt EU-retligt princip. I henhold til dette princip tilkommer det de nationale domstole at træffe afgørelse vedrørende lovligheden af en bebyrdende afgørelse og at antage et søgsmål anlagt til prøvelse deraf til realitetsbehandling, selv hvis de nationale processuelle regler ikke foreskriver en søgsmålskompetence i tilsvarende sager (jf. i denne retning dom *Oleificio Borelli mod Kommissionen*, EU:C:1992:491, præmis 13 og 14).
- 76 Henset til de ovenfor anførte betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at forordning nr. 1083/2006, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at den er til hinder for en bestemmelse i en programvejledning vedtaget af et overvågningsudvalg i forbindelse med et operationelt program, der er indgået mellem to medlemsstater, og som tilsigter at fremme det europæiske territoriale samarbejde, for så vidt som denne bestemmelse ikke foreskriver, at en afgørelse fra dette overvågningsudvalg om afslag på en ansøgning om støtte kan gøres til genstand for prøvelse ved en retsinstans i en medlemsstat.

Begrænsning af dommens tidsmæssige virkninger

- 77 For det tilfælde, at denne dom vil medføre, at en bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede ikke opfylder kravene efter EU-retten, har den lettiske regering i sit skriftlige indlæg anmodet Domstolen om at begrænse dommens tidsmæssige virkninger *ex nunc* med undtagelse af søgsmål, som ved medlemsstaternes retsinstanser er blevet anlagt til prøvelse af Seirekomitees afgørelser før afsigelsen af denne dom.
- 78 Den lettiske regering har til støtte for sin påstand fremhævet, at Republikken Estland og Republikken Letland for det første handlede i god tro, idet det ikke i forordning nr. 1083/2006 udtrykkeligt er anført, at det skulle være nødvendigt at foreskrive en mekanisme til prøvelse af Seirekomitees afgørelser.
- 79 For det andet har denne regering gjort gældende, at hvis Seirekomitees afgørelser om afslag på anmodninger om støtte kan anfægtes ved domstolene, vil dette kunne føre til et stort antal sager til prøvelse af afgørelser, som er blevet gennemført. Det estisk-lettiske operationelle program fandt

imidlertid anvendelse indtil 2013, således at hele den finansiering, der var foreskrevet til programmets gennemførelse, allerede er blevet tildelt. Derfor ville en sådan situation medføre yderligere udgifter for de nationale budgetter.

- 80 Det bemærkes i denne forbindelse, at den fortolkning, som Domstolen foretager af en EU-retlig regel under udøvelse af sin kompetence i henhold til artikel 267 TEUF, ifølge fast retspraksis belyser og præciserer betydningen og rækkevidden af den pågældende regel, således som den skal forstås og anvendes, henholdsvis burde have været forstået og anvendt fra sin ikrafttræden. Heraf følger, at den således fortolkede regel kan og skal anvendes af retten i forbindelse med retsforhold, der er stiftet og består, før der afsiges dom vedrørende fortolkningsanmodningen, såfremt betingelserne for at forelægge de kompetente domstole en tvist om anvendelsen af den nævnte regel i øvrigt er opfyldt (jf. bl.a. domme Blaizot m.fl., 24/86, EU:C:1988:43, præmis 27, og Vent De Colère m.fl., C-262/12, EU:C:2013:851, præmis 39).
- 81 Domstolen vil kun undtagelsesvis i henhold til et almindeligt retssikkerhedsprincip, der er sikret i Den Europæiske Unions retsorden, kunne foranlediges til at begrænse borgernes mulighed for at påberåbe sig en således fortolket bestemmelse med henblik på anfægtelse af tidligere i god tro stiftede retsforhold. For at der kan træffes bestemmelse om en sådan begrænsning, skal to hovedbetingelser være opfyldt, nemlig at de berørte kredse skal være i god tro, og at der skal være fare for alvorlige forstyrrelser (jf. bl.a. domme Skov og Bilka, C-402/03, EU:C:2006:6, præmis 51, og Vent De Colère m.fl., EU:C:2013:851, præmis 40).
- 82 Med hensyn til risikoen for alvorlige forstyrrelser må det fastslås, at Domstolens fortolkning af EU-retten i denne sag vedrører ansøgenes ret til at kunne anfægte Seirekomitees afgørelser om afslag på deres ansøgninger om støtte for domstolene. Det tilkommer den kompetente nationale ret at træffe afgørelse om hvert af de søgsmål, som måtte blive anlagt i lyset af de faktiske omstændigheder i hver enkelt sag.
- 83 Under disse omstændigheder kan de budgetmæssige konsekvenser, som vil kunne følge deraf for Republikken Letland, ikke udelukkende fastlægges på grundlag af den fortolkning af EU-retten, som Domstolen anlægger inden for rammerne af denne sag (jf. analogt dom RWE Vertrieb, C-92/11, EU:C:2013:180, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).
- 84 Det skal følgelig fastslås, at det ikke kan anses for godtgjort, at der foreligger en risiko for alvorlige forstyrrelser som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 81, der er af en sådan art, at den kan berettige en begrænsning af denne doms tidsmæssige virkninger.
- 85 Eftersom det andet kriterium i denne doms præmis 81 ikke er opfyldt, er det uforholdt at efterprøve, hvorvidt kriteriet om, at de berørte parter skal være i god tro, er opfyldt.
- 86 Det følger af disse betragtninger, at der ikke er grundlag for at begrænse denne doms tidsmæssige virkninger.

Sagens omkostninger

- 87 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 263 TEUF skal fortolkes således, at i forbindelse med et operationelt program i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 af 11. juli 2006 om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1260/1999 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1080/2006 af 5. juli 2006 om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1783/1999, som tilsigter at fremme det europæiske territoriale samarbejde, henhører et søgsmål til prøvelse af et overvågningsudvalgs afgørelse, hvorved der gives afslag på en ansøgning om støtte, ikke under Den Europæiske Unions Rets kompetence.
- 2) Artikel 267, stk. 1, litra b), TEUF skal fortolkes således, at en programvejledning, der er vedtaget af et overvågningsudvalg i forbindelse med et operationelt program i henhold til forordning nr. 1083/2006 og nr. 1080/2006, som tilsigter at fremme det europæiske territoriale samarbejde mellem to medlemsstater, såsom den i hovedsagen omhandlede, ikke udgør en retsakt fra en af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer, og at Den Europæiske Unions Domstol derfor ikke har kompetence til at bedømme gyldigheden af bestemmelserne i en sådan vejledning.
- 3) Forordning nr. 1083/2006, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at den er til hinder for en bestemmelse i en programvejledning vedtaget af et overvågningsudvalg i forbindelse med et operationelt program, der er indgået mellem to medlemsstater, og som tilsigter at fremme det europæiske territoriale samarbejde, for så vidt som denne bestemmelse ikke foreskriver, at en afgørelse fra dette overvågningsudvalg om afslag på en ansøgning om støtte kan gøres til genstand for prøvelse ved en retsinstans i en medlemsstat.

Underskrifter