



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

17 september 2014\*

„Prejudiciële verwijzing — Structuurfondsen — Verordeningen (EG) nrs. 1083/2006 en 1080/2006 — Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) — Operationeel programma ter bevordering van de Europese territoriale samenwerking tussen de Republiek Estland en de Republiek Letland — Besluit van het Comité van toezicht tot weigering van subsidie — Bepaling krachtens welke besluiten van dit Comité niet vatbaar voor beroep zijn — Artikel 267 VWEU — Handeling van een Unie-instelling, -orgaan of -organisatie — Handvest van de grondrechten van de Europese Unie — Uitvoering van het Unierecht — Artikel 47 — Recht op effectieve rechterlijke bescherming — Recht op toegang tot de rechter — Vaststelling van de lidstaat waarvan de rechters bevoegd zijn uitspraak te doen op een beroep”

In zaak C-562/12,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Tartu ringkonnakohus (Estland) bij beslissing van 23 november 2012, ingekomen bij het Hof op 5 december 2012, in de procedure

**Liivimaa Lihaveis MTÜ**

tegen

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

in tegenwoordigheid van:

**Eesti Vabariigi Siseministeerium,**

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: L. Bay Larsen, kamerpresident, M. Safjan (rapporteur), J. Malenovský, A. Prechal en K. Jürimäe, rechters,

advocaat-generaal: N. Jääskinen,

griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 4 december 2013,

\* Procestaal: Ests.

gelet op de opmerkingen van:

- Liivimaa Lihaveis MTÜ, vertegenwoordigd door A. Sander, vandeadvokaat,
- de Estse regering, vertegenwoordigd door K. Kraavi-Käerdi als gemachtigde,
- de Letse regering, vertegenwoordigd door I. Kalniņš en A. Nikolajeva als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Steiblytė en L. Naaber-Kivisoo als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 13 maart 2014,

het navolgende

### Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 256, lid 1, VWEU, 263, eerste alinea, tweede zin, VWEU, 267, eerste alinea, sub b, VWEU, 274 VWEU, alsook van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) en van artikel 63, lid 2, van verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1260/1999 (PB L 210, blz. 25).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Liivimaa Lihaveis MTÜ (hierna: „Liivimaa Lihaveis”), een coöperatieve vereniging van rundveehouders, en het Eesti-Läti programmi 2007-2013 Seirekomitee (Comité van toezicht op het Est-Lets programma voor de periode 2007-2013; hierna: „Seirekomitee”) over de afwijzing door dit Comité van een door deze vereniging in het kader van de uitvoering van dit programma ingediende subsidieaanvraag.

### Toepasselijke bepalingen

#### *Unierecht*

Verordening nr. 1083/2006

- 3 Artikel 1, eerste en tweede alinea, van verordening nr. 1083/2006 bepaalt:

„Bij deze verordening worden de algemene bepalingen vastgesteld met betrekking tot het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF) (hierna de ‚structuurfondsen’ genoemd) en het Cohesiefonds, onverminderd de specifieke bepalingen die in de verordeningen (EG) nr. 1080/2006 [van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1783/1999 (PB L 210, blz. 1)], (EG) nr. 1081/2006 en (EG) nr. 1084/2006 zijn vastgesteld.

Bij deze verordening worden de doelstellingen vastgesteld waartoe de structuurfondsen en het Cohesiefonds [...] moeten bijdragen, de criteria waaraan de lidstaten en de regio’s moeten voldoen om voor bijstand uit deze fondsen in aanmerking te komen, de beschikbare financiële middelen en de criteria voor de toewijzing daarvan.”

4 Artikel 2, punt 1, van verordening nr. 1083/2006 geeft de volgende definitie:

„operationeel programma’: het document dat door een lidstaat is ingediend en door de Commissie is goedgekeurd, waarin een ontwikkelingsstrategie wordt uiteengezet die gebaseerd is op een coherent geheel van prioriteiten, en voor de realisatie waarvan een beroep wordt gedaan op bijstand uit een fonds, of, in het geval van de convergentiedoelstelling, uit het Cohesiefonds en het EFRO.”

5 Artikel 32, leden 1 en 5, van deze verordening, „Opstelling en goedkeuring van operationele programma’s”, bepaalt:

„1. Het optreden van de [structuurfondsen en het Cohesiefonds] in de lidstaten verloopt via operationele programma’s die passen in het nationale strategische referentiekader. Elk operationeel programma heeft betrekking op een periode tussen 1 januari 2007 en 31 december 2013. Een operationeel programma heeft slechts betrekking op een van de drie in artikel 3 bedoelde doelstellingen, tenzij de Commissie en de lidstaat daarover anders beslissen.

[...]

5. De Commissie keurt zo spoedig mogelijk, en uiterlijk vier maanden na de formele indiening ervan door de lidstaat, doch evenwel niet vóór 1 januari 2007, elk operationeel programma goed.”

6 Artikel 59 van deze verordening, „Aanwijzing van autoriteiten”, bepaalt:

„1. Voor elk operationeel programma wijst de lidstaat aan:

a) een beheersautoriteit: een nationale, regionale of plaatselijke openbare autoriteit of een overheids- of particuliere instantie die door de lidstaat is aangewezen om het operationele programma te beheren;

[...]

3. De lidstaat stelt voorschriften vast waarbij zijn relaties met de in lid 1 bedoelde autoriteiten, alsmede hun relaties met de Commissie worden geregeld.

Onverminderd het bepaalde in deze verordening stelt de lidstaat de onderlinge relaties vast tussen de in lid 1 bedoelde autoriteiten, die hun taken moeten uitvoeren in volledige overeenstemming met de institutionele, juridische en financiële systemen van de betrokken lidstaat.

[...]

5. Voor de operationele programma’s in het kader van de doelstelling ‚Europese territoriale samenwerking’ worden specifieke beheers- en controlevoorschriften vastgesteld bij verordening (EG) nr. 1080/2006.

[...]”

7 Artikel 60 van verordening nr. 1083/2006, „Functies van de beheersautoriteit”, luidt:

„De beheersautoriteit is ervoor verantwoordelijk dat het operationele programma overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer wordt beheerd en uitgevoerd, en moet met name:

a) erop toezien dat de concrete acties voor financiering worden geselecteerd met inachtneming van de voor het operationele programma geldende criteria en gedurende de hele uitvoeringsperiode in overeenstemming zijn met de geldende communautaire en nationale voorschriften;

[...]

h) sturing geven aan de werkzaamheden van het Comité van toezicht, en het de documenten bezorgen die het nodig heeft om op de kwaliteit van de uitvoering van het operationele programma toezicht te kunnen houden in het licht van de specifieke doelstellingen daarvan.”

8 Artikel 63 van de verordening, „Comité van toezicht”, luidt:

„1. Voor elk operationeel programma richt de lidstaat in overeenstemming met de beheersautoriteit een Comité van toezicht op binnen drie maanden te rekenen vanaf de datum van kennisgeving aan de lidstaat van de beschikking tot goedkeuring van het operationele programma. Er mag één Comité van toezicht voor verscheidene operationele programma's worden opgericht.

2. Elk Comité van toezicht stelt zijn reglement van orde op binnen het institutionele, juridische en financiële kader van de betrokken lidstaat, en keurt dit reglement goed in overleg met de beheersautoriteit, teneinde zijn taken overeenkomstig deze verordening te verrichten.”

9 Artikel 65 van deze verordening luidt:

„Het Comité van toezicht vergewist zich van de doeltreffendheid en de kwaliteit van de uitvoering van het operationele programma. Daartoe:

a) worden de criteria voor de selectie van de te financieren concrete acties door het toezichtcomité onderzocht en goedgekeurd binnen zes maanden na de goedkeuring van het operationele programma, en worden deze criteria door het toezichtcomité herzien naargelang van de programmeringsbehoeften;

[...]”

Verordening nr. 1080/2006

10 Artikel 1 van verordening nr. 1080/2006 bepaalt:

„1. Bij deze verordening worden de taken van het [EFRO] en de reikwijdte van de bijstandsverlening uit het EFRO met betrekking tot de doelstellingen ‚convergentie’, ‚regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid’ en ‚Europese territoriale samenwerking’ zoals omschreven in artikel 3, lid 2, van verordening [...] nr. 1083/2006, alsmede de regels voor subsidiabiliteit van bijstand, vastgesteld.

2. Op het EFRO zijn de bepalingen van verordening [...] nr. 1083/2006 en de bepalingen van deze verordening van toepassing.”

11 Artikel 14, leden 1 en 3, van verordening nr. 1080 bepaalt:

„1. De lidstaten die deelnemen aan een operationeel programma wijzen één enkele beheersautoriteit, één enkele certificeringsautoriteit en één enkele auditautoriteit aan; laatstgenoemde is gevestigd in de lidstaat van de beheersautoriteit. De certificeringsautoriteit neemt de betalingen van de Commissie in ontvangst en verricht, normaliter, de betalingen aan de eerstverantwoordelijke begunstigde.

De beheersautoriteit stelt na overleg met de in het programmagebied vertegenwoordigde lidstaten een gezamenlijk technisch secretariaat in. Dit laatste staat de beheersautoriteit, het toezichtcomité en, waar passend, de auditautoriteit bij in de uitvoering van hun respectieve taak.

[...]

3. Elke aan een operationeel programma deelnemende lidstaat wijst vertegenwoordigers aan die zitting hebben in het in artikel 63 van verordening [...] nr. 1083/2006 bedoelde toezichtcomité.”

12 Artikel 19, leden 1 en 3, van verordening nr. 1080/2006, „Selectie van concrete acties”, bepaalt:

„1. Bij concrete acties die zijn geselecteerd voor operationele programma's welke zijn gericht op de ontwikkeling van grensoverschrijdende activiteiten zoals bedoeld in artikel 6, punt 1, en voor operationele programma's welke zijn gericht op de totstandbrenging en ontwikkeling van transnationale samenwerking zoals bedoeld in artikel 6, punt 2, moeten begunstigden uit ten minste twee landen, waaronder ten minste één lidstaat, zijn betrokken, die voor elke concrete actie op ten minste twee van de volgende manieren samenwerken: gezamenlijke ontwikkeling, gezamenlijke tenuitvoerlegging, gezamenlijk gebruik van personeel en gezamenlijke financiering.

[...]

3. Naast de in artikel 65 van verordening [...] nr. 1083/2006 bedoelde taken is het toezichtcomité of een aan hem rapporterende stuurgroep belast met de selectie van de concrete acties.”

*Operationeel programma tussen de Republiek Estland en de Republiek Letland voor de periode 2007-2013*

13 Het operationele programma tussen de Republiek Estland en de Republiek Letland voor de periode 2007-2013 (hierna: „Est-Lets operationeel programma”) strekt tot bevordering van de Europese territoriale samenwerking.

14 Dat programma is krachtens artikel 32, lid 5, van verordening nr. 1083/2006 goedgekeurd bij artikel 1 van beschikking C(2007) 6603 definitief van de Europese Commissie van 21 december 2007.

15 De autoriteiten van de Republiek Estland en van de Republiek Letland hebben voor het Est-Lets operationele programma samen het document „Eesti-Läti programm 2007–2013” (Est-Lets programma voor de periode 2007-2013; hierna: „programmadocument”) met referentie CCI nr. 2007 CB 163 PO 050 opgesteld.

16 Het programmadocument verduidelijkte overeenkomstig de verordeningen nrs. 1083/2006 en 1080/2006 met name de regels voor de aanwijzing en werking van de beheersautoriteit, de certificeringsautoriteit en de auditautoriteit.

17 Punt 7.1, tweede, vijfde, zevende en negende alinea, van het programmadocument, „Beheer van het programma” luidt:

„Estland en Letland richten overeenkomstig artikel 63 van verordening [nr. 1083/2006] een gezamenlijk Comité van toezicht op dat zich vergewist van de doeltreffendheid en de kwaliteit van de uitvoering van het operationele programma.

[...]

Estland en Letland hebben besloten de structuur voor de gezamenlijke uitvoering van het [Est-Lets operationele] programma in Estland op te richten. Het ministerie van Binnenlandse Zaken is aangewezen als Comité van toezicht, certificeringsautoriteit en auditautoriteit [...].

[...]

Voormelde autoriteiten voeren hun taken volledig overeenkomstig artikel 59, lid 3, van verordening [nr. 1083/2006] met de institutionele, juridische en financiële systemen van de Republiek Estland uit.

[...]

De programmagids geeft nadere voorschriften voor de uitvoering van het [Est-Lets operationele] programma ter aanvulling van de in de volgende hoofdstukken van het operationele programma vastgestelde regels. De programmagids wordt opgesteld door het Comité van toezicht tijdens zijn eerste bijeenkomst. De voorschriften van deze gids binden zowel de autoriteiten die het programma uitvoeren, als de voornaamste begunstigden en andere begunstigden van het programma.”

18 Punt 7.2.2 van het programmadocument „Functies van de beheersautoriteit” bepaalt:

„De beheersautoriteit is overeenkomstig artikel 60 van verordening [nr. 1083/2006] alsook artikel 14, lid 1, en artikel 15 van verordening [nr. 1080/2006] verantwoordelijk voor het beheer en de uitvoering van het [Est-Lets operationele] programma overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer en in het bijzonder:

- a) voor het toezicht op de selectie van de acties voor financiering overeenkomstig de voor het operationele programma geldende criteria en op de verenigbaarheid gedurende de volledige uitvoeringsperiode met de geldende communautaire en nationale voorschriften; [...]

[...]

Bovendien moet de beheersautoriteit:

[...]

wanneer het Comité van toezicht de financieringsbeslissing heeft genomen (artikel 19, lid 3, van verordening [nr. 1080/2006]), vaststellen hoe elke actie wordt uitgevoerd (subsidieovereenkomst) in overleg met de voornaamste begunstigde (verordening [nr. 1080/2006], artikel 15, lid 2);

[...]”

19 Punt 7.6.1 van het programmadocument betreffende de taken van het Comité van toezicht luidt:

„Het Comité van toezicht vergewist zich overeenkomstig artikel 65 van verordening [nr. 1083/2006] van de doeltreffendheid en de kwaliteit van de uitvoering van het [Est-Lets] operationele programma overeenkomstig de volgende bepalingen:

- a) het onderzoekt en keurt binnen zes maanden na goedkeuring van het operationele programma de criteria voor de selectie van de te financieren acties goed en keurt de herziening van deze criteria naargelang van de programmeringsbehoeften goed;

[...]

Bovendien is het Comité van toezicht:

[...]

belast met de selectie van de te financieren acties (artikel 19, lid 3, van verordening [nr. 1080/2006]);

[...]”

20 Volgens punt 7.6.2, vierde alinea, van het programmadocument bestaat het Comité van toezicht uit maximaal zeven vertegenwoordigers uit Estland en Letland.

21 Volgens punt 7.7.1 van het programmadocument is het door de beheersautoriteit opgerichte en met het beheer van het [Est-Lets operationele] programma belaste gezamenlijke technisch secretariaat gevestigd te Tartu (Estland) en is het informatiebureau van dit secretariaat gevestigd te Riga (Letland).

22 Punt 9.4, eerste alinea, van het programmadocument bepaalt:

„Het Comité van toezicht dat bestaat uit leden uit Estland en Letland alsook uit vertegenwoordigers van de Commissie, van de beheersautoriteit en het gezamenlijke technisch secretariaat selecteren in hun raadgevende rol de gefinancierde acties.”

23 Punt 9.5 van het programmadocument luidt:

„De beheersautoriteit stelt na goedkeuring van de financieringsaanvraag door het Comité van toezicht de voor de goedgekeurde actie met de voornaamste begunstigde te sluiten subsidieovereenkomst op.”

24 Het Seirekomitee stelde de programmagids voor het [Est-Lets operationele] programma van 1 december 2009 (hierna: „programmagids”) vast, die met name instructies voor de voorbereiding van de subsidieaanvragen alsook de uitvoering, de controle, de rapportage en de voltooiing van de projecten geeft. Volgens punt 1 in fine van deze gids vormt „de tekst van deze gids de hoofdleidraad voor de aanvragers”.

25 Punt 6.6, eerste en tweede alinea, van de programmagids in de op het hoofdgeding toepasselijke versie luidt:

„Het Comité van toezicht beslist over de te financieren projecten [...] op basis van de evaluatieresultaten. De beslissingen van het [Comité van toezicht] zijn niet vatbaar voor beroep.

Een brief van het gezamenlijke technisch secretariaat deelt de leiders van de afgewezen projecten na de financieringsbeslissingen van het [Comité van toezicht] de redenen van de afwijzing van de aanvraag mee. Het [gezamenlijke technisch secretariaat] zendt deze brief binnen tien werkdagen na de bijeenkomst van het Comité van toezicht.”

26 Voorts stelde het Seirekomitee op 29 mei 2009 regels voor de procedure tot uitvoering van het [Est-Lets operationele] programma vast. Volgens regel 1, punt 2, ervan is het Comité van toezicht officieel gevestigd op dezelfde plaats als het gezamenlijke technisch secretariaat, dus te Tartu.

#### *Ests recht*

27 Artikel 2, lid 1, van de op 6 juni 2001 vastgestelde wet betreffende de administratieve procedure (haldusmenetluse seadus, RT I 2001, 58, 354; hierna: „wet administratieve procedure”), in de ten tijde van de feiten van het hoofdgeding toepasselijke versie, bepaalt:

„Een administratieve procedure is een handeling van een administratief orgaan (artikel 8) bij de uitvaardiging van een besluit (artikel 88) of administratieve handeling (artikelen 51 en 52), de uitvoering van een handeling (artikel 106) of de sluiting van een administratieve overeenkomst (artikel 95).”

28 Artikel 8, lid 1, van die wet bepaalt:

„Bestuursorgaan is een krachtens de wet, een besluit krachtens de wet of een bestuursovereenkomst voor de uitoefening van openbare bestuursfuncties bevoegd orgaan, college of persoon.”

29 Artikel 51, lid 1, van de wet administratieve procedure bepaalt:

„Een bestuurshandeling is een verordening, een besluit, een bevel, een circulaire of een andere handeling van een administratief orgaan in de uitoefening van zijn bestuursbevoegdheid in een publiekrechtelijke verhouding tot regeling van een individueel geval om rechten of plichten van een persoon in het leven te roepen, te wijzigen of te beëindigen.”

30 Artikel 1, leden 1, 2, 3 en 5, van de op 7 december 2006 vastgestelde wet betreffende structurele steun voor de periode 2007-2013 (perioodi 2007-2013 struktuuritoetuse seadus, RT I 2006, 59, 440), in de ten tijde van de feiten in het hoofdgeding toepasselijke versie, luidt:

„1. Deze wet legt de grondslagen en de procedure voor de verlening, het gebruik, de terugvordering en de terugbetaling van structurele steun, alsook de grondslagen voor het toezicht op de verlening en het gebruik van structurele steun en de regels voor de herzieningsprocedure vast.

2. Deze wet is van toepassing op de verlening en het gebruik van middelen die beschikbaar worden gesteld op grond van een overeenkomstig artikel 32, lid 5, van verordening [...] nr. 1083/2006 [...] door de Europese Commissie goedgekeurd operationeel programma.

3. De bepalingen van hoofdstuk 8 alsook artikel 2, artikel 3, lid 4, artikel 5, artikel 14, artikel 21, lid 1, artikel 22, artikel 25, leden 1, 2, 4, 5, 7 en 8, de artikelen 26, 27 en 28, artikel 30, leden 2 en 3, en de artikelen 31, 32 en 33 van de onderhavige wet zijn van toepassing wanneer structurele steun wordt verleend en gebruikt op basis van operationele programma's die beantwoorden aan het doel van de Europese territoriale samenwerking [...] in de zin van artikel 3, lid 2, punt c, van verordening [...] nr. 1083/2006.

[...]

5. De wet administratieve procedure is van toepassing op de in deze wet bedoelde procedure, met inachtneming van de uit deze wet voortvloeiende bijzonderheden.”

### **Hoofdgeding en prejudiciële vragen**

31 Liivimaa Lihaveis diende blijkens de verwijzingsbeslissing en de bij het Hof ingediende opmerkingen op 19 februari 2010 in het kader van het Est-Lets operationele programma een subsidieaanvraag in voor een project van „ontwikkeling van een nieuw product met een nieuwe merknaam, dat wordt vervaardigd uit kwaliteitsrunderen die worden gefokt op de meest diverse weilanden in Estland en in Letland”.

32 Het gezamenlijke technisch secretariaat deelde Liivimaa Lihaveis bij brief van 19 april 2010 mee dat haar aanvraag de eerste fase van de selectieprocedure had doorstaan en dat haar project technisch subsidiabel was verklaard. Volgens dezelfde brief zou het gezamenlijke technisch secretariaat deze aanvraag thans kwalitatief beoordelen en zou het Seirekomitee definitief beslissen op 29 juni 2010.

33 Het gezamenlijke technisch secretariaat deelde Liivimaa Lihaveis bij brief van 7 juli 2010 mee dat het Seirekomitee haar subsidieaanvraag had afgewezen. De redenen daarvoor waren in deze brief opgegeven.



- 34 Liivimaa Lihaveis attendeerde het gezamenlijke technisch secretariaat en het ministerie van Binnenlandse Zaken van de Republiek Estland er bij brief van 23 juli 2010 op dat de afwijzing van haar aanvraag haar bij gewone brief en niet bij een administratieve handeling was meegedeeld. Liivimaa Lihaveis verzocht om mededeling van de administratieve handeling, die het besluit tot afwijzing van haar aanvraag van het Seirekomitee formeel vaststelde.
- 35 Het beheerscomité wees er het ministerie van Binnenlandse Zaken van de Republiek Estland in na zending van die brief gewisselde brieven op dat aanvragen tot financiering van projecten in het Est-Lets operationele programma zonder de vaststelling van een formeel administratief besluit worden toe- of afgewezen, daar de notulen van de bijeenkomst van het Seirekomitee en de brief van het gezamenlijke technisch secretariaat betreffende al dan niet financiering van een project waarvoor subsidie is aangevraagd, als officiële documenten gelden. Dienaangaande wees de beheersautoriteit op punt 6.6 van de programmagids, volgens hetwelk over de financiering van projecten wordt beslist door het Seirekomitee, waarvan de besluiten niet vatbaar zijn voor beroep, en de leiders van de afgewezen projecten alleen een brief met toelichting over de redenen van deze afwijzing ontvangen.
- 36 Een brief van de directeur van de beheersautoriteit aan Liivimaa Lihaveis van 16 september 2010 met bijgevoegd uittreksel van de notulen van de bijeenkomst van het Seirekomitee van 28 en 29 juni 2010 vermeldt het besluit tot afwijzing van haar subsidieaanvraag.
- 37 Liivimaa Lihaveis stelde bij de Tartu halduskohus (rechter in administratieve zaken te Tartu) beroep in tot nietigverklaring van het besluit van het Seirekomitee tot afwijzing van haar subsidieaanvraag, met verzoek het Seirekomitee te gelasten deze aanvraag te heronderzoeken en een met de wet verenigbaar administratief besluit vast te stellen. Deze rechter verwierp dit beroep bij beschikking van 21 september 2011.
- 38 Liivimaa Lihaveis stelde bij het Tartu ringkonnakohus (hof van beroep te Tartu) op 3 oktober 2011 hoger beroep in tegen die beschikking.
- 39 De verwijzende rechter merkt allereerst op dat het Seirekomitee een op basis van artikel 63, lid 1, van verordening nr. 1083/2006 en het programmadocument door de Republiek Estland en de Republiek Letland in gemeen overleg opgericht orgaan is. Het Handvest is overeenkomstig artikel 51, lid 1, ervan dus van toepassing op een zaak als in het hoofdgeding. Dat het besluit van het Seirekomitee tot afwijzing van een subsidieaanvraag volgens punt 6.6 van de programmagids niet in rechte kan worden betwist, is in strijd met artikel 63, lid 2, van verordening nr. 1083/2006 juncto artikel 47 van het Handvest.
- 40 Vervolgens is het Seirekomitee noch een administratief orgaan in de zin van de wet administratieve procedure noch een privaatrechtelijke entiteit en evenmin een door het Verdrag opgerichte internationale organisatie. Dit Comité is als een bij het programmadocument op basis van een beschikking van de Commissie opgericht orgaan dus een Unie-orgaan. De door het Seirekomitee vastgestelde programmagids is bijgevolg een handeling tot uitvoering van afgeleid Unierecht en bindt degenen die subsidie uit het Est-Lets operationele programma willen ontvangen.
- 41 Ten slotte, aldus de verwijzende rechter, beoogt punt 6.6 van de programmagids rechtsgevolgen ten aanzien van derden. Het Gerecht van de Europese Unie is dus bevoegd uitspraak te doen op een beroep tegen een besluit tot afwijzing van het Seirekomitee. Gesteld dat de programmagids geen dergelijke rechtsgevolgen heeft, moet de bevoegde nationale rechter overeenkomstig artikel 274 VWEU het geding beslechten. Door de betrokkenheid van de Republiek Estland en de Republiek Letland bij dit operationele programma kunnen evenwel parallel zaken worden ingesteld bij de rechters van elk van deze staten, met het gevaar dat tegenstrijdige arresten worden gewezen.

42 Daarop heeft de Tartu ringkonnakohus de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Is het reglement van orde van een door twee lidstaten samen opgericht Comité van toezicht (en is de door het [Seirekomitee] opgestelde programmagids) waarin is bepaald dat tegen de besluiten van het Comité van toezicht niet in rechte kan worden opgekomen (punt [6.6.4] van de programmagids: „The decisions of the Monitoring Committee are not appealable [at any place of jurisdiction]”), verenigbaar met artikel 63, lid 2, van verordening nr. 1083/2006 juncto artikel 47 van het Handvest?
- 2) Indien [de eerste] vraag ontkennend moet worden beantwoord: moet artikel 267, eerste alinea, sub b, VWEU aldus worden uitgelegd dat punt [6.6.4 van deze programmagids] een handeling van een instelling, orgaan of instantie van de Unie is die nietig moet worden verklaard?
- 3) Indien [de eerste] vraag ontkennend moet worden beantwoord: moet artikel 263, eerste alinea, tweede volzin, VWEU, junctis de artikelen 256, lid 1, VWEU, en 274 VWEU aldus worden uitgelegd dat het Gerecht van de Europese Unie dan wel de naar nationaal recht hiervoor bevoegde rechter bevoegd is om kennis te nemen van beroepen tegen besluiten van het [Seirekomitee]?”

### **Beantwoording van de prejudiciële vragen**

#### *Derde vraag*

- 43 Met zijn derde vraag, die in de eerste plaats moet worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 263 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het Gerecht van de Europese Unie bevoegd is om uitspraak te doen op een beroep tegen een besluit van een Comité van toezicht tot afwijzing van een subsidieaanvraag in het kader van een operationeel programma van de verordeningen nrs. 1083/2006 en 1080/2006 ter bevordering van de Europese territoriale samenwerking.
- 44 Het Hof gaat volgens artikel 263, eerste alinea, eerste zin, VWEU de wettigheid na van de wetgevingshandelingen, van de handelingen van de Raad van de Europese Unie, van de Commissie en van de Europese Centrale Bank, voor zover het geen aanbevelingen of adviezen betreft, en van de handelingen van het Europees Parlement en de Europese Raad die rechtsgevolgen ten aanzien van derden beogen.
- 45 Voorts, aldus artikel 263, eerste alinea, tweede zin, VWEU, controleert het Hof ook de wettigheid van de handelingen van de organen of instanties van de Unie waarmee rechtsgevolgen ten aanzien van derden worden beoogd.
- 46 Volgens de rechtspraak van het Hof is de rechterlijke controle in de zin van artikel 263 VWEU van toepassing op de door de Uniewetgever opgerichte organen en instanties die bevoegd zijn om op specifieke gebieden handelingen vast te stellen die juridisch bindend zijn voor natuurlijke of rechtspersonen, zoals het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA), het Europees Geneesmiddelenbureau (EMA), het Europees Agentschap voor chemische stoffen (ECHA), het Communautair Bureau voor plantenrassen (CPVO) en het Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt (merken, tekeningen en modellen) (BHIM) (zie in die zin arrest Verenigd Koninkrijk/Raad en Parlement, C-270/12, EU:C:2014:18, punt 81).

- 47 Een in het kader van een operationeel programma ter bevordering van de Europese territoriale samenwerking ingesteld Comité van toezicht vormt niet een van deze Unie-instellingen, -organen of -organisaties.
- 48 De Unierechter is onbevoegd om zich in een beroep krachtens artikel 263 VWEU uit te spreken over de wettigheid van een handeling van een nationale autoriteit (zie in die zin arresten *Oleificio Borelli/Commissie*, C-97/91, EU:C:1992:491, punt 9, en *Zweden/Commissie*, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punt 91).
- 49 Voor elk operationeel programma richt de „lidstaat” volgens artikel 63, leden 1 en 2, van verordening nr. 1083/2006 een Comité van toezicht op en elk Comité van toezicht stelt zijn reglement van orde op binnen het institutionele, juridische en financiële kader van de betrokken lidstaat.
- 50 Als gevolg van de door de verordeningen nrs. 1083/2006 en 1080/2006 gegeven mogelijkheid van operationele programma's ter bevordering van de Europese territoriale samenwerking hebben de Republiek Estland en de Republiek Letland gezamenlijk het Seirekomitee opgericht overeenkomstig het uitdrukkelijk bepaalde in punt 7.1, tweede alinea, van het programmadocument.
- 51 Het Gerecht van de Unie is dus onbevoegd om krachtens artikel 256 VWEU kennis te nemen van een beroep tegen een besluit tot afwijzing van een subsidieaanvraag van een Comité van toezicht als het Seirekomitee.
- 52 Mitsdien dient op de derde vraag te worden geantwoord dat artikel 263 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het Gerecht van de Europese Unie onbevoegd is om uitspraak te doen op een beroep tegen een besluit van een Comité van toezicht tot afwijzing van een subsidieaanvraag in het kader van een operationeel programma van de verordeningen nrs. 1083/2006 en 1080/2006 ter bevordering van de Europese territoriale samenwerking.

#### *Tweede vraag*

- 53 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 267, eerste alinea, sub b, VWEU aldus moet worden uitgelegd dat een in het kader van een operationeel programma van de verordeningen nrs. 1083/2006 en 1080/2006 ter bevordering van de Europese territoriale samenwerking tussen twee lidstaten door een Comité van toezicht vastgestelde programmagids als in het hoofdgeding een handeling van een Unie-instelling, -orgaan of -organisatie vormt.
- 54 Blijkens het antwoord op de derde vraag is het Seirekomitee geen Unie-instelling, -orgaan of -organisatie.
- 55 Het Hof is derhalve onbevoegd om de geldigheid van de bepalingen van een programmagids als in het hoofdgeding te toetsen.
- 56 Mitsdien dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat artikel 267, eerste alinea, sub b, VWEU aldus moet worden uitgelegd dat een in het kader van een operationeel programma van de verordeningen nrs. 1083/2006 en 1080/2006 ter bevordering van de Europese territoriale samenwerking tussen twee lidstaten door een Comité van toezicht vastgestelde programmagids als in het hoofdgeding geen handeling van een Unie-instelling, -orgaan of -organisatie vormt en het Hof dus onbevoegd is om de geldigheid van een dergelijke gids te toetsen.

*Eerste vraag*

- 57 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of verordening nr. 1083/2006 juncto artikel 47 van het Handvest aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een bepaling van een programmagids, die door een Comité van toezicht in het kader van een tussen twee lidstaten overeengekomen operationeel programma ter bevordering van de Europese territoriale samenwerking is vastgesteld, volgens welke een besluit van dit Comité van toezicht tot afwijzing van een subsidieaanvraag niet vatbaar is voor beroep bij een rechter van een lidstaat.
- 58 Het Est-Lets operationele programma is in casu gezamenlijk door de Estse en Letse autoriteiten voorbereid op basis van met name verordeningen nrs. 1083/2006 en 1080/2006 en vervolgens door de Commissie goedgekeurd.
- 59 Volgens punt 7.1, negende alinea, van het programmadocument zal de programmagids nadere bepalingen tot uitvoering van dit operationele programma geven. De op basis van deze bepaling door het Seirekomitee opgestelde programmagids bevat de litigieuze bepaling, namelijk punt 6.6, eerste alinea, tweede zin.
- 60 Dat het Seirekomitee blijkens het antwoord op de derde vraag van de verwijzende rechter geen Unie-instelling, -orgaan of -organisatie is, sluit de toepassing van artikel 47 het Handvest niet uit, indien de vaststelling door dit Comité van de programmagids een handeling is die binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt.
- 61 Bijgevolg dient te worden nagegaan of de vaststelling van de programmagids het Unierecht ten uitvoer brengt in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest.
- 62 Het begrip „ten uitvoer brengen van het Unierecht” in de zin van dat artikel van het Handvest vereist volgens vaste rechtspraak van het Hof dat de bedoelde materies onderling enigszins verdergaand samenhangen dan nabuurschap of indirecte onderlinge beïnvloeding van de ene op de andere materie (zie met name arrest Kremzow, C-299/95, EU:C:1997:254, punt 16).
- 63 In casu behoeft slechts te worden vastgesteld dat de beide bij het Est-Lets operationele programma betrokken lidstaten krachtens het Unierecht zijn gehouden dit programma ten uitvoer te brengen.
- 64 In het bijzonder moesten deze lidstaten enerzijds een Comité van toezicht oprichten krachtens artikel 63, leden 1 en 2, van verordening nr. 1083/2006. Alle maatregelen tot uitvoering van dat operationele programma, waaronder de programmagids, moesten anderzijds de verordeningen nrs. 1083/2006 en 1080/2006 naleven.
- 65 De vaststelling van de programmagids door het Seirekomitee brengt het Unierecht dus ten uitvoer in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest.
- 66 Het Seirekomitee diende deze gids dus vast te stellen met eerbiediging van de bepalingen van het Handvest.
- 67 Wat het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming betreft, bepaalt artikel 47, eerste alinea, van het Handvest dat eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.
- 68 Om ervoor te zorgen dat dit grondrecht in de Unie wordt geëerbiedigd, verplicht artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU de lidstaten om te voorzien in de nodige rechtsmiddelen om effectieve rechterlijke bescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden te verzekeren.

- 69 In een zaak als in het hoofdgeding sluit de afwijzing van een subsidieaanvraag door het Seirekomitee de aanvrager definitief uit van de procedure tot verlening van door de Unie meegefinancierde subsidie zonder dat hem achteraf een besluit wordt meegedeeld.
- 70 Voorts zijn de besluiten van het Seirekomitee blijkens punt 6.6, eerste alinea, tweede zin, van de programmagids niet vatbaar voor beroep. De aanvrager wiens subsidieaanvraag is afgewezen, kan deze afwijzing dus niet betwisten.
- 71 Derhalve ontnemt de uitsluiting van beroep tegen een dergelijke afwijzing de aanvrager zijn recht op een doeltreffende voorziening in rechte, in strijd met artikel 47 van het Handvest.
- 72 Voorts, aldus artikel 52, lid 1, van het Handvest, moeten alle beperkingen op de uitoefening van de in het Handvest erkende rechten en vrijheden bij wet worden vastgesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden in acht nemen en mogen deze beperkingen overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel slechts worden gesteld voor zover zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan de door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.
- 73 Hoe dan ook sloot het Seirekomitee zelf en niet de wet beroep tegen een afwijzing van een subsidieaanvraag als in het hoofdgeding uit.
- 74 De programmagids, krachtens welke een besluit van het Seirekomitee tot afwijzing van een subsidieaanvraag niet vatbaar voor beroep is, eerbiedigt dus niet het beginsel van een effectieve rechterlijke bescherming in de zin van artikel 47, eerste alinea, van het Handvest.
- 75 Bovendien is het vereiste van rechterlijke toetsing van elk besluit van een nationale autoriteit een algemeen Unierechtelijk beginsel. Krachtens dat beginsel staat het aan de nationale rechter om uitspraak te doen over de wettigheid van een bezwarende handeling en een beroep daartoe ontvankelijk te verklaren al voorziet het interne procesrecht in dat geval niet in een dergelijk beroep (zie in die zin arrest *Oleificio Borelli/Commissie*, EU:C:1992:491, punten 13 en 14).
- 76 Mitsdien moet op de eerste vraag worden geantwoord dat verordening nr. 1083/2006 juncto artikel 47 van het Handvest aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een door een Comité van toezicht in het kader van een tussen twee lidstaten overeengekomen operationeel programma ter bevordering van de Europese territoriale samenwerking opgestelde bepaling van een programmagids, voor zover deze bepaling niet voorschrijft dat een besluit van dit Comité van toezicht tot afwijzing van een subsidieaanvraag vatbaar is voor beroep bij een rechter van een lidstaat.

*Beperking van de werking van het onderhavige arrest in de tijd*

- 77 De Letse regering verzocht het Hof in haar schriftelijke opmerkingen, ingeval een bepaling als in het hoofdgeding als gevolg van het onderhavige arrest niet voldoet aan de Unierechtelijke vereisten, om beperking *ex nunc* van de werking van zijn arrest behoudens voor de bij de rechters van de lidstaten vóór de uitspraak van dit arrest tegen besluiten van het Seirekomitee ingestelde beroepen.
- 78 De Letse regering baseerde haar verzoek op de stelling enerzijds dat de Republiek Estland en de Republiek Letland te goeder trouw waren, daar verordening nr. 1083/2006 niet uitdrukkelijk bepaalde dat de besluiten van het Seirekomitee vatbaar voor beroep moesten zijn.
- 79 Anderzijds wees deze regering op het te verwachten grote aantal mogelijke beroepen tegen reeds uitgevoerde besluiten van het Seirekomitee indien zijn besluiten tot afwijzing van een subsidieaanvraag in rechte konden worden betwist. Alle financiering voor de uitvoering van het Est-Lets operationele programma, dat liep tot 2013, is reeds verleend. Dat zal de nationale begrotingen dus extra belasten.

- 80 Volgens vaste rechtspraak verklaart en preciseert de uitlegging van een Unierechtelijk voorschrift door het Hof in de uitoefening van zijn bevoegdheid krachtens artikel 267 VWEU zin en strekking van dat voorschrift zoals het sedert de inwerkingtreding ervan moet of had moeten worden verstaan en toegepast. Bijgevolg kan en moet het aldus uitgelegde voorschrift door de rechter ook worden toegepast op rechtsbetrekkingen die zijn ontstaan en tot stand gekomen vóór het arrest waarbij op het verzoek om uitlegging is beslist, indien voor het overige is voldaan aan de voorwaarden waaronder een geschil over de toepassing van dat voorschrift voor de bevoegde rechter kan worden gebracht (zie met name arresten *Blaizot e.a.*, 24/86, EU:C:1988:43, punt 27, en *Vent De Colère e.a.*, C-262/12, EU:C:2013:851, punt 39).
- 81 Het Hof kan dus slechts zeer uitzonderlijk krachtens een aan het Unierecht eigen algemeen rechtszekerheidsbeginsel voor belanghebbenden de mogelijkheid beperken om een door het Hof uitgelegde bepaling te gebruiken tegen te goeder trouw ontstane rechtsverhoudingen. Een dergelijke beperking vereist dat is voldaan aan twee essentiële criteria, namelijk de goede trouw van de belanghebbende kringen en dreigende ernstige verstoringen (zie met name arresten *Skov en Bilka*, C-402/03, EU:C:2006:6, punt 51, en *Vent De Colère e.a.*, EU:C:2013:851, punt 40).
- 82 Inzake dreigende ernstige verstoring betreft de door het Hof in het onderhavige arrest gegeven uitlegging van het Unierecht in casu het recht van de aanvragers om besluiten van het Seirekomitee tot afwijzing van hun subsidieaanvragen in rechte te betwisten. Het staat dus aan de bevoegde nationale rechter om zich over elk van de ingestelde beroepen uit te spreken naargelang van de eigen omstandigheden van de zaak.
- 83 Derhalve kunnen de mogelijke begrotingsgevolgen voor de Republiek Letland niet alleen op basis van de uitlegging van het Unierecht door het Hof in de onderhavige zaak worden bepaald (zie naar analogie arrest *RWE Vertrieb*, C-92/11, EU:C:2013:180, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 84 Bijgevolg is niet gebleken van dreigende ernstige verstoringen in de zin van de in punt 81 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak die een beperking van de werking in de tijd van het onderhavige arrest rechtvaardigen.
- 85 Aangezien niet is voldaan aan het tweede criterium bedoeld in punt 81 van het onderhavige arrest, hoeft niet te worden onderzocht of is voldaan aan het criterium inzake de goede trouw van de belanghebbende kringen.
- 86 Mitsdien dient de werking van het onderhavige arrest niet in de tijd te worden beperkt.

## Kosten

- 87 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 263 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het Gerecht van de Europese Unie onbevoegd is om uitspraak te doen op een beroep tegen een besluit van een Comité van toezicht tot afwijzing van een subsidieaanvraag in het kader van een operationeel programma ter bevordering van de Europese territoriale samenwerking in de zin van de verordeningen (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1260/1999,**

en 1080/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1783/1999.

- 2) Artikel 267, eerste alinea, sub b, VWEU moet aldus worden uitgelegd dat een in het kader van een operationeel programma van de verordeningen nrs. 1083/2006 en 1080/2006 ter bevordering van de Europese territoriale samenwerking tussen twee lidstaten door een Comité van toezicht vastgestelde programmagids als in het hoofdgeding geen handeling van een Unie-instelling, -orgaan of -organisatie vormt en het Hof van Justitie van de Europese Unie dus onbevoegd is om de geldigheid van een dergelijke gids te toetsen.
- 3) Verordening nr. 1083/2006 juncto artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een door een Comité van toezicht in het kader van een tussen twee lidstaten overeengekomen operationeel programma ter bevordering van de Europese territoriale samenwerking vastgestelde bepaling van een programmagids, voor zover deze bepaling niet voorschrijft dat een besluit van dit Comité van toezicht tot afwijzing van een subsidieaanvraag vatbaar is voor beroep bij een rechter van een lidstaat.

ondertekeningen