



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (negyedik tanács)

2014. szeptember 17.*

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem — Strukturális alapok — 1083/2006/EK és 1080/2006/EK rendelet — Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) — Az Észt Köztársaság és a Lett Köztársaság közötti európai területi együttműködés előmozdítására irányuló operatív program — A monitoring bizottság támogatást elutasító határozata — E bizottság határozatainak bírósági felülvizsgálatát kizáró rendelkezés — EUMSZ 267. cikk — Uniós intézmény, szerv vagy hivatal jogi aktusa — Az Európai Unió Alapjogi Chartája — Az uniós jog végrehajtása — 47. cikk — A hatékony bírói jogvédelemhez való jog — A bírósághoz fordulás joga — Azon tagállam meghatározása, amelynek bírósági hatáskörrel rendelkeznek a kereset elbírálására”

A C-562/12. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Tartu ringkonnakohus (Észtország) a Bírósághoz 2012. december 5-én érkezett, 2012. november 23-i határozatával terjesztett elő az előtte

a **Liivimaa Lihaveis MTÜ**

és

az **Eesti-Läti programmi 2007–2013 Seirekomitee**,

között,

az **Eesti Vabariigi Siseministeerium** részvételével folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (negyedik tanács),

tagjai: L. Bay Larsen tanácselnök, M. Safjan (előadó), J. Malenovský, A. Prechal és K. Jürimäe bírák,

főtanácsnok: N. Jääskinen,

hivatalvezető: C. Strömholm tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2013. december 4-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- a Liivimaa Lihaveis MTÜ képviseletében A. Sander vandeadvokaat,
- az észt kormány képviseletében K. Kraavi-Käerdi, meghatalmazotti minőségben,

* Az eljárás nyelve: észt.

- a lett kormány képviselőjében I. Kalniņš és A. Nikolajeva, meghatalmazotti minőségben,
 - az Európai Bizottság képviselőjében A. Steiblytė és L. Naaber-Kivisoo, meghatalmazotti minőségben,
- a főtanácsnok indítványának a 2014. március 13-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,
meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az EUMSZ 256. cikk (1) bekezdése, az EUMSZ 263. cikk első bekezdésének második mondata, az EUMSZ 267. cikk első bekezdésének b) pontja, az EUMSZ 274. cikk, az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 47. cikkének, valamint az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. július 11-i 1083/2006/EK tanácsi rendelet (HL L 210., 25. o.; helyesbítés: HL 2008. L 301., 40. o.) 63. cikke (2) bekezdésének értelmezésére irányul.
- 2 A kérelmet a Liivimaa Lihaveis MTÜ (a továbbiakban: Liivimaa Lihaveis), marhatenyésztők egyesülete, és az Eesti-Läti programmi 2007–2013 Seirekomitee (2007–2013. évi észt–lett program monitoringbizottsága, a továbbiakban: Seirekomitee) között az e program végrehajtása keretében az egyesület által benyújtott támogatási kérelem Seirekomitee általi elutasítása tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós jog

Az 1083/2006 rendelet

- 3 Az 1083/2006 rendelet 1. cikkének első és második bekezdése kimondja:

„Ez a rendelet az Európai Regionális Fejlesztési Alapra (ERFA), az Európai Szociális Alapra (ESZA) (a továbbiakban: a strukturális alapok) és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános szabályokat állapítja meg, az [Európai Regionális Fejlesztési Alapról és az 1783/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. július 5-i] 1080/2006/EK [európai parlamenti és tanácsi] rendeletben [(HL L 210., 1. o.)], az 1081/2006/EK és az 1084/2006/EK rendeletekben megállapított különös rendelkezések sérelme nélkül.

Ez a rendelet megállapítja azokat a célkitűzéseket, amelyekhez a strukturális alapoknak és a Kohéziós Alapnak [...] hozzá kell járulniuk, azokat a kritériumokat, amelyek alapján a tagállamok és a régiók az alapok keretében támogatásra jogosultak, a rendelkezésre álló pénzügyi forrásokat és az ezek szétosztására vonatkozó kritériumokat.”

- 4 Az 1083/2006 rendelet 2. cikkének 1. pontja a következő fogalommeghatározást tartalmazza:

„»operatív program«: a tagállam által benyújtott és a Bizottság által elfogadott dokumentum, amely összefüggő prioritások alkalmazásával fejlesztési stratégiát határoz meg, amelynek megvalósításához valamely alaptól, illetve a »konvergencia« célkitűzés esetében a Kohéziós Alaptól és az ERFA-ból támogatást vesznek igénybe”.

- 5 Az említett rendelet „Az operatív programok előkészítése és jóváhagyása” címet viselő 32. cikkének (1) és (5) bekezdése értelmében:

„(1) A tagállamokban [a strukturális alapok és a Kohéziós Alap] a nemzeti stratégiai referenciakereten belül operatív programok formájában fejtik ki tevékenységüket. Valamennyi operatív program egy 2007. január 1-je és 2013. december 31. közötti időszakra vonatkozik. A Bizottság és a tagállam eltérő megállapodásának hiányában egy operatív program a 3. cikkben említett három célkitűzés közül kizárólag egyre vonatkozhat.

[...]

(5) A Bizottság valamennyi operatív programot a lehető leghamarabb, de legkésőbb négy hónappal annak a tagállam általi szabályszerű benyújtását – és 2007. január 1-jét – követően elfogad.”

- 6 Ugyanezen rendeletnek „A hatóságok kijelölése” címet viselő 59. cikke így rendelkezik:

„(1) Valamennyi operatív program számára a tagállam kijelöli a következőket:

- a) irányító hatóság: a tagállam által az operatív program irányítására kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi hatóság, illetve közjogi vagy magánszerv;

[...]

(3) A tagállam megállapítja az (1) bekezdésben említett hatóságokkal való kapcsolatának, valamint azok Bizottsággal való kapcsolatának a szabályait.

E rendelet sérelme nélkül a tagállam megállapítja az (1) bekezdésben említett, feladataikat az érintett tagállam intézményi, jogi és pénzügyi rendszereivel teljes összhangban végző hatóságok egymás közötti kapcsolatait.

[...]

(5) Az »európai területi együttműködés« célkitűzéshez tartozó operatív programok esetében az irányításra és ellenőrzésre vonatkozó egyedi szabályokat az 1080/2006/EK rendelet állapítja meg.

[...]”

- 7 Az 1083/2006 rendeletnek „Az irányító hatóság feladatai” címet viselő 60. cikke a következőképpen szól:

„Az irányító hatóság felelős az operatív programnak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban történő irányításáért és végrehajtásáért, és különösen a következőkért:

- a) annak biztosítása, hogy a finanszírozásra kiválasztott műveletek összhangban álljanak az operatív programra alkalmazandó feltételekkel, valamint az alkalmazandó közösségi és nemzeti szabályoknak végrehajtásuk teljes időtartama alatt megfeleljenek;

[...]

- h) a monitoring bizottság munkájának irányítása és az ehhez szükséges dokumentumok biztosítása annak érdekében, hogy az említett bizottság az operatív program végrehajtásának minőségét – figyelemmel annak konkrét céljaira – felügyelhesse.”

- 8 Az említett rendeletnek „A monitoring bizottság” című 63. cikke szerint:

„(1) A tagállamok az irányító hatósággal egyetértésben minden operatív program számára az operatív programot jóváhagyó határozatról szóló, a tagállamnak megküldött értesítés időpontjától számított három hónapon belül monitoring bizottságot hoznak létre. Több operatív program számára egyetlen monitoring bizottság is felállítható.

(2) Minden egyes monitoring bizottság az érintett tagállam intézményi, jogi és pénzügyi keretein belül elkészíti eljárási szabályzatát, és az irányító hatósággal egyetértésben elfogadja azt annak érdekében, hogy feladatait e rendeletnek megfelelően lássa el.”

- 9 Az említett rendelet 65. cikke kimondja:

„A monitoring bizottság meggyőződik az operatív programok végrehajtásának eredményességéről és minőségéről a következő rendelkezések szerint:

- a) az operatív program jóváhagyásától számított hat hónapon belül megvizsgálja és jóváhagyja a finanszírozott műveletek kiválasztási kritériumait, és jóváhagyja ezen kritériumoknak a programozási igények szerinti bármely felülvizsgálatát;

[...]”

Az 1080/2006 rendelet

- 10 Az 1080/2006 rendelet 1. cikke kimondja:

„(1) Ez a rendelet megállapítja az [ERFA] feladatait, támogatásának alkalmazási körét tekintettel az [1083/2006] rendelet 3. cikkének (2) bekezdésében meghatározott »konvergencia«, »regionális versenyképesség és foglalkoztatás« és »európai területi együttműködés« célkitűzésekre, valamint a támogathatóság szabályait.

(2) Az ERFA-ra az [1083/2006] rendelet és e rendelet az irányadó.”

- 11 Az 1080/2006 rendelet 14. cikkének (1) és (3) bekezdése értelmében:

„(1) Az operatív programban részt vevő tagállamok egyetlen irányító hatóságot, egyetlen igazoló hatóságot és egyetlen ellenőrzési hatóságot jelölnek ki, ez utóbbi székhelye az irányító hatóság szerinti tagállamban található. Az igazoló hatóság fogadja a Bizottság által indított kifizetéseket, és általában a fő kedvezményezett részére teljesíti a kifizetést.

Az irányító hatóság a program területéhez tartozó tagállamokkal folytatott konzultációt követően közös technikai titkárságot hoz létre. Ez utóbbi segíti az irányító hatóságot, a monitoring bizottságot és adott esetben az ellenőrzési hatóságot feladataik ellátásában.

[...]

(3) Az operatív programban részt vevő valamennyi tagállam képviselőket jelöl ki az [1083/2006] rendelet 63. cikkében említett monitoring bizottságba.”

- 12 Az 1080/2006 rendeletnek „A műveletek kiválasztása” című 19. cikke (1) és (3) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„(1) A 6. cikk 1. pontja szerint a határokon átnyúló tevékenységek fejlesztésére irányuló, valamint a 6. cikk 2. pontja szerint a transznacionális együttműködés kialakítására és továbbfejlesztésére irányuló operatív programokra vonatkozóan kiválasztott műveletekben legalább két ország, közülük legalább egy tagállam kedvezményezettjei vesznek részt, akik minden művelet esetében a következő módzatok közül legalább kettőben együttműködnek: közös fejlesztés, közös végrehajtás, közös alkalmazottak és közös finanszírozás.

[...]

(3) Az [1083/2006] rendelet 65. cikkében említett feladatokon túlmenően a monitoring bizottság vagy az annak beszámolási kötelezettséggel tartozó irányítóbizottság felelős a műveletek kiválasztásáért.”

Az Észt Köztársaság és a Lett Köztársaság közötti, 2007–2013-as időszakra vonatkozó operatív program

- 13 Az Észt Köztársaság és a Lett Köztársaság közötti, 2007–2013-as időszakra vonatkozó operatív program (a továbbiakban: észt–lett operatív program) az európai területi együttműködés előmozdítására irányul.
- 14 Az említett programot az 1083/2006 rendelet 32. cikkének (5) bekezdése alapján a 2007. december 21-i C(2007) 6603 végleges európai bizottsági határozat 1. cikke fogadta el.
- 15 Az észt–lett operatív program a CCI n°2007 CB 163 PO 050 hivatkozási számot viselő „Eesti-Läti programm 2007–2013” (Észtország és Lettország közötti, 2007–2013-as időszakra vonatkozó program, a továbbiakban: programdokumentum) részét képezte, amelyet az Észt Köztársaság és a Lett Köztársaság hatóságai közösen készítettek el.
- 16 Az 1083/2006 és az 1080/2006 rendelet alapján a programdokumentum többek között meghatározta az irányító hatóság, az igazoló hatóság és az ellenőrzési hatóság kijelölésének és működésének szabályait.
- 17 A programdokumentumnak „A program irányítása” címet viselő 7.1. pontjának második, ötödik, hetedik és kilencedik bekezdése szerint:

„Az [1083/2006] rendelet 63. cikke értelmében Észtország és Lettország közös monitoring bizottságot hoz létre, amely meggyőződik az operatív program végrehajtásának eredményességéről és minőségéről.

[...]

Észtország és Lettország az [észt–lett operatív] program végrehajtását szolgáló szervek Észtországban való létrehozásáról döntött. A belügyminisztert jelölték ki arra, hogy lássa el az említett program irányító, igazoló és ellenőrzési hatóságának feladatait [...].

[...]

Az [1083/2006] rendelet 59. cikkének (3) bekezdése értelmében a fent említett hatóságok az Észt Köztársaság intézmény-, jog- és pénzügyi rendszerével összhangban látják el feladataikat.

[...]

Az [észt–lett operatív] program következő fejezeteiben rögzített szabályokat kiegészítő, a program végrehajtására vonatkozó részletesebb rendelkezéseket a programútmutató tartalmazza. A programútmutatót a monitoring bizottságnak első ülésén kell elfogadnia. A programútmutató rendelkezései mind a programot végrehajtó hatóságokra, mind a fő kedvezményezettekre és a program egyéb kedvezményezettjeire is kötelezők.”

- 18 A programdokumentumnak az „Irányító hatóság feladatai” címet viselő 7.2.2. pontja szerint:

„Az [1083/2006] rendelet 60. cikke, valamint az [1080/2006] rendelet 14. cikkének (1) bekezdése és 15. cikke értelmében az irányító hatóság feladata az [észt–lett] operatív programnak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban történő irányítása és végrehajtása, és különösen:

- a) annak biztosítása, hogy a finanszírozásra kiválasztott műveletek összhangban álljanak az operatív programra alkalmazandó feltételekkel, valamint az alkalmazandó közösségi és nemzeti szabályoknak végrehajtásuk teljes időtartama alatt megfeleljenek. [...]

[...]

Ezenkívül az irányító hatóság:

[...]

amikor a monitoring bizottság meghozta a finanszírozást érintő határozatát (az [1080/2006] rendelet 19. cikkének (3) bekezdése), a fő kedvezményezettel egyetértésben köteles megállapítani az egyes műveletek végrehajtási szabályait (támogatási szerződés) (az [1080/2006] rendelet 15. cikkének (2) bekezdése);

[...]”

- 19 A programdokumentum 7.6.1. pontja – amely a monitoring bizottság feladataira vonatkozik – a következőképpen szól:

„Az [1083/2006] rendelet 65. cikke értelmében a monitoring bizottság a következő rendelkezéseknek megfelelően meggyőződik az észt–lett operatív program végrehajtásának eredményességéről és minőségéről:

- a) az operatív program jóváhagyásától számított hat hónapon belül megvizsgálja és jóváhagyja a finanszírozott műveletek kiválasztási kritériumait, és jóváhagyja ezen kritériumoknak a programozási igények szerinti bármely felülvizsgálatát;

[...]

Ezenkívül a monitoring bizottság köteles:

[...]

kiválasztani a finanszírozandó műveleteket (az [1080/2006] rendelet 19. cikkének (3) bekezdése);

[...]”

- 20 A programdokumentum 7.6.2. pontjának negyedik bekezdése e tekintetben pontosan meghatározza, hogy a monitoring bizottságnak legfeljebb hét, Észtországból és Lettországból származó képviselőből kell állnia.

- 21 A programdokumentum 7.7.1. pontja értelmében az irányító hatóság által létrehozott közös technikai titkárság, amely az [észt–lett operatív] programot irányítja, Tartuban (Észtország) található, míg Rigában (Lettország) a titkárság információs irodája működik.
- 22 A programdokumentum 9.4. pontjának első bekezdése értelmében:
- „A monitoring bizottság, amely Észtországból és Lettországból származó tagokból áll, valamint a Bizottság, az irányító hatóság és a közös technikai titkárság konzultatív jogkörrel rendelkező képviselői választják ki a finanszírozandó műveleteket.”
- 23 A programdokumentum 9.5. pontja a következőképpen szól:
- „Miután a monitoring bizottság jóváhagyja a finanszírozási kérelmet, az irányító hatóság készíti el a jóváhagyott művelet fő kedvezményezettjével megkötendő támogatási szerződést.”
- 24 A Seirekomitee elfogadta az [észt–lett operatív] programra vonatkozó, 2009. december 1-jei keltezésű programútmutatót (a továbbiakban: programútmutató), amely többek között iránymutatásokat tartalmaz a támogatási kérelmek előkészítésére, valamint a projektek végrehajtására, monitoringjára, befejezésére és az azokról szóló jelentéstételre vonatkozóan. A programútmutató 1. pontjának végén az szerepel, hogy „[e]zen útmutató szövege a kérelmezők legfőbb tájékoztatója”.
- 25 A programútmutató 6.6.pontja első és második bekezdésének az alapeljárásra alkalmazandó változata a következőképpen szól:
- „A finanszírozandó projektekre vonatkozó határozatot a monitoring bizottság fogadja el [...] az értékelés eredményei alapján. A [monitoring bizottság] határozatai ellen nincs helye jogorvoslatnak.
- Miután a [monitoring bizottság] elfogadta a finanszírozásról szóló határozatokat, az el nem fogadott projektek felelőseit a közös technikai titkárság levélben tájékoztatja a kérelem elutasításának indokairól. A [közös technikai titkárság] e levelet a monitoring bizottság ülését követő tíz munkanapon belül küldi meg.”
- 26 Egyébiránt a Seirekomitee 2009. május 29-én elfogadta az [észt–lett operatív] program végrehajtására vonatkozó eljárás szabályait. E dokumentum 1. szabályának 2. pontja értelmében a monitoring bizottság székhelye megegyezik a közös technikai titkárság székhelyével, így az Tartuban található.

Az észt jog

- 27 A közigazgatási eljárásról szóló 2001. június 6-i törvény (haldusmenetluse seadus, RT I 2001., 58., 354., a továbbiakban: a közigazgatási eljárásról szóló törvény) 2. §-a (1) bekezdésének az alapeljárásbeli tényállásra alkalmazandó változata a következőképpen rendelkezik:
- „A közigazgatási eljárás valamely közigazgatási szerv (8. §) cselekménye rendelet (88. §) vagy közigazgatási aktus (51. és 52. §) elfogadása, valamely aktus végrehajtása (106. §) vagy közigazgatási szerződés megkötése (95. §) során.”
- 28 Ugyanezen törvény 8. §-ának (1) bekezdése szerint:
- „A közigazgatási szerv olyan intézmény, testület vagy személy, amelyet vagy akit törvény, törvény alapján elfogadott rendelet vagy közigazgatási szerződés a közigazgatási feladatok ellátására feljogosít.”

29 A közigazgatási eljárásról szóló törvény 51. §-ának (1) bekezdése így szól:

„A közigazgatási aktus olyan végzés, határozat, rendelet, körlevél vagy más aktus, amelyet közigazgatási szerv közigazgatási feladatok ellátása során közjogi jogviszonyban adott ügy megoldására, személyek jogai vagy kötelezettségei létrehozása, módosítása vagy megszüntetése céljából fogad el.”

30 A 2007–2013-as időszakra nyújtandó strukturális támogatásokról szóló, 2006. december 7-i törvény (periodi 2007–2013 struktuuritoetuse seadus, RT I 2006., 59., 440.) 1. §-a (1)–(3) és (5) bekezdésének az alapeljárbeli tényállásra alkalmazandó változata a következőképpen rendelkezik:

„(1) E törvény a strukturális támogatások folyósításának és felhasználásának, visszatéríttetésének és visszafizetésének alapjait és eljárását, valamint a strukturális támogatások folyósítása és felhasználása ellenőrzésének alapjait és a panasz eljárás szabályait állapítja meg.

(2) E törvény azon források folyósítása és felhasználása során alkalmazandó, amelyeket az Európai Bizottság által [...] az [1083/2006] rendelet 32. cikkének (5) bekezdésével összhangban elfogadott operatív program alapján strukturális támogatások céljára bocsátottak rendelkezésre.

(3) A strukturális támogatásoknak az [1083/2006] rendelet 3. cikke (2) bekezdésének c) pontjában említett európai területi együttműködés célkitűzését követő operatív programok alapján történő folyósítása és felhasználása során a jelen törvény 2. §-a, 3. §-ának (4) bekezdése, 5. §-a, 14. §-a, 21. §-ának (1) bekezdése, 22. §-a, 25. §-ának (1), (2), (4), (5), (7) és (8) bekezdése, 26. §-a, 27. §-a, 28. §-a, 30. §-ának (2) és (3) bekezdése, 31. §-a, 32. §-a és 33. §-a, valamint 8. fejezete szerinti rendelkezéseket kell alkalmazni.

[...]

(5) A jelen törvényben meghatározott eljárásra a közigazgatási eljárásról szóló törvény rendelkezéseit a jelen törvényből eredő sajátosságokra figyelemmel kell alkalmazni.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

31 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból és a Bírósághoz 2010. február 19-én benyújtott észrevételekből kitűnik, hogy a Liivimaa Lihaveis támogatási kérelmet nyújtott be az észt–lett operatív program keretében az „Észtország és Lettország legdiverzifikáltabb legelőin nevelkedett minőségi húsmarhából készült új termék és márka előállítására” elnevezésű projektre.

32 2010. április 19-i levelében a közös technikai titkárság arról értesítette a Liivimaa Lihaveist, hogy kérelme túljutott a kiválasztási eljárás első szakaszán, és a projektjét technikai szempontból támogathatónak minősítették. Ugyanebben a levélben a közös technikai titkárság arról is tájékoztatót, hogy ezután elvégzi a kérelem minőségértékelését, a végleges határozatot pedig a Seirekomitee fogja meghozni 2010. június 29-én.

33 2010. július 7-i levelében a közös technikai titkárság értesítette a Liivimaa Lihaveist, hogy a Seirekomitee elutasította a támogatási kérelmét. Az elutasítás indokait e levél tartalmazta.

34 2010. július 23-i levelében a Liivimaa Lihaveis a közös technikai titkársághoz és az Észt Köztársaság belügyminiszteréhez fordult, felhíva figyelmüket arra, hogy egyszerű levélben, nem pedig közigazgatási aktusban értesítették a kérelme elutasításáról. A Liivimaa Lihaveis kérte, hogy a Seirekomitee határozatát hivatalossá tévő közigazgatási aktust közöljenek vele.

- 35 Az említett levél elküldését követő elektronikus levélváltásban az irányító hatóság jelezte az Észt Köztársaság belügyminiszterének, hogy az észt–lett operatív program keretében nem fogadnak el formális közigazgatási határozatot a projektfinanszírozási kérelmek elfogadásáról vagy elutasításáról, mivel a Seirekomitee ülésének a jegyzőkönyve és közös technikai titkárságnak az igényelt támogatással érintett projekt finanszírozásáról vagy annak elutasításáról szóló levele jelentik a hivatalos dokumentumokat. E tekintetben az irányító hatóság a programútmutató 6.6. pontjára hivatkozott, amely szerint a projektek finanszírozásáról szóló határozatokat a Seirekomitee fogadja el, amelynek a határozatai ellen jogorvoslatnak nincs helye, és az elutasított projektek felelőseit mindössze levél tájékoztatja az elutasítás okairól.
- 36 2010. szeptember 16-án az irányító hatóság igazgatója levelet küldött a Liivimaa Lihaveisnek, amelyhez mellékelte a Seirekomitee 2010. június 28-i és 29-i ülése jegyzőkönyvének kivonatát, amely megemlíti a támogatási kérelmet elutasító határozatot.
- 37 A Liivimaa Lihaveis keresetet indított a Tartu halduskohus (tartui közigazgatási bíróság) előtt, amelyben azt kérte, hogy helyezték hatályon kívül a Seirekomitee-nak a kérelme elutasítása tárgyában hozott határozatát, valamint kötelezzék a Seirekomiteet arra, hogy újból vizsgálja meg a kérelmet, és hozzon a törvénnyel összhangban álló közigazgatási határozatot. E bíróság 2011. szeptember 21-i végzésével elutasította a keresetet.
- 38 2011. október 3-án a Liivimaa Lihaveis fellebbezést nyújtott be az említett végzéssel szemben a Tartu ringkonnakohushoz (tartui fellebbviteli bíróság).
- 39 A kérdést előterjesztő bíróság először is megállapítja, hogy a Seirekomitee az Észt Köztársaság és a Lett Köztársaság által közös megegyezéssel, az 1083/2006 rendelet 63. cikkének (1) bekezdése és a programdokumentum alapján létrehozott szerv. Következésképpen a Charta az 51. cikkének (1) bekezdése értelmében alkalmazandó az olyan ügyben, mint amely az alapeljárás tárgya. Márpedig a támogatási kérelem elutasítása esetében az a tény, hogy a Seirekomitee határozatát a programútmutató 6.6. pontja értelmében egyetlen bíróság előtt sem lehet vitatni, ellentétes az 1083/2006 rendelet – a Charta 47. cikkével együttesen értelmezett – 63. cikkének (2) bekezdésével.
- 40 Továbbá a Seirekomitee nem a közigazgatási eljárásról szóló törvény értelmében vett közigazgatási szerv, sem pedig magánjogi jogalany, és nem is szerződésben létrehozott nemzetközi szervezet. Mivel ezen, a programdokumentumban szereplő bizottságot a Bizottság határozata alapján hozták létre, az egy uniós szerv. Következésképpen a Seirekomitee által elfogadott programútmutató az uniós jog másodlagos jogának végrehajtását célzó aktus, és kötelező azon személyekre, akik az észt–lett operatív program keretében kívánnak támogatást kapni.
- 41 A kérdést előterjesztő bíróság szerint a programútmutató 6.6. pontjának célja, hogy harmadik személyek irányába joghatást váltson ki. Így az Európai Unió Törvényszéke rendelkezik hatáskörrel a Seirekomitee elutasító határozatával szembeni kereset elbírálására. Amennyiben a programútmutató nem jár ilyen joghatással, a jogvitát az EUMSZ 274. cikk értelmében a hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróságnak kell eldöntenie. Mivel azonban az operatív program az Észt Köztársaságot és a Lett Köztársaságot is érinti, mindkét állam bíróságaihoz egyszerre lehet fordulni, aminek az a veszélye, hogy azok egymásnak ellentmondó ítéleteket hoznak.
- 42 E körülmények között a Tartu ringkonnakohus felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:
- „1) Összeegyeztethető-e az [1083/2006 rendeletnek] a [Charta] 47. cikkével összefüggésben értelmezett 63. cikke (2) bekezdésével a két tagállam által közösen létrehozott monitoring bizottság olyan eljárási szabályzata, mint a [Seirekomitee] által elfogadott programútmutató,

amely ügy rendelkezik, hogy a monitoring bizottság határozataival szemben nincsen helye jogorvoslatnak (a programútmutató 6.6. pontjának negyedik bekezdése: »The decisions of the Monitoring Committee are not appealable at any place of jurisdiction«)?

- 2) Az [első] kérdésre adandó nemleges válasz esetén: úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 267. cikke első bekezdésének b) pontját, hogy [az említett programútmutató] 6.6. pontjának negyedik bekezdése valamely uniós intézmény, szerv vagy hivatal olyan jogi aktusának minősül, amelyet érvénytelennek kell nyilvánítani?
- 3) Az [első] kérdésre adandó nemleges válasz esetén: úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 256. cikk (1) bekezdésével és [az EUMSZ] 274. cikkel összefüggésben értelmezett [EUMSZ] 263. cikk első bekezdésének második mondatát, hogy a [Seirekomitee] határozataival szemben indított keresetek tárgyában történő döntéshozatalra az Európai Unió Törvényszéke vagy a nemzeti jog alapján erre hatáskörrel rendelkező bíróság rendelkezik hatáskörrel?

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

A harmadik kérdésről

- 43 Harmadik kérdésével, amelyet elsőként kell vizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy az EUMSZ 263. cikket úgy kell-e értelmezni, hogy az 1083/2006 és az 1080/2006 rendelet hatálya alá tartozó, az európai területi együttműködés előmozdítására irányuló operatív program keretében a monitoring bizottság támogatási kérelmet elutasító határozatával szembeni kereset az Európai Unió Törvényszékének hatáskörébe tartozik.
- 44 Az EUMSZ 263. cikk első bekezdésének első mondata értelmében a Bíróság megvizsgálja a jogalkotási aktusok jogszerűségét, valamint az Európai Unió Tanácsa, a Bizottság és az Európai Központi Bank jogi aktusait, kivéve az ajánlásokat és a véleményeket, továbbá az Európai Parlament és az Európai Tanács harmadik személyekre joghatással járó aktusait.
- 45 Egyébiránt az EUMSZ 263. cikke első bekezdésének második mondata szerint a Bíróság megvizsgálja továbbá az Unió szervei vagy hivatalai által elfogadott, harmadik személyekre joghatással járó jogi aktusok jogszerűségét.
- 46 A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az EUMSZ 263. cikkben foglalt bírósági felülvizsgálati mechanizmus alkalmazandó az uniós jogalkotó által létrehozott olyan szervekre és hivatalokra, amelyek meghatározott területeken természetes és jogi személyek számára jogi kötelező erővel rendelkező aktusok kibocsátására rendelkeznek hatáskörrel, így az Európai Légibiztonsági Ügynökségre (EASA), az Európai Gyógyszerügynökségre (EMA), az Európai Vegyianyag-ügynökségre (ECHA), a Közöségi Növényfajta-hivatalra (CPVO) és a Belső Piaci Harmonizációs Hivatalra (védjegyek és formatervezési minták) (OHIM) (lásd ebben az értelemben: Egyesült Királyság kontra Tanács és Parlament ítélet, C-270/12, EU:C:2014:18, 81. pont).
- 47 Az európai területi együttműködés előmozdítására irányuló operatív program keretében létrehozott monitoring bizottság nem ezen uniós intézménynek egyike, sem pedig ilyen uniós szerv vagy hivatal.
- 48 Az uniós bíróság az EUMSZ 263. cikk alapján benyújtott kereset esetében nem rendelkezik hatáskörrel a nemzeti hatóság által hozott jogi aktus jogszerűségének elbírálására (lásd ebben az értelemben: Oleificio Borelli kontra Bizottság ítélet, C-97/91, EU:C:1992:491, 9. pont, és Svédország kontra Bizottság ítélet, C-64/05 P, EU:C:2007:802, 91. pont).

- 49 A jelen esetben az 1083/2006 rendelet 63. cikkének (1) és (2) bekezdése értelmében a „tagállamok” minden operatív program számára monitoring bizottságot hoznak létre, és minden egyes monitoring bizottság az érintett tagállam intézményi, jogi és pénzügyi keretein belül elkészíti eljárési szabályzatát.
- 50 Mivel az 1083/2006 és az 1080/2006 rendelet biztosítja azon lehetőséget, hogy az európai területi együttműködés előmozdítására irányuló operatív programokat készítsenek, az Észt Köztársaság és a Lett Köztársaság közösen létrehozta a Seirekomiteet, ahogy azt a programdokumentum 7.1. pontjának második bekezdése kifejezetten tartalmazza.
- 51 Következésképpen az Unió Törvényszéke nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy az EUMSZ 256. cikk alapján elbírálja az olyan monitoring bizottság, mint a Seirekomitee, támogatási kérelmet elutasító határozatával szembeni keresetet.
- 52 A fentiekre tekintettel a harmadik kérdésre azt a választ kell adni, hogy az EUMSZ 263. cikket úgy kell értelmezni, hogy az 1083/2006 és az 1080/2006 rendelet hatálya alá tartozó, az európai területi együttműködés előmozdítására irányuló operatív program keretében a monitoring bizottság támogatási kérelmet elutasító határozatával szembeni kereset nem tartozik az Európai Unió Törvényszéke hatáskörébe.

A második kérdésről

- 53 Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy az EUMSZ 267. cikk első bekezdésének b) pontját úgy kell-e értelmezni, hogy az 1083/2006 és az 1080/2006 rendelet hatálya alá tartozó, két tagállam közötti európai területi együttműködés előmozdítására irányuló operatív program keretében a monitoring bizottság által elfogadott olyan programútmutató, mint amely az alapeljárás tárgya, valamely uniós intézmény, szerv vagy hivatal jogi aktusának minősül.
- 54 Ahogy az a harmadik kérdésre adott válaszból kitűnik, a Seirekomitee nem uniós intézmény, szerv vagy hivatal.
- 55 Következésképpen a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel az olyan programútmutató rendelkezései érvényességének felülvizsgálatára, mint amely az alapeljárás tárgya.
- 56 Az előzőekre tekintettel a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy az EUMSZ 267. cikk első bekezdésének b) pontját úgy kell értelmezni, hogy az 1083/2006 és az 1080/2006 rendelet hatálya alá tartozó, két tagállam közötti európai területi együttműködés előmozdítására irányuló operatív program keretében a monitoring bizottság által elfogadott olyan programútmutató, mint amely az alapeljárás tárgya, nem minősül valamely uniós intézmény, szerv vagy hivatal jogi aktusának, és ezért a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel az ilyen útmutató rendelkezései érvényességének vizsgálatára.

Az első kérdésről

- 57 Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy a Charta 47. cikkével összefüggésben az 1083/2006 rendeletet úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes a két tagállam által közösen létrehozott és az európai területi együttműködés előmozdítására irányuló operatív program keretében a monitoring bizottság által elfogadott programútmutató azon rendelkezése, amely szerint az e monitoring bizottság támogatási kérelmet elutasító határozatával szemben nincsen helye jogorvoslatnak.
- 58 A jelen esetben az észt–lett operatív programot az észt és lett hatóságok többek között az 1083/2006 és az 1080/2006 rendelet alapján készítették, majd azt a Bizottság fogadta el.

- 59 A programdokumentum 7.1. pontjának kilencedik bekezdése értelmében az említett operatív program végrehajtására vonatkozó részletesebb rendelkezéseket a programútmutató tartalmazza. E rendelkezés alapján a Seirekomitee elfogadta a programútmutatót, amelyben a vitatott rendelkezés, azaz a 6.6. pont első bekezdésének második mondata, szerepel.
- 60 Az a tény, hogy a Seirekomitee nem uniós intézmény, szerv vagy hivatal, ahogy az a kérdést előterjesztő bíróság harmadik kérdésére adott válaszból kiderül, nem zárja ki a Charta 47. cikkének alkalmazását, amennyiben a programútmutató e bizottság általi elfogadása az uniós jog hatálya alá tartozó aktus.
- 61 Következésképpen meg kell vizsgálni, hogy a programútmutató elfogadása a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében véve az uniós jog végrehajtásának minősül-e.
- 62 A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében az „uniós jog végrehajtásának” a Charta említett rendelkezése szerinti fogalma megköveteli a szóban forgó területek közötti közelséget, illetve az egyik terület által a másikra gyakorolt közvetett hatásokat meghaladó bizonyos fokú kapcsolat fennállását (lásd többek között: Kremzow-ítélet, C-299/95, EU:C:1997:254, 16. pont).
- 63 A jelen ügyben elég azt megállapítani, hogy az uniós jog kötelezte az észet–lett operatív programmal érintett két tagállamot e program végrehajtására.
- 64 Különösen egyrészt az említett tagállamok az 1083/2006 rendelet 63. cikkének (1) és (2) bekezdése alapján kötelesek voltak a monitoring bizottság létrehozására. Másrészt az említett operatív program alkalmazását célzó összes intézkedésnek, amelyek között található a programútmutató is, tiszteletben kell tartania az 1083/2006 és az 1080/2006 rendelet rendelkezéseit.
- 65 Ennélfogva meg kell állapítani, hogy a programútmutatónak a Seirekomitee általi elfogadása a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében az uniós jog végrehajtásának minősül.
- 66 Következésképpen a Seirekomiteenek az említett útmutató elfogadásakor tiszteletben kellett tartania a Charta rendelkezéseit.
- 67 E tekintetben a hatékony bírói jogvédelem elvét illetően a Charta 47. cikkének első bekezdése kimondja, hogy mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz.
- 68 A hatékony jogorvoslathoz való jog uniós belüli tiszteletben tartásának biztosítása érdekében az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése értelmében a tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek.
- 69 Az olyan ügyben, mint amely az alapeljárás tárgya, a támogatási kérelem Seirekomitee általi elutasítása azzal a következménnyel jár, hogy a kérelmezőt végképp kizárják az Unió által társfinanszírozott támogatások odaítélési eljárásából, anélkül hogy később közölnének vele bármely határozatot.
- 70 Egyébiránt a programútmutató 6.6. pontja első bekezdésének második mondatából kitűnik, hogy a Seirekomitee határozatai ellen nincs helye bírósági jogorvoslatnak. Annak a kérelmezőnek, akinek a támogatási kérelmét elutasították, semmilyen lehetősége nincs tehát ezen elutasító határozat vitatására.
- 71 Ilyen körülmények között az ilyen elutasító határozattal szembeni kereset hiánya megfosztja a kérelmezőt a hatékony jogorvoslathoz való jogától, ami sérti a Charta 47. cikkét.

- 72 Hozzá kell tenni, hogy a Charta 52. cikkének (1) bekezdése értelmében a Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható, továbbá az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásukra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.
- 73 Márpedig mindenesetre maga a Seirekomitee, nem pedig törvény rendelkezett a támogatási kérelmet elutasító olyan határozattal szembeni kereset kizártságáról, mint amely az alapeljárás tárgya.
- 74 Következésképpen meg kell állapítani, hogy a programútmutató, mivel úgy rendelkezik, hogy a Seirekomitee támogatási kérelmet elutasító határozatával szemben nincs helye jogorvoslatnak, nem tartja tiszteletben a Charta 47. cikkének első bekezdésében foglalt hatékony bírói jogvédelem elvét.
- 75 Ezenkívül emlékeztetni kell arra, hogy azon elvárás, hogy a nemzeti hatóságok valamennyi döntésével szemben legyen jogorvoslati lehetőség, az uniós jog általános elve. Ezen elv értelmében a nemzeti bíróságoknak kell a sérelmet okozó aktus jogszerűségéről határozni, és az ilyen célból benyújtott keresetet elfogadhatónak nyilvánítani akkor is, ha a nemzeti eljárási szabályok hasonló esetben nem biztosítanak ilyen keresetet (lásd ebben az értelemben: *Oleificio Borelli kontra Bizottság* ítélet, EU:C:1992:491, 13. és 14. pont).
- 76 A fenti megfontolásokra tekintettel, az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a Charta 47. cikkével összefüggésben az 1083/2006 rendeletet úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes a két tagállam által közösen létrehozott és az európai területi együttműködés előmozdítására irányuló operatív program keretében a monitoring bizottság által elfogadott programútmutató olyan rendelkezése, amely nem írja elő, hogy a monitoring bizottság támogatási kérelmet elutasító határozatával szemben a tagállami bíróság előtt jogorvoslatnak van helye.

A jelen ítélet időbeli hatályának korlátozásáról

- 77 A lett kormány – abban az esetben, ha a jelen ítélet azzal a következménnyel járna, hogy az olyan rendelkezés, mint amely az alapeljárás tárgya, nem felel meg az uniós jog követelményeinek – az írásbeli észrevételeiben azt kérte, hogy a Bíróság *ex nunc* korlátozza az ítélete időbeli hatályát, kivéve a Seirekomitee határozataival szembeni azon kereseteket, amelyeket az említett ítélet kihirdetése előtt nyújtottak be a tagállami bíróságokon.
- 78 Kérése alátámasztása érdekében a lett kormány hangsúlyozza egyrészt, hogy az Észti Köztársaság és a Lett Köztársaság jóhiszeműen járt el, mivel az 1083/2006 rendelet kifejezetten nem követelte meg a Seirekomitee határozataival szembeni kereseti lehetőség biztosítását.
- 79 Másrészt az említett kormány előadja, hogy ha a Seirekomitee támogatási kérelmet elutasító határozatait bíróságon lehetne vitatni, az nagyszámú, már végrehajtott határozattal szembeni kereset eredményezhet. Márpedig az észti–lett operatív program 2013-ig volt hatályos, így a végrehajtására előirányzott teljes finanszírozási keretet odaítélték. Következésképpen e helyzet a nemzeti költségvetések számára okozna többletköltséget.
- 80 Ebben a tekintetben fel kell idézni, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint azon értelmezés, amelyet a Bíróság valamely uniós jogszabály kapcsán fejt ki az EUMSZ 267. cikkben ráruházott hatáskör gyakorlása során, megmagyarázza és pontosítja e szabály hatályát és jelentőségét, amely szerint azt a hatálybalépésének időpontjától értelmezni és alkalmazni kell, illetőleg értelmezni és alkalmazni kellett volna. Ebből következik, hogy az így értelmezett szabályt a bíróság alkalmazhatja és alkalmaznia kell az értelmezés iránti kérelemről határozó ítélet előtt keletkezett és létrejött jogviszonyokkal kapcsolatban,

ha egyebekben adottak a feltételek az említett szabály alkalmazásával kapcsolatos pernek a hatáskörrel rendelkező bíróság előtti megindításához (lásd többek között: Blaizot és társai ítélet, 24/86, EU:C:1988:43, 27. pont, valamint Vent De Colère és társai ítélet, C-262/12, EU:C:2013:851, 39. pont).

- 81 A Bíróság csak kivételesen, az uniós jogrendhez szorosan hozzátartozó jogbiztonság általános elvének alkalmazása útján korlátozhatja bármely érdekelt azon lehetőségét, hogy a jóhiszeműen létrejött jogviszonyok vitatása céljából a Bíróság által értelmezett rendelkezésre hivatkozzék. A Bíróság az érdekeltek jóhiszeműségére és a súlyos zavarok kockázatának fennállására vonatkozó két alapvető feltétel teljesülése esetén dönthet e korlátozásról (lásd többek között: Skov és Bilka ítélet, C-402/03, EU:C:2006:6, 51. pont, valamint Vent De Colère és társai ítélet, EU:C:2013:851, 40. pont).
- 82 Ami a súlyos zavarok kockázatát illeti, meg kell állapítani, hogy ebben az esetben az uniós jognak Bíróság által a jelen ítéletben adott értelmezése a kérelmezők azon jogával kapcsolatos, hogy megtámadhassák a Seirekomitee támogatási kérelmüket elutasító határozatait. A hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróság feladata minden egyes benyújtott keresetről az adott ügy sajátos körülményei alapján határozni.
- 83 E körülmények között a Lett Köztársaságot esetlegesen érintő pénzügyi következményeket nem pusztán a Bíróság által a jelen ügyben kifejtett uniós jogi értelmezés alapján kell meghatározni (lásd analógia útján: RWE Vertrieb ítélet, C-92/11, EU:C:2013:180, 61. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 84 Következésképpen meg kell állapítani, hogy a jelen ítélet 81. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlat értelmében vett olyan súlyos zavarok kockázata, amely igazolhatja a jelen ítélet joghatásainak időbeli korlátozását, nem tekinthető megalapozottnak.
- 85 Mivel a jelen ítélet 81. pontjában meghatározott második feltétel nem teljesül, nem szükséges megvizsgálni, hogy az érdekeltek jóhiszeműségére vonatkozó feltétel teljesül-e.
- 86 Az eddigi megfontolásokból következik, hogy a jelen ítélet időbeli hatályát nem szükséges korlátozni.

A költségekről

- 87 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (negyedik tanács) a következőképpen határozott:

- 1) **Az EUMSZ 263. cikket úgy kell értelmezni, hogy az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. július 11-i 1083/2006/EK tanácsi rendelet, és az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és az 1783/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. július 5-i 1080/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet hatálya alá tartozó, az európai területi együttműködés előmozdítására irányuló operatív program keretében a monitoring bizottság támogatási kérelmet elutasító határozatával szembeni kereset nem tartozik az Európai Unió Törvényszékének hatáskörébe.**
- 2) **Az EUMSZ 267. cikk első bekezdésének b) pontját úgy kell értelmezni, hogy az 1083/2006 és az 1080/2006 rendelet hatálya alá tartozó, két tagállam közötti európai területi együttműködés előmozdítására irányuló operatív program keretében a monitoring bizottság**

által elfogadott olyan programútmutató, mint amely az alapeljárás tárgya, nem minősül valamely uniós intézmény, szerv vagy hivatal jogi aktusának, és ezért az Európai Unió Bírósága nem rendelkezik hatáskörrel az ilyen útmutató rendelkezései érvényességének vizsgálatára.

- 3) Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkével összefüggésben az 1083/2006 rendeletet úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes a két tagállam által közösen létrehozott és az európai területi együttműködés előmozdítására irányuló operatív program keretében a monitoring bizottság által elfogadott programútmutató olyan rendelkezése, amely nem írja elő, hogy a monitoring bizottság támogatási kérelmet elutasító határozatával szemben a tagállami bíróság előtt jogorvoslatnak van helye.

Aláírások