



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (neljas koda)

17. september 2014*

Eelotsusetaotlus — Struktuurifondid — Määrused (EÜ) nr 1083/2006 ja nr 1080/2006 — Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF) — Eesti Vabariigi ja Läti Vabariigi koostatud rakenduskava Euroopa territoriaalse koostöö edendamiseks — Seirekomitee otsus jätta toetustaotlus rahuldamata — Säte, millega nähakse ette, et seirekomitee otsuseid ei saa edasi kaevata — ELTL artikkel 267 — Liidu institutsiooni, organi või asutuse õigusakt — Euroopa Liidu põhiõiguste harta — Liidu õiguse rakendamine — Artikkel 47 — Õigus tõhusale kohtulikule kaitsesele — Õigus pöörduda kohtusse — Selle liikmesriigi kindlaksmääramine, kelle kohtud on pädevad kaebust lahendada

Kohtuasjas C-562/12,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Tartu Ringkonnakohtu (Eesti) 23. novembri 2012. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 5. detsembril 2012, menetluses

MTÜ Liivimaa Lihaveis

versus

Eesti-Läti programmi 2007–2013 Seirekomitee,

menetluses osales:

Eesti Vabariigi Siseministeerium,

EUROOPA KOHUS (neljas koda),

koosseisus: koja president L. Bay Larsen, kohtunikud M. Safjan (ettekandja), J. Malenovský, A. Prechal ja K. Jürimäe,

kohtujurist: N. Jääskinen,

kohtusekretär: ametnik C. Strömholm,

arvestades kirjalikus menetluses ja 4. detsembri 2013. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke seisukohti, mille esitasid:

— MTÜ Liivimaa Lihaveis, esindaja: vandeadvokaat A. Sander,

— Eesti valitsus, esindaja: K. Kraavi-Käerdi,

— Läti valitsus, esindajad: I. Kalniņš ja A. Nikolajeva,

* Kohtumenetluse keel: eesti.

— Euroopa Komisjon, esindajad: A. Steiblytė ja L. Naaber-Kivisoo,
olles 13. märtsi 2014. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,
on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab ELTL artikli 256 lõike 1, ELTL artikli 263 esimese lõigu teise lause, ELTL artikli 267 esimese lõigu punkti b, ELTL artikli 274, Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta”) artikli 47 ja nõukogu 11. juuli 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1083/2006, millega nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1260/1999 (ELT 2006, L 210, lk 25), artikli 63 lõike 2 tõlgendamist.
- 2 Taotlus on esitatud veisekasvatajate ühingu MTÜ Liivimaa Lihaveis (edaspidi „Liivimaa Lihaveis”) ja Eesti-Läti programmi 2007–2013 Seirekomitee (edaspidi „Seirekomitee”) vahelises kohtuvaidluses Seirekomitee otsuse üle jätta rahuldamata toetustaotlus, mille ühing programmi täitmise raames esitas.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Määrus nr 1083/2006

- 3 Määruse nr 1083/2006 artikli 1 esimeses ja teises lõigus on sätestatud:
„Käesoleva määrusega nähakse ette Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERF), Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) (edaspidi „struktuurifondid”) ja Ühtekuuluvusfondi reguleerivad üldeeskirjad, ilma et sellega piirataks [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuli 2006. aasta määruses (EÜ) nr 1080/2006, mis käsitleb Euroopa Regionaalarengu Fondi ja millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1783/1999 (ELT L 210, lk 1), ning määrustes] (EÜ) nr 1081/2006 ja (EÜ) nr 1084/2006 ette nähtud erisätteid.
Käesolevas määruses määratletakse eesmärgid, mida struktuurifondidest ja Ühtekuuluvusfondist [...] toetatakse, liikmesriikide ja piirkondade suhtes kohaldatavad kõnealustest fondidest toetuse saamise kriteeriumid, olemasolevad rahalised vahendid ja nende jaotamise kriteeriumid.”
- 4 Määruse nr 1083/2006 artikli 2 punktis 1 on järgmine määratlus:
„*rakenduskava* – liikmesriigi esitatud ja komisjoni poolt vastu võetud dokument, kus on esitatud arengustrateegia omavahel seotud prioriteetide kaudu, mis saavutatakse fondi või lähenemiseesmärgi puhul Ühtekuuluvusfondi ja ERF-i abiga”.
- 5 Nimetatud määruse artikli 32 „Rakenduskavade koostamine ja heakskiitmine” lõigetes 1 ja 5 on sätestatud:
„1. [Struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi] tegevus liikmesriikides toimub rakenduskavade kaudu vastavalt riiklikule strateegilisele raamistikule. Iga rakenduskava hõlmab ajavahemikku 1. jaanuarist 2007 kuni 31. detsembrini 2013. Iga rakenduskava hõlmab ainult ühte kolmest eesmärgist, millele on osutatud artiklis 3, v.a juhul, kui komisjon ja liikmesriik on leppinud kokku teisiti.

[...]

5. Komisjon võtab kõik rakenduskavad vastu niipea kui võimalik, kuid mitte hiljem kui neli kuud pärast selle ametlikku esitamist liikmesriigi poolt ning mitte enne 1. jaanuari 2007.”

6 Sama määruse artiklis 59 „Ametiasutuste määramine” on ette nähtud:

„1. Iga rakenduskava jaoks määravad liikmesriigid järgmised ametiasutused:

a) korraldusasutus: rakenduskava juhtimiseks liikmesriigi poolt määratud riiklik, piirkondlik või kohalik avalik-õiguslik asutus või avalik-õiguslik või eraõiguslik organ;

[...]

3. Liikmesriik kehtestab eeskirjad, mis reguleerivad tema suhteid lõikes 1 osutatud ametiasutustega ning nende suhteid komisjoniga.

Ilma et see piiraks käesoleva määruse kohaldamist, sätestab liikmesriik lõikes 1 osutatud ametiasutuste omavahelised suhted; need asutused täidavad oma ülesandeid täielikus kooskõlas asjaomase liikmesriigi institutsioonilise, õigus- ja finantssüsteemiga.

[...]

5. Euroopa territoriaalse koostöö eesmärgi rakenduskavadele on määruses (EÜ) nr 1080/2006 sätestatud konkreetsed juhtimise ja kontrolli eeskirjad.

[...]”.

7 Määruse nr 1083/2006 artikkel 60 „Korraldusasutuse ülesanded” on sõnastatud järgmiselt:

„Korraldusasutuse ülesanne on juhtida ja ellu viia rakenduskava vastavalt usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttele, eelkõige selleks, et:

a) tagada rahastamiseks valitud toimingute vastavus asjaomase rakenduskava suhtes kohaldatavatele nõuetele ning kohaldatavate ühenduse ja riigisiseste eeskirjade järgimine kogu rakendamisperioodi jooksul;

[...]

h) juhendada seirekomisjoni tööd ja esitada talle dokumendid, mida nõutakse rakenduskava elluviimise kvaliteedi seireks asjaomase rakenduskava konkreetseid eesmarke silmas pidades.”

8 Määruse artikli 63 „Seirekomisjon” kohaselt:

„1. Liikmesriik asutab kokkuleppel korraldusasutusega iga rakenduskava jaoks seirekomisjoni kolme kuu jooksul alates päevast, mil liikmesriigile teatati rakenduskava heaks kiitvast otsusest. Mitme rakenduskava kohta võib asutada ühe seirekomisjoni.

2. Iga seirekomisjon koostab oma töökorra asjaomase liikmesriigi institutsioonilises, õiguslikus ja finantsraamistikus ning võtab selle vastu kokkuleppel korraldusasutusega, et oma ülesandeid käesoleva määruse kohaselt täita.”

9 Määruse artiklis 65 on sätestatud:

„Seirekomisjon veendub rakenduskava elluviimise tulemuslikkuses ja kvaliteedis vastavalt järgmistele sätetele:

- a) vaatab kuue kuu jooksul pärast rakenduskava heakskiitmist läbi rahastatavate toimingute valiku kriteeriumid ja kiidab need heaks ning kiidab ülevaadatud kriteeriumid heaks vastavalt programmitöö vajadustele;

[...]”.

Määrus nr 1080/2006

10 Määruse nr 1080/2006 artiklis 1 on sätestatud:

„1. Käesoleva määrusega määratakse kindlaks [ERF-i] ülesanded, ERF-ist antava abi ulatus seoses määruse [...] nr 1083/2006 artikli 3 lõikes 2 määratletud lähenemise, piirkondliku konkurentsivõime ja tööhõive ning Euroopa territoriaalse koostöö eesmärkidega ning samuti abikõlblikkuse eeskirjad.

2. ERF-i tegevust reguleeritakse määrusega [...] nr 1083/2006 ning käesoleva määrusega.”

11 Määruse nr 1080/2006 artikli 14 lõigetes 1 ja 3 on ette nähtud:

„1. Rakenduskavas osalevad liikmesriigid määravad ühe korraldusasutuse, ühe sertifitseerimisasutuse ja ühe auditeerimisasutuse, viimati nimetatu asub korraldusasutusega samas liikmesriigis. Sertifitseerimisasutus võtab vastu komisjoni poolt tehtud makseid ja üldreeglina teeb makseid peamisele toetusesaajale.

Korraldusasutus loob pärast programmiga hõlmatud piirkonnas esindatud liikmesriikidega konsulteerimist ühise tehnilise sekretariaadi. Tehniline sekretariaat abistab korraldusasutust, seirekomiteed ja vajaduse korral auditeerimisasutust nende kohustuste täitmisel.

[...]

3. Iga rakenduskavas osalev liikmesriik määrab esindajad määruse [...] nr 1083/2006 artiklis 63 osutatud seirekomiteesse.”

12 Määruse nr 1080/2006 artikli 19 „Tegevuste valik” lõigetes 1 ja 3 on sätestatud:

„1. Artikli 6 punktis 1 osutatud piiriülese tegevuse edendamiseks ning artikli 6 punktis 2 osutatud riikidevahelise koostöö loomiseks ja arendamiseks valitud tegevuste puhul peab toetusesaajaid olema vähemalt kahest riigist, millest vähemalt üks on liikmesriik, ning nad peavad iga tegevuse puhul tegema koostööd vähemalt kahel järgmisel viisil: ühine arendustegevus, ühine rakendustegevus, ühine personalitöö ja ühine rahastamine.

[...]

3. Lisaks määruse [...] nr 1083/2006 artiklis 65 osutatud ülesannetele vastutab seirekomitee või talle alluv juhtkomitee ka tegevuste valimise eest.”

Eesti Vabariigi ja Läti Vabariigi ühine rakenduskava ajavahemikuks 2007–2013

- 13 Eesti Vabariigi ja Läti Vabariigi ühine rakenduskava ajavahemikuks 2007–2013 (edaspidi „Eesti-Läti programm”) koostati eesmärgiga edendada Euroopa territoriaalset koostööd.
- 14 Nimetatud programm võeti määruse nr 1083/2006 artikli 32 lõike 5 alusel vastu Euroopa Komisjoni 21. detsembri 2007. aasta otsuse K(2007) 6603 (lõplik) artikliga 1.
- 15 Eesti-Läti programmi käsitletakse dokumendis „Eesti-Läti programm 2007–2013” (edaspidi „programmidokument”) viitenumbriga CCI nr 2007 CB 163 PO 050, mis on koostatud Eesti Vabariigi ja Läti Vabariigi ametiasutuste koostöös.
- 16 Programmidokumendis on määrusi nr 1083/2006 ja nr 1080/2006 kohaldades täpsustatud eelkõige korraldusasutuse, sertifitseerimisasutuse ja auditeerimisasutuse määramise ja tegutsemise eeskirjad.
- 17 Programmidokumendi punkti 7.1 „Programmi juhtimine” teises, viiendas, seitsmendas ja üheksandas lõigus on märgitud:

„Eesti ja Läti asutavad määruse [nr 1083/2006] artikli 63 alusel ühise seirekomitee, mis vastutab programmi tõhusa ja kvaliteetse elluviimise eest.

[...]

Eesti ja Läti on otsustanud luua [Eesti-Läti] programmi ühiseks elluviimiseks Eestis asuva struktuuri. Programmi korraldus-, sertifitseerimis- ja auditeerimisasutuse ülesandeid täitma on määratud siseminister [...].

[...]

Vastavalt määruse [nr 1083/2006] artikli 59 lõikele 3 täidavad eespool nimetatud asutused oma ülesandeid täielikus kooskõlas Eesti Vabariigi institutsioonilise, õigus- ja finantssüsteemiga.

[...]

[Eesti-Läti] programmi elluviimist käsitlevad üksikasjalikumad sätted, mis täiendavad programmidokumendi järgmistes peatükkides sisalduvaid eeskirju, esitatakse programmi juhendis. Programmi juhendi võtab vastu seirekomitee oma esimesel koosolekul. Juhendi sätted on siduvad nii programmi elluviimise eest vastutavatele asutustele kui ka peamistele toetusesaajatele ja kõikidele teistele toetusesaajatele.”

- 18 Programmidokumendi punktis 7.2.2 „Korraldusasutuse ülesanded” on ette nähtud:

„Vastavalt määruse [nr 1083/2006] artiklile 60 ning määruse [nr 1080/2006] artikli 14 lõikele 1 ja artiklile 15 on korraldusasutuse ülesanne juhtida ja ellu viia [Eesti-Läti] programm vastavalt usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttele, eelkõige selleks, et:

- a) tagada rahastamiseks valitud toimingute vastavus asjaomase rakenduskava suhtes kohaldatavatele kriteeriumidele ning kohaldatavate ühenduse ja riigisiseste eeskirjade järgimine kogu rakendamisperioodi jooksul. [...]

[...]

Lisaks on korraldusasutuse ülesanne:

[...]

pärast seda, kui seirekomitee on otsustanud rahastatavad tegevused (määruse [nr 1080/2006] artikli 19 lõige 3), kehtestada iga tegevuse jaoks rakenduskord (toetusleping), kokkuleppel peamise toetusesaajaga (määruse [nr 1080/2006] artikli 15 lõige 2);

[...]”.

- 19 Programmidokumendi punkt 7.6.1, mis käsitleb seirekomitee ülesandeid, on sõnastatud järgmiselt:

„Vastavalt määruse [nr 1083/2006] artiklile 65 veendub seirekomitee [Eesti-Läti] programmi elluviimise tulemuslikkuses ja kvaliteedis vastavalt järgmistele sätetele:

- a) vaatab kuue kuu jooksul pärast programmi heakskiitmist läbi rahastatavate toimingute valiku kriteeriumid ja kiidab need heaks ning kiidab ülevaadatud kriteeriumid heaks vastavalt programmitöö vajadustele;

[...]

Lisaks on seirekomitee ülesanne:

[...]

valida rahastatavad tegevused (määruse [nr 1080/2006] artikli 19 lõige 3);

[...]”.

- 20 Programmidokumendi punkti 7.6.2 neljandas lõigus on täpsustatud, et seirekomiteesse kuulub mitte rohkem kui seitse liiget, kes on pärit Eestist ja Lätist.

- 21 Programmidokumendi punkti 7.7.1 kohaselt asub korraldusasutuse asutatud ja [Eesti-Läti] programmi haldav ühine tehniline sekretariaat Tartus (Eesti), samal ajal kui sekretariaadi infopunkti asukoht on Riias (Läti).

- 22 Programmidokumendi punkti 9.4 esimeses lõigus on ette nähtud:

„Eestist ja Lätist pärit liikmetest koosnev seirekomitee ning komisjoni, korraldusasutuse ja ühise tehnilise sekretariaadi esindajad nõustavates ülesannetes valivad rahastatavad tegevused.”

- 23 Programmidokumendi punkt 9.5 on sõnastatud järgmiselt:

„Pärast seda, kui seirekomitee on rahastamisaotluse heaks kiitnud, koostab korraldusasutus peamise toetusesaajaga sõlmitava toetuslepingu heakskiidetud tegevuse rahastamiseks”.

- 24 Seirekomitee võttis 1. detsembril 2009 vastu [Eesti-Läti] programmi juhendi (edaspidi „programmi juhend”), mis annab juhiseid toetusaotluse ettevalmistamisest kuni projekti elluviimise, järelevalve, aruandluse ja lõpetamiseni. Programmi juhendi punkti 1 lõpuosas on kirjas, et „[k]äesoleva juhendi tekst on taotlejatele peamiseks juhiseks”.

- 25 Programmi juhendi põhikohtuasja asjaoludele kohaldatava redaktsiooni punkti 6.6 esimeses ja teises lõigus on ette nähtud:

„Seirekomitee teeb otsused projektide rahastamisotsused tuginedes hindamistulemustele. Seirekomitee otsuseid ei saa edasi kaevata.

Kui seirekomitee on rahastamisotsused vastu võtnud, saavad mitte heaks kiidetud projektide juhtpartnerid [ühiselt tehniliselt] sekretariaadilt kirja, milles selgitatakse taotluse tagasilükkamise põhjuseid. [Ühine tehniline sekretariaat] saadab nimetatud kirja 10 tööpäeva jooksul peale seirekomitee koosolekut.”

- 26 Lisaks võttis Seirekomitee 29. mail 2009 vastu töökorra [Eesti-Läti] programmi elluviimiseks. Töökorra eeskirja 1 punkti 2 kohaselt langeb seirekomitee asukoht kokku ühise tehnilise sekretariaadi asukohaga, ehk niisiis on tema asukoht Tartus.

Eesti õigusnormid

- 27 6. juunil 2001 vastu võetud haldusmenetluse seaduse (RT I 2001, 58, 354) põhikohtuasja asjaolude toimumise ajal kohaldatava redaktsiooni § 2 lõikes 1 on ette nähtud:

„Haldusmenetlus on haldusorgani (§ 8) tegevus määruse (§ 88) või haldusakti (§-d 51 ja 52) andmisel, toimingu (§ 106) sooritamisel või halduslepingu (§ 95) sõlmimisel.”

- 28 Sama seaduse § 8 lõikes 1 on sätestatud:

„Haldusorgan on seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik.”

- 29 Haldusmenetluse seaduse § 51 lõikes 1 on ette nähtud:

„Haldusakt on haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalikõiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkirj või muu õigusakt.”

- 30 7. detsembril 2006 vastu võetud perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seaduse (RT I 2006, 59, 440) põhikohtuasja asjaolude toimumise ajal kohaldatava redaktsiooni § 1 lõigetes 1–3 ja 5 on märgitud:

„1. Käesolev seadus sätestab struktuuritoetuse andmise ja kasutamise, tagasinõudmise ja tagasimaksmise alused ning korra, samuti struktuuritoetuse andmise ning kasutamise järelevalve alused ning vaidemenetluse korra.

2. Käesolevat seadust kohaldatakse [...] määruse [...] nr 1083/2006 [...] artikli 32 lõike 5 kohaselt Euroopa Komisjoni [...] kinnitatud rakenduskava alusel struktuuritoetuseks eraldatavate vahendite andmisel ja kasutamisel.

3. [...] [M]ääruse nr 1083/2006 artikli 3 lõike 2 punktis c nimetatud Euroopa Liidu territoriaalse koostöö [...] eesmärgi rakenduskavade alusel struktuuritoetuse andmisel ja kasutamisel kohaldatakse käesoleva seaduse §-s 2, § 3 lõikes 4, §-des 5 ja 14, § 21 lõikes 1, §-s 22, § 25 lõigetes 1, 2, 4, 5, 7 ja 8, §-des 26, 27 ja 28, § 30 lõigetes 2 ja 3, §-des 31, 32 ja 33 ning 8. peatükis sätestatud.

[...]

5. Käesolevas seaduses ettenähtud menetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades käesolevast seadusest tulenevaid erisusi.”

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 31 Eelotsusetaotlusest ja Euroopa Kohtule esitatud seisukohtadest ilmneb, et Liivimaa Lihaveis esitas 19. veebruaril 2010 Eesti-Läti programmi raames toetustaotluse projektile, mille eesmärk oli „luua uus toode ja kaubamärk, mis põhineb erinevatel Eesti ja Läti rohumaadel kasvatatud veiste lihal”.
- 32 Ühine tehniline sekretariaat teatas 19. aprilli 2010. aasta kirjas Liivimaa Lihaveisele, et tema taotlus läbis esimese valikumenetluse staadiumi, milles see tunnistati tehniliselt abikõlblikuks. Samas kirjas märkis ühine tehniline sekretariaat, et ta asub taotluse kvaliteedi hindamisele ja et lõpliku otsuse teeb Seirekomitee 29. juunil 2010.
- 33 7. juuli 2010. aasta kirjas andis ühine tehniline sekretariaat Liivimaa Lihaveisele teada, et Seirekomitee jättis tema toetustaotluse rahuldamata. Tagasilükkamise põhjused olid esitatud samas kirjas.
- 34 Liivimaa Lihaveis pöördus 23. juuli 2010. aastal ühise tehnilise sekretariaadi ja Eesti Vabariigi Siseministeeriumi poole kirjaga, milles juhtis tähelepanu sellele, et talle ei teatatud tema taotluse rahuldamata jätmisest haldusaktiga, vaid tavalise kirjaga. Liivimaa Lihaveis palus toimetada talle kätte haldusakt, milles oleks ametlikult vormistatud Seirekomitee otsus tema taotluse rahuldamata jätmise kohta.
- 35 Järgnenud e-kirjavahetuses teatas korraldusasutus Eesti Vabariigi Siseministeeriumile, et Eesti-Läti programmi raames ametlikku haldusotsust projektide rahastamistaotluste rahuldamise või tagasilükkamise kohta ei tehta, ametlikeks dokumentideks on Seirekomitee koosoleku protokoll ja ühise tehnilise sekretariaadi saadetav kiri toetustaotluse esemeks oleva projekti rahastamise või tagasilükkamise kohta. Korraldusasutus viitas seejuures programmi juhendi punktile 6.6, mille kohaselt teeb projektide rahastamisotsused Seirekomitee, kelle otsuseid ei saa edasi kaevata, ja rahuldamata jäetud taotluste juhtpartnerid saavad sekretariaadilt üksnes kirja, milles selgitatakse tagasilükkamise põhjuseid.
- 36 Korraldusasutuse juht saatis 16. septembril 2010 Liivimaa Lihaveisele kirja, millele oli lisatud väljavõte Seirekomitee 28. ja 29. juuni 2010. aasta koosoleku protokollist, mis kajastab Liivimaa Lihaveise toetustaotluse rahuldamata jätmise otsust.
- 37 Liivimaa Lihaveis esitas Tartu Halduskohtule kaebuse, paludes tühistada Seirekomitee otsus tema taotluse rahuldamata jätmise kohta ning teha Seirekomiteele ettekirjutus kaebaja taotluse uueks läbivaatamiseks ja seadusega kooskõlas oleva haldusotsuse vastuvõtmiseks. Kõnealune kohus jättis selle taotluse 21. septembri 2011. aasta määrusega läbi vaatamata.
- 38 Liivimaa Lihaveis esitas 3. oktoobril 2011 selle määruse peale Tartu Ringkonnakohtule määruskaebuse.
- 39 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib esiteks, et Seirekomitee on Eesti Vabariigi ja Läti Vabariigi poolt määruse nr 1083/2006 artikli 63 lõike 1 ja programmidokumendi alusel ühiselt asutatud organ. Sellest tulenevalt kuulub harta, vastavalt selle artikli 51 lõikele 1, kohaldamisele niisugusele juhtumile, nagu on vaatluse all põhikohtuasjas. Olukorras, kus toetustaotlus jäetakse rahuldamata, on asjaolu, et vastavalt programmi juhendi punktile 6.6 ei kuulu Seirekomitee otsused edasikaebamisele, vastuolus määruse nr 1083/2006 artikli 63 lõikega 2, koostoimes harta artikliga 47.
- 40 Lisaks väidab see kohus, et Seirekomitee ei ole haldusorgan haldusmenetluse seaduse tähenduses, ega ka eraõiguslik kehand ega rahvusvahelise lepinguga loodud rahvusvaheline organisatsioon. Kuna see programmidokumendis ette nähtud komitee on loodud komisjoni otsuse alusel, on tegemist liidu

organiga. Sellest tulenevalt on Seirekomitee poolt vastu võetud programmi juhend liidu teisese õiguse rakendamiseks antud akt, mis on siduv isikute jaoks, kes soovivad saada Eesti-Läti programmist toetust.

- 41 Viimaseks leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et programmi juhendi punkti 6.6 eesmärk on tekitada õiguslikke tagajärgi kolmandatele isikutele. Seetõttu on Euroopa Liidu Üldkohus pädev lahendama kaebust Seirekomitee tehtud tagasilükkava otsuse peale. Juhul kui programmi juhendil puuduks sellised õiguslikud tagajärjed, kuuluks vaidlus ELTL artikli 274 kohaselt lahendamisele pädevas liikmesriigi kohtus. Samas, kuna programmi on kaasatud Eesti Vabariik ja Läti Vabariik, võidakse mõlema liikmesriigi kohtutesse pöörduda samaaegselt, sellega kaasneks aga vastuoluliste kohtuotsuste tegemise oht.
- 42 Neil asjaoludel otsustas Tartu Ringkonnakohus menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kas [määruse nr 1083/2006] artikli 63 lõikega 2 koostoimes [harta] artikliga 47 on kooskõlas kahe liikmesriigi poolt ühiselt asutatud seirekomisjoni töökord, nagu seda on [Seirekomitee] poolt vastu võetud Programmi juhend, mis näeb ette, et Seirekomitee otsused ei kuulu edasikaebamisele mitte üheski kohtus (programmi juhendi punkti 6.6 neljas lõik: „*The decisions of the Monitoring Committee are not appealable at any place of jurisdiction*“)?
 2. Kui vastus [esimesele] küsimusele [...] on eitav, siis kas [ELTL] artikli 267 lõike 1 punkti b tuleb tõlgendada selliselt, et [...] Programmi juhendi punkti 6.6 neljas lõik on liidu institutsiooni, organi või asutuse õigusakt, mis tuleb tunnistada kehtetuks?
 3. Kui vastus [esimesele] küsimusele [...] on eitav, siis kas [ELTL] artikli 263 [esimese lõigu teist lauset] koosmõjus artikli 256 lõikega 1 ja artikliga 274 tuleb tõlgendada selliselt, et [...] Seirekomitee otsuste peale esitatud kaebusi on pädev lahendama Euroopa Liidu Üldkohus või on selleks siseriikliku õiguse järgi pädev kohus?”

Eelotsuse küsimuste analüüs

Kolmas küsimus

- 43 Kolmanda küsimusega, mida tuleb analüüsida esmajärjekorras, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitust, kas ELTL artiklit 263 tuleb tõlgendada nii, et määruste nr 1083/2006 ja nr 1080/2006 alusel ning Euroopa territoriaalse koostöö edendamise eesmärgil vastu võetud rakenduskava raames esitatud kaebus seirekomitee otsuse peale jätta toetustaotlus rahuldamata kuulub Euroopa Liidu Üldkohtu pädevusse.
- 44 Vastavalt ELTL artikli 263 esimese lõigu esimesele lausele kontrollib Euroopa Kohus seadusandlike aktide ning Euroopa Liidu Nõukogu, komisjoni ja Euroopa Keskpanka õigusaktide seaduslikkust, välja arvatud soovitusel ja arvamused, ning nende Euroopa Parlamendi ja Euroopa Ülemkogu õigusaktide seaduslikkust, mille eesmärk on tekitada õiguslikke tagajärgi kolmandatele isikutele.
- 45 Samuti kontrollib Euroopa Kohus vastavalt ELTL artikli 263 esimese lõigu teisele lausele liidu organite või asutuste selliste õigusaktide seaduslikkust, mille eesmärk on tekitada õiguslikke tagajärgi kolmandatele isikutele.
- 46 Euroopa Kohtu praktika kohaselt on need ELTL artiklis 263 ette nähtud kohtuliku kontrolli mehhanismid kohaldatavad liidu seadusandja asutatud organitele ja asutustele, kellele on antud pädevus võtta konkreetsetes valdkondades vastu füüsiliste või juriidiliste isikute jaoks õiguslikult

siduvaid akte – näiteks Euroopa Lennundusohutusamet, Euroopa Raviamet, Euroopa Kemikaaliamet, Ühenduse Sordiamet ja Siseturu Ühtlustamise Amet (kaubamärgid ja tööstusdisainilahendused) (vt selle kohta kohtuotsus *Ühendkuningriik vs. nõukogu ja parlament*, C-270/12, EU:C:2014:18, punkt 81).

- 47 Euroopa territoriaalse koostöö edendamise eesmärgil koostatud rakenduskava raames loodud seirekomitee ei ole üks neist liidu institutsioonidest, organitest ega asutustest.
- 48 Euroopa Kohus ei ole ELTL artikli 263 alusel esitatud hagi lahendamisel pädev otsustama liikmesriigi ametiasutuse vastuvõetud akti seaduslikkuse üle (vt selle kohta kohtuotsused *Oleificio Borelli vs. komisjon*, C-97/91, EU:C:1992:491, punkt 9, ja *Rootsi vs. komisjon*, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punkt 91).
- 49 Vastavalt määruse nr 1083/2006 artikli 63 lõigetele 1 ja 2 on käesoleval juhul iga rakenduskava jaoks seirekomitee asutajaks „liikmesriik” ja iga seirekomitee koostab oma töökorra asjaomase liikmesriigi institutsioonilises, õiguslikus ja finantsraamistikus.
- 50 Kuna määrustes nr 1083/2006 ja nr 1080/2006 on ette nähtud võimalus koostada rakenduskavasid, mille eesmärk on edendada Euroopa territoriaalset koostööd, siis on Seirekomitee asutajateks Eesti Vabariik ja Läti Vabariik ühiselt, nagu on sõnaselgelt sätestatud programmidokumendi punkti 7.1 teises lõigus.
- 51 Seetõttu ei ole Euroopa Liidu Üldkohus ELTL artikli 256 alusel pädev lahendama kaebust Seirekomitee otsuse peale jätta toetustaotlus rahuldamata.
- 52 Eelnevat arvestades tuleb kolmandale küsimusele vastata, et ELTL artiklit 263 tuleb tõlgendada selliselt, et määruste nr 1083/2006 ja nr 1080/2006 alusel ning Euroopa territoriaalse koostöö edendamise eesmärgil koostatud rakenduskava raames esitatud kaebus seirekomitee otsuse peale jätta toetustaotlus rahuldamata ei kuulu Euroopa Liidu Üldkohtu pädevusse.

Teine küsimus

- 53 Teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitust, kas ELTL artikli 267 esimese lõigu punkti b tuleb tõlgendada selliselt, et määruste nr 1083/2006 ja nr 1080/2006 alusel ning kahe liikmesriigi vahel Euroopa territoriaalse koostöö edendamise eesmärgil koostatud rakenduskava seirekomitee poolt vastu võetud selline programmi juhend, nagu on vaidluse all põhikohtuasjas, kujutab endast liidu institutsiooni, organi või asutuse õigusakti.
- 54 Nähtuvalt kolmandale küsimusele antud vastusest ei ole Seirekomitee liidu institutsioon, organ ega asutus.
- 55 Seetõttu ei ole Euroopa Kohtu pädevuses kontrollida sellise programmi juhendi sätete seaduslikkust, nagu on vaidluse all põhikohtuasjas.
- 56 Eelnevat arvestades tuleb teisele küsimusele vastata, et ELTL artikli 267 esimese lõigu punkti b tuleb tõlgendada selliselt, et määruste nr 1083/2006 ja nr 1080/2006 alusel ning kahe liikmesriigi vahel Euroopa territoriaalse koostöö edendamise eesmärgil koostatud rakenduskava seirekomitee poolt vastu võetud selline programmi juhend, nagu on vaidluse all põhikohtuasjas, ei kujuta endast liidu institutsiooni, organi või asutuse õigusakti ning seetõttu ei ole Euroopa Kohus pädev hindama niisuguse juhendi sätete seaduslikkust.

Esimene küsimus

- 57 Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitust, kas määrust nr 1083/2006 koostoimes harta artikliga 47 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus Euroopa territoriaalse koostöö edendamise eesmärgil kahe liikmesriigi koostatud rakenduskava seirekomitee poolt vastu võetud programmi juhendi säte, mis näeb ette, et seirekomitee otsused toetustaotluste rahuldamata jätmise kohta ei kuulu edasikaebamisele.
- 58 Käesoleval juhul valmistati Eesti-Läti programm ette Eesti ja Läti ametiasutuste koostöös eelkõige määruste nr 1083/2006 ja nr 1080/2006 alusel ning seejärel võttis selle vastu komisjon.
- 59 Programmidokumendi punkti 7.1 üheksandas lõigus on kirjas, et kõnealuse rakenduskava elluviimist käsitlevad üksikasjalikumad sätted esitatakse programmi juhendis. Selle sätte alusel võttis Seirekomitee vastu programmi juhendi, milles sisaldub vaidlusalune säte, st punkti 6.6 esimese lõigu teine lause.
- 60 Asjaolu, et Seirekomitee ei ole liidu institutsioon, organ ega asutus, nagu ilmneb eelotsusetaotluse esitanud kohtu kolmandale küsimusele antud vastusest, ei välista harta artikli 47 kohaldamist, juhul kui programmi juhendi vastuvõtmine komitee poolt kujutab endast liidu õiguse kohaldamisalasse kuuluvat toimingut.
- 61 Seetõttu tuleb analüüsida, kas programmi juhendi vastuvõtmine kujutab endast liidu õiguse kohaldamist harta artikli 51 lõike 1 tähenduses.
- 62 Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt eeldab mõiste „liidu õiguse kohaldamine” harta nimetatud sätte tähenduses teatava tugevusega seose olemasolu, mis ulatub kaugemale sellest, et asjaomaste valdkondade puhul on tegemist naabervaldkondadega või et üks neist valdkondadest avaldab teisele kaudset mõju (vt eelkõige kohtuotsus Kremzow, C-299/95, EU:C:1997:254, punkt 16).
- 63 Käesoleval juhul piisab tõdemisest, et liidu õigus pani kahele Eesti-Läti programmiga seotud liikmesriigile kohustuse see ellu viia.
- 64 Täpsemalt oli neil liikmesriikidel vastavalt määruse nr 1083/2006 artikli 63 lõigetele 1 ja 2 esiteks kohustus asutada seirekomitee. Teiseks pidid kõik programmi täitmiseks võetavad meetmed, mille hulka kuulub ka programmi juhend, järgima määruste nr 1083/2006 ja nr 1080/2006 sätteid.
- 65 Seetõttu tuleb nentida, et programmi juhendi vastuvõtmine Seirekomitee poolt kujutab endast liidu õiguse kohaldamist harta artikli 51 lõike 1 tähenduses.
- 66 Järelikult pidi Seirekomitee kõnealuse programmi juhendi vastuvõtmisel järgima harta sätteid.
- 67 Seoses tõhusa kohtuliku kaitse põhimõttega on harta artikli 47 esimeses lõigus sätestatud, et igaühel, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, on selles artiklis kehtestatud tingimuste kohaselt õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus.
- 68 Selleks et liidus tagada õigus tõhusale õiguskaitsevahendile, on ELL artikli 19 lõike 1 teises lõigus pandud liikmesriikidele kohustus näha liidu õigusega hõlmatud valdkondades ette tulemusliku õiguskaitse tagamiseks vajalik kaebeõigus.
- 69 Niisugusel juhul nagu põhikohtuasjas on Seirekomitee poolt toetustaotluse rahuldamata jätmise tagajärg see, et taotleja kõrvaldatakse lõplikult Euroopa Liidu kaasrahastatavate toetuste eraldamise menetlusest ilma talle hiljem ühtki otsust edastamata.

- 70 Samas ilmneb programmi juhendi punkti 6.6 esimese lõigu teisest lausest, et Seirekomitee otsused ei kuulu edasikaebamisele. Taotlejal, kelle toetustaotlus on tagasi lükatud, ei ole seega mingit võimalust seda tagasilükkamise otsust vaidlustada.
- 71 Neil asjaoludel võtab niisuguse tagasilükkava otsuse edasikaebamise võimaluse puudumine harta artiklit 47 rikkudes taotlejalt õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile.
- 72 Tuleb lisada, et harta artikli 52 lõike 1 kohaselt tohib hartaga tunnustatud õiguste ja vabaduste teostamist piirata ainult seadusega ning arvestades nimetatud õiguste ja vabaduste olemust ning proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt võib piiranguid seada üksnes juhul, kui need on vajalikud ning vastavad tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi.
- 73 On selge, et niisugust toetustaotluse rahuldamata jätmata otsuse edasikaebamise võimaluse puudumist, nagu on vaidluse all põhikohtuasjas, ei nähtud ette seadusega, vaid Seirekomitee enda poolt.
- 74 Seega tuleb sedastada, et osas, milles programmi juhend näeb ette, et Seirekomitee otsus toetustaotluse rahuldamata jätmise kohta ei kuulu edasikaebamisele, ei järgi juhend harta artikli 47 esimeses lõigus ette nähtud tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtet.
- 75 Lisaks olgu meelde tuletatud, et kohustus võimaldada kohtuliku kontrolli teostamist kõikide siseriiklike ametiasutuste otsuste üle on liidu õiguse üldpõhimõtte. Selle põhimõtte kohaselt on liikmesriigi kohtute ülesanne teha otsus isikute huve kahjustava akti kohta ja tunnistada vastavasisuline kaebus vastuvõetavaks, isegi kui liikmesriigi menetlusnormid niisugusel juhul kaebeõigust ette ei näe (vt selle kohta kohtuotsus *Oleificio Borelli vs. komisjon*, EU:C:1992:491, punktid 13 ja 14).
- 76 Eelnevaid kaalutlusi arvestades tuleb esimesele küsimusele vastata, et määrust nr 1083/2006 tuleb koostoimes harta artikliga 47 tõlgendada selliselt, et sellega on vastuolus Euroopa territoriaalse koostöö edendamise eesmärgil kahe liikmesriigi koostatud rakenduskava seirekomitee poolt vastu võetud programmi juhendi säte, mis ei näe ette, et seirekomitee otsused toetustaotluste rahuldamata jätmise kohta kuuluksid edasikaebamisele liikmesriigi kohtus.

Käesoleva kohtuotsuse ajalise kehtivuse piiramine

- 77 Juhuks kui käesoleva kohtuotsuse tagajärjel osutub niisugune säte, nagu on vaidluse all põhikohtuasjas, liidu õigusest tulenevatele nõuetele mittevastavaks, on Läti valitsus oma kirjalikes seisukohtades palunud Euroopa Kohtul piirata selle kohtuotsuse ajalist kehtivust *ex nunc*, välja arvatud kaebuste osas, mis on Seirekomitee otsuste peale liikmesriikide kohtutesse esitatud enne kohtuotsuse tegemist käesolevas asjas.
- 78 Oma taotluse põhjendamiseks toonitas Läti valitsus ühest küljest, et Eesti Vabariik ja Läti Vabariik on tegutsenud heauskselt, kuivõrd määruses nr 1083/2006 ei ole sõnaselgelt kirjas, et tuleb ette näha Seirekomitee otsuste peale edasikaebamise kord.
- 79 Teisest küljest rõhutas nimetatud valitsus, et kui Seirekomitee otsuseid toetustaotluste tagasilükkamise kohta saaks kohtus vaidlustada, võiks sellele järgneda kaebuste laine juba täideviidud otsuste vastu. Ent Eesti-Läti programm oli kohaldatav kuni aastani 2013, mistõttu kogu selle teostamiseks ette nähtud finantseering on juba eraldatud. Seetõttu paneks selline olukord siseriiklikele eelarvetele täiendava koormuse.
- 80 Sellega seoses tuleb meelde tuletada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt selgitab ja täpsustab tõlgendus, mille Euroopa Kohus talle ELTL artikliga 267 antud pädevust kasutades liidu õigusnormile annab, selle sätte tähendust ja ulatust, nagu seda peab või oleks pidanud mõistma ja kohaldama alates

selle jõustumise hetkest. Sellest jäeldub, et kohus võib ja peab kohaldama õigusnormi selles tõlgenduses isegi õigussuhetele, mis on tekkinud ja rajatud enne tõlgendamistaotluse kohta tehtud otsust, kui muu hulgas on täidetud tingimused, mis lubavad selle sätte kohaldamist pädevas kohtus vaidlustada (vt eelkõige kohtuotsused *Blaizot jt*, 24/86, EU:C:1988:43, punkt 27, ja *Vent De Colère jt*, C-262/12, EU:C:2013:851, punkt 39).

- 81 Seetõttu võib Euroopa Kohus vaid äärmistel erandjuhtudel, kohaldades liidu õiguskorrale omast õiguskindluse üldpõhimõtet, piirata kõikide huvitatud isikute võimalust tugineda mõnele tema tõlgendatud õigusnormile, et vaidlustada heauskselt loodud õigussuhteid. Selleks et sellist piiramist lubada, peavad olema täidetud kaks peamist tingimust, nimelt huvitatud isikute heausksus ja raskete tagajärgede oht (vt eelkõige kohtuotsused *Skov ja Bilka*, C-402/03, EU:C:2006:6, punkt 51, ja *Vent De Colère jt*, EU:C:2013:851, punkt 40).
- 82 Seoses raskete tagajärgede ohuga tuleb tõdeda, et tõlgendus, mille Euroopa Kohus käesolevas otsuses liidu õigusele annab, käsitleb taotlejate võimalust vaidlustada kohtus Seirekomitee otsused toetustaotluste tagasilükkamise kohta. Liikmesriigi pädeva kohtu ülesanne on lahendada kõik esitatavad kaebused konkreetse juhtumi asjaoludest lähtuvalt.
- 83 Neil asjaoludel ei saa tagajärgi, mis sellega Läti Vabariigi eelarvele võivad kaasneda, kindlaks määrata ainult tõlgenduse põhjal, mille Euroopa Kohus käesolevas kohtuasjas liidu õigusele annab (vt analoogia alusel kohtuotsus *RWE Vertrieb*, C-92/11, EU:C:2013:180, punkt 61 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 84 Järelikult tuleb nentida, et raskete tagajärgede ohu esinemist käesoleva kohtuotsuse punktis 81 viidatud kohtupraktika mõttes, mis põhjendaks käesoleva kohtuotsuse ajalise kehtivuse piiramist, ei saa lugeda tuvastatuks.
- 85 Kuna käesoleva kohtuotsuse punktis 81 teisena nimetatud kriteerium ei ole täidetud, siis ei ole vaja kontrollida, kas täidetud on huvitatud poolte heausksuse kriteerium.
- 86 Nendest kaalutlustest tuleneb, et puudub alus piirata käesoleva kohtuotsuse ajalist kehtivust.

Kohtukulud

- 87 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (neljas koda) otsustab:

1. ELTL artiklit 263 tuleb tõlgendada selliselt, et nõukogu 11. juuli 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1083/2006, millega nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1260/1999, ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuli 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1080/2006, mis käsitleb Euroopa Regionaalarengu Fondi ja millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1783/1999, alusel ja Euroopa territoriaalse koostöö edendamise eesmärgil koostatud rakenduskava raames esitatud kaebus seirekomitee otsuse peale jätta toetustaotlus rahuldamata ei kuulu Euroopa Liidu Üldkohtu pädevusse.
2. ELTL artikli 267 esimese lõigu punkti b tuleb tõlgendada selliselt, et määruste nr 1083/2006 ja nr 1080/2006 alusel ning kahe liikmesriigi vahel Euroopa territoriaalse koostöö edendamise eesmärgil koostatud rakenduskava seirekomitee poolt vastu võetud selline

programmi juhend, nagu on vaidluse all põhikohtuasjas, ei kujuta endast liidu institutsiooni, organi või asutuse õigusakti ning seetõttu ei ole Euroopa Liidu Kohus pädev hindama niisuguse juhendi sätete seaduslikkust.

3. Määrust nr 1083/2006 tuleb koostoimes Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 47 tõlgendada selliselt, et sellega on vastuolus Euroopa territoriaalse koostöö edendamise eesmärgil kahe liikmesriigi koostatud rakenduskava seirekomitee poolt vastu võetud programmi juhendi säte, mis ei näe ette, et seirekomitee otsused toetustaotluste rahuldamata jätmise kohta kuuluvad edasikaebamisele liikmesriigi kohtus.

Allkirjad