



## Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
NILO JÄÄSKINEN  
prezentate la 13 martie 2014<sup>1</sup>

**Cauza C-562/12**

**Liivimaa Lihaveis MTÜ  
împotriva  
Eesti-Läti programmi 2007-2013 Seirekomitee**

[cerere de decizie preliminară formulată de Tartu Ringkonnakohus (Estonia)]

„Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 — Regulamentul (CE) nr. 1080/2006 — Fondul european de dezvoltare regională — Competențele comitetului de supraveghere în privința unui program operațional vizând promovarea cooperării teritoriale europene — Programul comun a două state membre — Repartizarea responsabilităților între comitetul de supraveghere și autoritatea de gestionare a programului — Interzicerea controlului judiciar asupra deciziilor comitetului de supraveghere — Articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene — Noțiunea de implementare a dreptului Uniunii — Acte ale organelor, oficiilor sau agențiilor Uniunii în sensul articolului 263 TFUE — Acte supuse căilor de atac — Autonomia procedurală națională — Principiile efectivității și echivalenței”

### I – Introducere

1. Programul estono-leton 2007-2013 este un program de cooperare transfrontalieră care se desfășoară sub auspiciile cooperării teritoriale europene. Tartu Ringkonnakohus (Tribunal regional din Tartu, Estonia) dorește să afle dacă imposibilitatea absolută de a supune controlului judiciar o decizie prin care se refuză finanțarea unui proiect, care a fost adoptată de comitetul de supraveghere al programului (denumit în continuare „comitetul de supraveghere”), este compatibilă cu dreptul Uniunii. Manualul programului adoptat de comitetul de supraveghere (denumit în continuare „manualul programului”) exclude orice cale de atac judiciară împotriva deciziilor sale. Programul este gestionat în conformitate cu un acord administrativ încheiat între cele două state membre, Estonia și Letonia, împreună cu Ministerul de Interne eston.

<sup>1</sup> — Limba originală: engleza.

2. Mai precis, instanța națională își pune problema conformității interdicției cu articolul 63 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului din 11 iulie 2006 de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european și Fondul de coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999<sup>2</sup> coroborat cu articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale (denumită în continuare „carta”) care protejează dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil.

3. Instanța națională ar dori totodată să afle dacă Tribunalul Uniunii Europene sau o instanță națională are competența să judece acțiunile împotriva deciziilor comitetului de supraveghere. Această chestiune este strâns legată de stabilirea aspectului dacă decizia comitetului de supraveghere poate fi considerată un act emis de un organ, de un oficiu sau de o agenție ale Uniunii Europene în sensul articolului 263 TFUE.

4. Prezenta cauză este complicată prin faptul că acordarea finanțării în temeiul cooperării teritoriale europene presupune prin natura sa parcurgerea mai multor etape. Din decizia de trimitere nu rezultă în mod clar dacă, din perspectiva dreptului eston, decizia comitetului de supraveghere prin care se respinge cererea formulată de Liivimaa Lihaveis MTÜ este o decizie cu efecte juridice obligatorii, care este supusă controlului judiciar, sau dacă o astfel de decizie este luată la un moment ulterior în decursul procedurii, de exemplu, de către autoritatea de gestionare a programului. În plus, deși Programul estono-leton 2007-2013 este un program al Uniunii, vor exista în mod inevitabil diferențe între regimurile de control judiciar din fiecare stat membru care sunt aplicabile implementării sale.

5. Independent de aceste aspecte complexe, potrivit unui principiu fundamental din dreptul Uniunii, chiar dacă dreptul intern este, în principiu, cel care stabilește calitatea procesuală și interesul justițiabilului de a exercita o acțiune, dreptul Uniunii impune totuși ca legislația națională să nu aducă atingere dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă<sup>3</sup>. Astfel, statele membre sunt cele care trebuie să prevadă un sistem de căi de atac și de proceduri care să permită asigurarea respectării acestui drept<sup>4</sup>. În contextul acestei obligații vom analiza întrebările preliminare adresate de Tartu Ringkonnakohus.

2 — JO 2006, L 210, p. 25, Ediție specială, 14/vol. 2, p. 64. Regulamentul nr. 1083/2000 a fost abrogat prin Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului (JO 2013, L 347, p. 320). Însă, *ratione temporis*, Regulamentul nr. 1083/2006 este aplicabil în prezenta cauză.

3 — Hotărârea din 13 martie 2007, Unibet (C-432/05, Rep., p. I-2271), punctul 42 și jurisprudența citată.

4 — *Ibidem*.

## II – Cadrul juridic, litigiul principal și întrebările preliminare

### A – Programul estono-leton și dispozițiile relevante din dreptul Uniunii și din dreptul eston

#### 1. Introducere

6. Programul estono-leton 2007-2013 constituie un „program operațional” în sensul articolului 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1083/2006. Mai mult, fiind un proiect de cooperare teritorială în care sunt implicate cel puțin două state membre, acesta este reglementat de Regulamentul (CE) nr. 1080/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 iulie 2006 privind Fondul european de dezvoltare regională și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1783/1999<sup>5</sup>.

#### 2. Cadrul juridic

7. Programul operațional a fost aprobat prin Decizia Comisiei C(2007) 6603 final din 21 decembrie 2007<sup>6</sup> și a fost elaborat cu scopul de a promova cooperarea teritorială europeană. Acesta primește finanțare comunitară din Fondul european de dezvoltare regională (denumit în continuare „FEDR”).

8. Structura de gestionare de bază a programelor finanțate din Fondul european de dezvoltare regională este prevăzută la articolul 59 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1083/2006, potrivit căruia statul membru desemnează pentru fiecare program operațional o autoritate de gestionare, o autoritate de certificare și o autoritate de audit. Totuși, articolul 59 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1083/2006 prevede că normele specifice de gestionare și de control sunt prevăzute în Regulamentul nr. 1080/2006 pentru programele operaționale din cadrul obiectivului cooperării teritoriale europene.

9. Articolul 60 din Regulamentul nr. 1083/2006 stabilește funcțiile autorității de gestionare care este însărcinată cu gestionarea și cu aplicarea programului operațional în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare. Printre altele, autoritatea de gestionare are sarcina să se asigure că operațiunile sunt selecționate în vederea finanțării în conformitate cu criteriile aplicabile programului operațional și că sunt conforme, pe toată durata execuției lor, cu normele comunitare și interne aplicabile. Autoritatea de gestionare este însărcinată să ghideze lucrările comitetului de monitorizare și să transmită documente către acesta, necesare pentru a permite monitorizarea calității punerii în aplicare a programului operațional având în vedere obiectivele sale specifice.

10. Articolul 63 din Regulamentul nr. 1083/2006, citat în decizia de trimitere ca fiind dispoziția din dreptul Uniunii aplicabilă, privește comitetul de supraveghere. Potrivit acestui articol, fiecare stat membru dispune de un termen limită pentru a înființa un comitet de supraveghere pentru fiecare program operațional, în acord cu autoritatea de gestionare. Se poate înființa un comitet de supraveghere unic pentru mai multe programe operaționale. Fiecare comitet de supraveghere își stabilește regulamentul de procedură în cadrul instituțional, juridic și financiar al statului membru în cauză și îl adoptă în acord cu autoritatea de gestionare în vederea exercitării atribuțiilor sale în conformitate cu regulamentul<sup>7</sup>.

5 — JO 2006, L 210, p. 1, Ediție specială, 14/vol. 1, p. 236. Comisia Europeană a arătat în cadrul ședinței că aceasta este o *lex specialis* pentru programele de cooperare teritorială europeană. Regulamentul nr. 1080/2006 a fost abrogat de la 1 ianuarie 2014 prin articolul 15 din Regulamentul (UE) nr. 1301/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind Fondul european de dezvoltare regională și dispozițiile specifice aplicabile obiectivului referitor la investițiile pentru creștere economică și locuri de muncă și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1080/2006. Regulamentul nr. 1080/2006 este însă regulamentul relevant *ratione temporis*.

6 — Potrivit deciziei de trimitere, la 24 octombrie 2012, Comisia a adoptat Decizia C(2012) 7497 de modificare a Deciziei C(2007) 6603.

7 — În temeiul articolului 64 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1083/2006, comitetul de supraveghere este prezidat de un reprezentant al statului membru sau al autorității de gestionare. Structura sa este stabilită de statul membru în acord cu autoritatea de gestionare. Potrivit articolului 64 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1083/2006, din proprie inițiativă sau la cererea comitetului de supraveghere, un reprezentant al Comisiei participă cu titlu consultativ la lucrările comitetului de supraveghere.

11. În temeiul articolului 70 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1083/2006, statele membre își asumă responsabilitatea gestionării și a controlului programelor operaționale.

12. În privința normelor speciale aplicabile programelor de cooperare teritorială, articolul 14 din Regulamentul nr. 1080/2006 prevede că statele membre care participă la un program operațional desemnează o autoritate de gestionare unică, o autoritate de certificare unică și o autoritate de audit unică, aceasta din urmă fiind situată în statul membru al autorității de gestionare. După consultarea statelor membre reprezentate pe teritoriul reglementat de program, autoritatea de gestionare stabilește un secretariat tehnic comun. Acesta asistă autoritatea de gestionare și comitetul de urmărire în exercitarea atribuțiilor care le revin. Fiecare stat membru participant la programul operațional își desemnează reprezentanții în comitetul de urmărire prevăzut la articolul 63 din Regulamentul nr. 1083/2006.

13. Articolul 15 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1080/2006 prevede, printre altele, că autoritatea de gestionare îndeplinește, cu anumite excepții, funcțiile prevăzute la articolul 60 din Regulamentul nr. 1083/2006.

14. Potrivit articolului 19 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1080/2006, în afara atribuțiilor prevăzute la articolul 65 din Regulamentul nr. 1083/2006, comitetul de urmărire sau un comitet director care are legătură cu acest comitet este responsabil cu selecționarea operațiunilor.

15. În vederea implementării Programului estono-leton 2007-2013, s-a instituit un sistem de gestionare separat, în conformitate cu un acord comun încheiat între cele două guverne și Ministerul de Interne al Republicii Estonia. Această structură de gestionare se află, în cea mai mare parte, în Estonia.

16. Ministerul de Interne al Republicii Estonia îndeplinește rolul de autoritate de gestionare (a se vedea punctul 7.2.1 din Programul estono-leton 2007-2013), de autoritate de certificare (a se vedea punctul 7.3.1 din Programul estono-leton 2007-2013) și de autoritate de audit (a se vedea punctul 7.4.1 din Programul estono-leton 2007-2013). Autoritatea de gestionare a creat secretariatul tehnic comun (Joint Technical Secretariat, denumit în continuare „JTS”) (punctul 7.7 din Programul estono-leton 2007-2013), care administrează programul operațional.

17. În plus, prin acordul de la punctul 15 de mai sus, a fost instituit și un comitet de supraveghere format din șapte membri, atât din Estonia, cât și din Letonia, în conformitate cu articolul 14 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1080/2006, cu articolele 63 și 64 din Regulamentul nr. 1083/2006 și cu punctul 7.6.2 din Programul estono-leton 2007-2013. O decizie adoptată de acest organ este atacată în litigiul principal.

18. Comitetul de supraveghere a adoptat manualul programului, care cuprinde dispoziții referitoare la elaborarea cererilor de finanțare, la implementarea și la supravegherea proiectului, la rapoartele aferente acestuia și la finalizarea proiectului. Punctul 7.6.3 din Programul estono-leton 2007-2013 prevede că acest „comitet de supraveghere își stabilește regulamentul de procedură și îl adoptă în acord cu autoritatea de gestionare pentru a-și exercita atribuțiile în conformitate cu regulamentul general și cu Regulamentul FEDR<sup>8</sup>”.

8 — Totuși, potrivit observațiilor prezentate de Comisie în cadrul ședinței, manualul programului a fost adoptat pe baza articolului 5 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1828/2006 al Comisiei din 8 decembrie 2006 de stabilire a normelor de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european și Fondul de coeziune și a Regulamentului (CE) nr. 1080/2006 al Parlamentului European și al Consiliului privind Fondul european de dezvoltare regională (JO L 371, p. 1, Ediție specială, 14/vol. 3, p. 17). A se vedea și rectificarea Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european și Fondul de coeziune și a Regulamentului (CE) nr. 1080/2006 al Parlamentului European și al Consiliului privind Fondul european de dezvoltare regională (JO 2007, L 45, p. 3).

19. Punctul 6.6 din manualul programului prevede: „Deciziile CS [comitetului de supraveghere] nu pot fi atacate”.

20. Articolul 1 alineatul 3 din Legea estonă privind fondurile structurale pentru perioada 2007-2013 (Perioodi 2007-2013 struktuuritoetuse seadus, StS 2007-2013) prevede că diferite articole din această lege se aplică în privința obținerii și a utilizării fondurilor structurale pe baza programelor operaționale din cadrul cooperării teritoriale europene specificate la articolul 3 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul nr. 1083/2006. Potrivit articolului 1 alineatul 5 din Legea estonă privind fondurile structurale, prevederile Legii privind procedura administrativă (haldusmenetluse seaduse) se aplică procedurilor prevăzute în această lege, ținând seama de particularitățile pe care le prezintă<sup>9</sup>.

#### *B – Litigiul principal și întrebările preliminare*

21. În luna februarie 2010, Liivimaa Lihaveis MTÜ, o asociație estonă a crescătorilor de bovine, a depus în cadrul Programului estono-leton 2007-2013 o cerere de finanțare a unui proiect pentru „[c]rearea unui nou produs de marcă ce are la bază carne de calitate provenită de la bovine crescute pe cele mai diverse pășuni din Estonia și din Letonia” (denumit în continuare „proiectul”).

22. Proiectul depus de Liivimaa Lihaveis MTÜ a trecut de prima etapă a procedurii de selecție, fiind declarat eligibil din punct de vedere tehnic pentru finanțare. Ulterior, a fost transmis către JTS pentru evaluarea de calitate, care a prezentat comitetului de supraveghere o clasificare a proiectelor. La 19 aprilie 2010, JTS a trimis o scrisoare asociației Liivimaa Lihaveis MTÜ, prin care i-a comunicat că cererea sa a trecut de prima etapă a procesului de selecție și că a fost declarată eligibilă din punct de vedere tehnic pentru finanțare. Liivimaa Lihaveis MTÜ a fost informată totodată că JTS urma să efectueze evaluarea de calitate a cererii, dar că „decizia finală” avea să fie luată de comitetul de supraveghere la 29 iunie 2010.

23. În cadrul reuniunilor din 28 și din 29 iunie 2010, comitetul de supraveghere a respins cererea de finanțare depusă de Liivimaa Lihaveis MTÜ. La 7 iulie 2010, Liivimaa Lihaveis MTÜ a fost informată în legătură cu această decizie a comitetului de supraveghere printr-o scrisoare trimisă de JYS.

24. Liivimaa Lihaveis MTÜ a formulat acțiune în justiție la Tartu Halduskohus (Tribunalul Administrativ din Tartu) la 1 noiembrie 2010, solicitând anularea deciziei comitetului de supraveghere prin care i-a respins cererea și obligarea acestuia la reexaminarea cererii și la adoptarea unei decizii administrative în conformitate cu legea.

25. Prin ordonanța din 21 septembrie 2011, Tartu Halduskohus a respins acțiunea în anularea deciziei atacate, pentru motivul că aceasta nu reprezintă un act administrativ care poate fi atacat la Tribunalul Administrativ. Articolul 1 alineatul 3 coroborat cu alineatul 5 din Legea estonă privind fondurile structurale pentru perioada 2007-2013 exclude aplicarea dispozițiilor Legii privind procedura administrativă în privința proiectelor din Programul estono-leton. Potrivit Halduskohus, având în vedere dispozițiile specifice privind procedura decizională prevăzute în documentul de programare, se poate concluziona că intenția legiuitorului a fost să excludă aplicarea dispozițiilor naționale privind procedura administrativă în cazul comitetului de supraveghere, care nu este un organ administrativ, ci un comitet internațional.

26. Mai mult, Halduskohus a apreciat că, chiar dacă decizia comitetului de supraveghere ar fi considerată un act administrativ, aceasta ar fi un act administrativ intern și reclamanta nu avea niciun drept la acțiune împotriva sa, întrucât decizia atacată nu creează, nu stinge și nu modifică niciun drept și nicio obligație în sarcina unor persoane din afara administrației.

9 — În decizia de trimitere se arată că Tartu Halduskohus consideră că aceste dispoziții împiedică aplicarea Legii privind procedura administrativă în cazul proiectelor din Programul estono-leton. A se vedea punctul 25 de mai jos.

27. În luna octombrie 2011, reclamanta a formulat apel la Tartu Ringkonnakohus împotriva ordonanței date de Tartu Halduskohus. Tartu Ringkonnakohus a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „a) Regulamentul de procedură al unui comitet de supraveghere instituit de comun acord de două state membre, precum manualul programului adoptat de comitetul de supraveghere pentru Programul estono-leton 2007-2013, care prevede că «Deciziile Comitetului de supraveghere nu pot fi atacate [în fața niciunei instanțe judecătorești]»<sup>10</sup> (punctul 6.6.4 din manualul programului), este compatibil cu articolul 63 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1083/2006[...] al Consiliului coroborat cu articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene?
- b) În cazul în care răspunsul la întrebarea a) este negativ: articolul 267 primul paragraf litera (b) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene trebuie interpretat în sensul că punctul [6.6.4] din manualul programului adoptat de comitetul de supraveghere pentru Programul estono-leton 2007-2013 reprezintă un act adoptat de instituțiile, de organele, de oficiile sau de agențiile Uniunii care trebuie anulat?
- c) În cazul în care răspunsul la întrebarea a) este negativ: articolul 263 primul paragraf a doua teză coroborat cu articolul 256 alineatul (1) și cu articolul 274 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene trebuie interpretate în sensul că competența de a judeca acțiunile formulate împotriva deciziilor adoptate de comitetul de supraveghere pentru Programul estono-leton 2007-2013 revine Tribunalului Uniunii Europene sau aceasta revine instanței naționale competente conform dreptului național?”

### III – Analiză

#### A – *Observații introductive*

28. În opinia noastră, instanța națională are nevoie de interpretarea dreptului Uniunii în privința a două aspecte esențiale. Acestea sunt (i) care sunt instanțele competente să soluționeze litigiul, instanțele din statul membru sau Tribunalul Uniunii Europene și (ii) dacă excluderea controlului judiciar în privința deciziilor prin care se refuză finanțarea este compatibilă cu dreptul Uniunii în condițiile situației de fapt din prezenta cauză.

29. Este util să arătăm de la început că, în cazul în care răspunsul la întrebarea b), potrivit formulării instanței de trimitere, ar fi afirmativ, iar comitetul de supraveghere pentru Programul estono-leton 2007-2013 ar fi un act adoptat de instituțiile, de organele, de oficiile sau de agențiile Uniunii în sensul articolului 263 TFUE, atunci Tribunalul Uniunii Europene, iar nu instanțele estone ar fi competent să judece acțiunea introdusă de Liivimaa Lihaveis MTÜ. Acest aspect a fost abordat de instanța de trimitere la întrebarea c). Prin urmare, vom aborda problemele juridice ridicate prin întrebările b) și c) înainte de a răspunde la întrebarea a) privind compatibilitatea punctului 6.6 din manualul programului cu dreptul Uniunii.

10 — Potrivit corecturii efectuate de Comisa Europeană în observațiile sale scrise la 15 noiembrie 2013, cuvintele între paranteze pătrate nu apăreau în versiunea manualului programului care se aplică, *ratione temporis*, în prezenta cauză. Această versiune prevede la punctul 6.6 că „deciziile comitetului de supraveghere nu pot fi atacate”.

B – Răspunsul la întrebările b) și c)

30. Comitetul de supraveghere, a cărui existență este impusă de Regulamentul nr. 1080/2006 și de Regulamentul nr. 1083/2006, a fost înființat în temeiul unui acord încheiat între Letonia și Estonia. Primul dintre regulamentele menționate este o *lex specialis*, aplicabilă programelor de cooperare teritorială<sup>11</sup>. Articolul 19 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1080/2006 mai prevede că comitetul de supraveghere sau comitetul director „este responsabil cu selecționarea operațiunilor”. Această dispoziție este decisivă pentru soluționarea litigiului, dat fiind faptul că programul în cauză intră sub incidența cooperării teritoriale europene, iar nu sub incidența articolului 63 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1083/2006, deși la acesta din urmă se face referire în întrebarea a) din decizia de trimitere.

31. În cadrul ședinței s-a clarificat că acest acord nu a fost încheiat potrivit dispozițiilor privind încheierea și ratificarea acordurilor internaționale. Se pare că este vorba despre un instrument care a fost definit ca fiind un acord administrativ internațional<sup>12</sup>. Autoritățile statelor învecinate sau limitrofe încheie adesea acorduri privind executarea anumitor sarcini practice sau realizarea cooperării tehnice sau administrative fără a recurge la procedurile oficiale de încheiere a tratatelor. Natura juridică a unor astfel de înțelegeri, care implică de multe ori formarea unor grupuri de lucru și a unor comitete sau a altor organe similare comune sau mixte, nu este clară din perspectiva dreptului internațional public<sup>13</sup>.

32. Oricum, indiferent de modul în care este clasificată natura juridică a comitetului de supraveghere potrivit dreptului internațional sau național, în opinia noastră este dincolo de orice îndoială faptul că, în sensul articolului 263 TFUE, comitetul de supraveghere nu este o instituție, o agenție, un organ sau un oficiu al Uniunii, fiind astfel, totodată, în afara jurisdicției Tribunalului Uniunii Europene.

33. În ceea ce privește prima dintre aceste categorii, comitetul de supraveghere nu este, în mod vădit, una dintre „instituțiile” Uniunii. Potrivit articolului 13 TUE, acestea sunt Parlamentul European, Consiliul European, Consiliul, Comisia Europeană, Curtea de Justiție a Uniunii Europene, Banca Centrală Europeană și Curtea de Conturi.

34. Totuși, articolul 263 primul paragraf a doua teză TFUE, astfel cum s-a introdus prin Tratatul de la Lisabona, instituie o nouă dispoziție de drept primar al Uniunii, potrivit căreia instanțele Uniunii își exercită controlul judiciar și asupra legalității actelor organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii care sunt menite să producă efecte juridice față de terți<sup>14</sup>. După cum a remarcat Tribunalul, nu se poate deduce din modul de redactare a articolului 263 primul paragraf TFUE că orice entitate sau structură care face parte din structura organizatorică a Uniunii Europene poate, chiar numai prin acest fapt, să fie considerată un organ, un oficiu sau o agenție a Uniunii<sup>15</sup>.

11 — A se vedea considerentul (14) al Regulamentului nr. 1080/2006 și considerentul (48) al Regulamentului nr. 1083/2006.

12 — Klabbbers, J., *The Concept of Treaty in International Law* (Kluwer, 1996), p. 21-25, și Möllers, C., „*Transnationale Behördenkooperation Verfassungs- und völkerrechtliche Probleme transnationaler administrativer Standardsetzung*” în *ZaöRv* 65 (2005) 351.

13 — A se vedea Klabbbers, *ibidem*, p. 94-97.

14 — Tribunalul era competent, desigur, să judece acțiunile împotriva agențiilor Uniunii Europene înainte ca articolul 263 TFUE să facă referire în mod expres la acestea. A se vedea Hotărârea din 8 octombrie 2008, *Sogelma/AER* (T-411/06, Rep., p. II-2771, punctele 33-57).

15 — Ordonanța din 4 iunie 2012, *Elti/Delegația Uniunii Europene în Muntenegru* (T-395/11, punctul 27).

35. Astfel, pentru ca o entitate să fie vizată de articolul 263 TFUE, trebuie să fie întrunite anumite condiții. Entitatea trebuie să fie înființată printr-un act al Uniunii care îi conferă personalitate juridică și trebuie să fie inclusă în structura instituțională și administrativă a Uniunii Europene, astfel cum se reflectă aceasta în bugetul Uniunii Europene<sup>16</sup>.

36. Există câteva exemple clare care se încadrează în acești parametri. Ne referim la organele care au fost înființate ca agenții ale Uniunii cu personalitate juridică, de exemplu, Oficiul pentru Armonizare în cadrul Pieței Interne<sup>17</sup>, Oficiul Comunitar pentru Soiuri de Plante<sup>18</sup>, Agenția Europeană de Siguranță a Aviației<sup>19</sup> și Agenția Europeană pentru Produse Chimice<sup>20</sup>. Astfel, acestea au fost exact tipurile de organe pe care articolul 263 TFUE, al cărui mod de redactare este diferit de cel al articolului 230 CE, urmărea să le vizeze<sup>21</sup>. Totuși, există unele entități în cazul cărora lucrurile nu sunt clare, cum este, de exemplu, sistemul juridic al școlilor europene, care este un sistem *sui generis*, distinct de cel al Uniunii Europene și de cel al statelor membre<sup>22</sup>.

37. Acest lucru nu este însă valabil în cazul unei entități precum comitetul de supraveghere, care a fost înființat în comun de Estonia și de Letonia, iar nu de Uniunea Europeană printr-un instrument juridic al Uniunii. Totodată, comitetul de supraveghere nu a dobândit personalitate juridică printr-un act al Uniunii. Din punct de vedere organic, nu are o linie bugetară în bugetul general al Uniunii Europene sau un buget separat stabilit printr-un instrument juridic al Uniunii. Dimpotrivă, este finanțat prin fondurile alocate de Uniunea Europeană și de cele două state membre pentru programul operațional în conformitate cu dispozițiile dreptului Uniunii privind fondurile structurale. Decizia atacată nu poate fi imputată Comisiei, astfel că nu poate fi vorba ca aceasta să aibă propriu-zis calitatea de pârât în fața Tribunalului<sup>23</sup>.

38. După cum a arătat Comisia în cadrul ședinței, articolul 14 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1080/2006 prevede, *inter alia*, că statele membre implicate într-un program operațional desemnează o singură autoritate de gestionare, o singură autoritate de certificare și o singură autoritate de audit. Este evident că scopul acestei norme este să prevină orice lacună în domeniul răspunderii privind utilizarea fondurilor Uniunii în vederea implementării programelor finanțate din fonduri regionale în care sunt implicate cel puțin două state membre.

16 — A se vedea articolele 55, 171 și 185 din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului din 25 iunie 2002 privind regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene (JO L 248, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 198), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1995/2006 al Consiliului din 13 decembrie 2006 de modificare a Regulamentului (CE, Euratom) nr. 1605/2002 privind Regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene (JO L 390, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 7, p. 137). A se vedea și Proiectul de buget general elaborat de Comisia Europeană pentru exercițiul financiar 2013. Document de lucru, partea III – Organisme cu personalitate juridică înființate de Uniunea Europeană, COM(2012) 300 – mai 2012.

17 — Înființat prin Regulamentul (CE) nr. 40/94 al Consiliului din 20 decembrie 1993 privind marca comunitară (JO 1994, L 11, p. 1, Ediție specială, 17/vol. 1, p. 146). Regulamentul nr. 40/94 a fost abrogat potrivit articolului 166 din Regulamentul CE nr. 207/2009 al Consiliului din 26 februarie 2009 privind marca comunitară (versiune consolidată) (JO L 78, p. 1).

18 — Înființat prin Regulamentul (CE) nr. 2100/94 al Consiliului din 27 iulie 1994 de instituire a unui sistem de protecție comunitară a soiurilor de plante (JO L 227, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 15, p. 197).

19 — Înființat prin Regulamentul (CE) nr. 1592/2002 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 iulie 2002 privind normele comune în domeniul aviației civile și instituirea unei Agenții Europene de Siguranță a Aviației (JO L 240, p. 1, Ediție specială, 07/vol. 9, p. 179).

20 — Înființată prin Regulamentul (CE) nr. 1907/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2006 privind înregistrarea, evaluarea, autorizarea și restricționarea substanțelor chimice (REACH), de înființare a Agenției Europene pentru Produse Chimice, de modificare a Directivei 1999/45/CE și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 793/93 al Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 1488/94 al Comisiei, precum și a Directivei 76/769/CEE a Consiliului și a Directivelor 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE și 2000/21/CE ale Comisiei (JO L 396, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 60, p. 3).

21 — A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 22 ianuarie 2014, Regatul Unit/Parlamentul European și Consiliul (C-270/12, punctele 23, 73 și 74).

22 — A se vedea, de exemplu, aprecierile din Hotărârea din 14 iunie 2011, Miles și alții (C-196/09, Rep., p. I-5105), punctul 39, din Hotărârea din 15 ianuarie 1986, Hurd/Jones (C-44/84, Rec., p. 29), punctele 3-6, 20 și 21, și Hotărârea din 30 septembrie 2010, Comisia/Belgia (C-132/09, Rep., p. I-8695).

23 — De exemplu, Elti/Delegația Uniunii Europene în Muntenegru.



39. În ceea ce privește controlul judiciar, acest lucru înseamnă în mod inevitabil că instanțele din statul membru în care este situată autoritatea de gestionare unică sunt competente, în principiu, să reexamineze deciziile acestuia. În opinia noastră, aceeași regulă trebuie să se aplice și în cazul deciziilor organelor comune din cadrul programului precum comitetul de supraveghere și JTS, în măsura în care aceste decizii pot să producă efecte juridice în mod independent.

40. Cu alte cuvinte, având în vedere această interpretare a dreptului Uniunii, este dificil de conceput modul în care comitetul de supraveghere poate fi considerat, la nivel național, o autoritate străină sau o organizație internațională aflată în afara oricărui control judiciar. Acest lucru este important, deoarece articolul 8 alineatul (1) din Legea privind procedura administrativă pare să excludă competența instanțelor administrative estone în privința unor astfel de organe<sup>24</sup>.

41. Această interpretare previne totodată apariția unor probleme referitoare la competență. În opinia noastră, faptul că membrii comitetului de supraveghere au cetățenii diferite nu se opune controlului judiciar asupra deciziilor sale, întrucât obiectul unei astfel de reexaminări ar fi o *decizie a organului respectiv*, astfel cum este definită în reglementările și în documentele de programare ale Uniunii. Faptul că deciziile comitetului de supraveghere sunt luate pe baza consensului dintre delegații la comitet provenind din Estonia și Letonia nu schimbă acest lucru.

42. Astfel, propunem să se respingă argumentele aduse de guvernul leton, în sensul că, în cazul în care Curtea ar considera că deciziile comitetului de supraveghere pot face obiectul controlului judiciar, acest lucru ar putea cauza un conflict de competență între instanțele administrative letone și estone, întrucât comitetul de supraveghere este format din membri provenind din ambele țări. După cum a arătat Comisia în cadrul ședinței, părțile implicate în programul operațional au convenit asupra competenței instanțelor estone, atât în raport cu cadrul financiar, cât și cu locul în care sunt situate organele din cadrul programului, arătate mai sus. Aceste detalii se reflectă în Programul estono-leton 2007-2013.

43. Prin urmare, întrebările preliminare b) și c) ar trebui să primească un răspuns comun în sensul că deciziile comitetului de supraveghere nu sunt acte emise de o instituție, de un organ, de un oficiu sau de o agenție a Uniunii, în sensul articolului 263 TFUE, iar competența de a judeca și de a soluționa acțiunile împotriva deciziilor unor astfel de comitete de supraveghere revine instanțelor estone, iar nu Tribunalului Uniunii Europene.

44. Din punct de vedere politic, această soluție îi poate pune pe solicitanții de finanțare letoni într-o situație dificilă din cauza problemelor lingvistice inevitabile și a probabilei necunoașteri de către aceștia a sistemului juridic eston. Este regretabil că statele membre în cauză nu au luat în considerare înființarea unui organ transfrontalier de tipul Curții de Justiție Benelux pentru controlul legalității deciziilor privind finanțarea luate de comitetul de supraveghere. Mai mult, în opinia noastră, nimic nu ar fi împiedicat statele membre să convină că instanțele letone sunt competente să reexamineze deciziile comitetului de supraveghere care privesc întreprinderile și locuitorii din Letonia.

## C – Răspunsul la întrebarea preliminară a)

### 1. Observații introductive

45. Mai întâi, este important să specificăm care este partea din articolul 47 din cartă care prezintă relevanță în privința acestor proceduri. La fel ca articolul 6 paragraful 1 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (denumită în continuare „CEDO”), articolul 47 din cartă privește o serie de drepturi diferite care sunt esențiale pentru înfăptuirea justiției. Printre acestea se află dreptul la un proces echitabil și imparțial, care trebuie să fie soluționat

24 — Această interpretare a Legii privind procedura administrativă aparține Tartu Halduskohus și apare în decizia de trimitere.

într-un termen rezonabil, și disponibilitatea unei căi de atac eficiente, ca să numim doar câteva dintre elementele sale. Din dosarul cauzei rezultă că litigiul de față privește o pretinsă atingere adusă dreptului de acces la justiție, având în vedere că manualul programului impune o interdicție totală în privința contestării în justiție a deciziei în cauză<sup>25</sup>.

46. Prin intermediul primei întrebări formulate, Tartu Ringkonnakohus urmărește să afle, în esență, dacă, atunci când a adoptat regulamentul său de procedură în temeiul articolului 63 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1083/2006 și când a exclus controlul judiciar al propriilor decizii, comitetul de supraveghere a respectat articolul 47 din cartă. Totuși, după cum am arătat mai sus, dispoziția relevantă în litigiile care au legătură cu cooperarea teritorială europeană, cum este și cauza de față, este articolul 19 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1080/2006, iar nu articolul 63 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1083/2006.

47. După cum am menționat deja, în esență, litigiul de față ridică problema dacă interdicția impusă la punctul 6.6 din manualul programului și de dreptul eston, în cazul în care aprecierile făcute de Tartu Halduskohus sunt corecte, încalcă dreptul de acces la justiție. Totuși, după cum vom explica mai jos, această parte a articolului 47 din cartă impune totodată instanțelor din statele membre să respecte principiile efectivității și echivalenței, care sunt de asemenea relevante. Potrivit primului principiu, statele membre sunt obligate să se asigure că normele procedurale și căile de atac disponibile pentru apărarea drepturilor care decurg din dreptul Uniunii nu le fac imposibil de exercitat în practică sau excesiv de dificil de apărut. Potrivit celui de al doilea principiu, căile de atac și normele procedurale din statele membre nu trebuie să fie mai puțin favorabile decât cele care sunt aplicabile drepturilor similare care sunt exclusiv de natură internă<sup>26</sup>. În opinia noastră, principiile efectivității și echivalenței ar trebui examinate din perspectiva articolului 47 din cartă<sup>27</sup>.

48. Uniunea Europeană se bazează pe norme de drept, astfel că nici statele membre, nici instituțiile sale nu pot să sustragă actele pe care le-au adoptat unui control al conformității lor cu cartă constituțională fundamentală<sup>28</sup>, adică Tratatul UE, FUE și cartă. În opinia noastră, contrar preocupării exprimate de reprezentantul Letoniei în cadrul ședinței în privința consecințelor recunoașterii unui control judiciar al măsurilor transfrontaliere, ar fi de neconceput ca implementarea unui program al Uniunii să nu fie supusă niciunui control judiciar pentru simplul fapt că sunt implicate două sau mai multe state membre.

49. Acestea fiind spuse, potrivit orientărilor sugerate mai jos, instanța națională de trimitere trebuie să decidă dacă înțelegerea în cauză privind controlul judiciar respectă dreptul de acces la justiție, astfel cum este protejat de articolul 47 din cartă. Din perspectiva dreptului Uniunii, aceasta poate să aplice propriile căi de atac și norme procedurale, sub rezerva respectării principiilor efectivității și

25 — Acesta este un scenariu relativ neobișnuit, dar care a fost examinat de Curte. A se vedea Hotărârea Curții din 15 mai 1986, Johnston (222/84, Rec., p. 1651).

26 — Hotărârea din 27 iunie 2013, Agroksulting-04 (C-93/12, punctul 36 și jurisprudența citată).

27 — A se vedea Concluziile avocatului general Bot prezentate la 14 martie 2013 în cauza Agroksulting-04.

28 — Hotărârea din 10 iulie 2003, Comisia/BEI (C-15/00, Rec., p. I-7281), punctul 42 și jurisprudența citată. Acest principiu a fost aplicat în privința Comitetului Economic și Social European în cauza Italia/CESE (Hotărârea din 31 martie 2011, T-117/08, Rep., p. II-1463), punctul 32.

echivalenței. Dat fiind faptul că litigiul are legătură cu implementarea dreptului Uniunii, printre motivele de fapt ale căii de atac pe care instanța din statul membru este obligată să le aplice se află inclusiv principiile generale de drept și drepturile fundamentale, alături de motivele de exercitare a căii de atac prevăzute de dreptul administrativ al statului membru<sup>29</sup>.

50. Mai mult, în opinia noastră, dreptul Uniunii nu exclude posibilitatea ca statele membre să prevadă condiții mai generoase de acces la justiție și de control judiciar decât dreptul Uniunii, cu condiția să nu pună în pericol implementarea eficientă a dreptului Uniunii. Acest lucru este valabil atât pentru condițiile în care se acordă *locus standi*, cât și pentru criteriile de determinare a actelor supuse controlului judiciar<sup>30</sup>.

51. Pentru a înțelege în mod corect rolul pe care îl au principiile generale din dreptul Uniunii și articolul 47 din cartă în cauza de față, este important să facem distincție între două chestiuni, și anume (i) dacă a existat o decizie de respingere cu efecte juridice obligatorii a cererii depuse de Liivimaa Lihaveis MTÜ pentru finanțare în temeiul Programului estono-leton 2007-2013 și (ii) în care etapă a procedurii administrative s-a întâmplat acest lucru, cu alte cuvinte, care a fost pasul decisiv în această privință? Articolul 47 din cartă este relevant în mod direct în cazul primei chestiuni, în timp ce cea de a doua chestiune ține de autonomia procedurală națională, astfel cum este limitată de principiile efectivității și echivalenței, principii generale din dreptul Uniunii, cel de al doilea fiind o expresie a principiului mai general al nediscriminării.

## 2. Articolul 47 din cartă și dreptul de acces la justiție

52. Este important să avem în vedere că, în virtutea articolului 6 alineatul (1) TUE, cartă face parte din dreptul primar al Uniunii Europene. Prin urmare, toată legislația Uniunii, inclusiv articolul 19 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1080/2006, trebuie să fie interpretată în conformitate cu drepturile prevăzute de cartă<sup>31</sup>.

53. Curtea a arătat că, atunci când stabilește dacă a existat o încălcare a dreptului de acces la justiție, Curtea Europeană a Drepturilor Omului analizează, „dacă limitările [...] nu au afectat însăși esența dreptului, dacă acestea aveau în vedere un scop legitim și dacă exista un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul urmărit”<sup>32</sup>. Dată fiind natura absolută a limitării dreptului de acces la justiție invocată în prezenta cauză, ar fi necesare motive semnificative să o poată justifica.

54. Nu există nicio îndoială că Estonia și Letonia sunt obligate să respecte dreptul de acces la justiție, astfel cum este protejat de articolul 47 din cartă, atunci când aplică și implementează programul. Mai mult, comitetul de supraveghere însuși este obligat să respecte acest drept fundamental. Amintim că însuși comitetul de supraveghere a adoptat manualul programului care conține interdicția accesului la o instanță.

29 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 4 iunie 2009, JK Otsa Talu (C-241/07, Rep., p. I-4323). În cauza Huber, la punctul 40 s-a statuat că „această aprobare de către Comisie a unui program național de ajutoare nu are în niciun caz drept efect să îi confere programului respectiv caracterul unei măsuri de drept comunitar”. După cum a arătat apoi Curtea la același punct, aceasta înseamnă că în cazul în care un *contract de ajutoare* este incompatibil cu programul aprobat de Comisie, instanțele naționale sunt cele care au sarcina de a stabili, având în vedere *dispozițiile dreptului național*, consecințele pe care le produce această incompatibilitate, luând în același timp în considerare, cu ocazia aplicării dreptului național, dreptul comunitar relevant (sublinierea noastră). A se vedea și analiza făcută problemei de față în cauza respectivă de avocatul general Alber la punctul 53 din concluziile sale. Astfel, Hotărârea Huber nu a înlăturat regula că, în cadrul procedurilor de control judiciar din dreptul public, refuzul de acordare a finanțării trebuie să fie verificat și din perspectiva principiilor generale din dreptul Uniunii și a drepturilor fundamentale, iar nu doar în raport cu motivele de control judiciar din dreptul național.

30 — Hotărârea din 23 aprilie 2009, Sahlstedt și alții/Comisia (C-362/06 P, Rep., p. I-2903), punctul 43.

31 — Hotărârea din 5 octombrie 2010, MCB. (C-400/10 PPU, Rep., p. I-8965).

32 — Hotărârea din 22 decembrie 2010, DEB (C-279/09, Rep., p. I-13849), punctul 47. A se vedea și Hotărârea din 18 martie 2010, Alassini și alții (C-317/08, Rep., p. I-2213), punctul 63. A se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Levages Prestations Services împotriva Franței din 23 octombrie 1996, § 40, și Hotărârea Assunção Chaves împotriva Portugaliei din 31 ianuarie 2012.

55. Avem convingerea fermă că un organ care în mod clar nu este de natură legislativă, cum este comitetul de supraveghere, nu poate avea competența să excludă controlul judiciar al propriilor decizii cu efect obligatoriu în privința instanțelor naționale competente. Acest lucru nu ar îndeplini criteriul de a fi „prevăzut de lege” care este impus pentru orice limitare a exercitării drepturilor recunoscute de cartă<sup>33</sup>. Prin urmare, dacă poate fi prevăzută în mod legal vreo excepție de la accesul la justiție în privința deciziilor comitetului de supraveghere în acest caz, aceasta trebuie să se bazeze pe prevederi clare ale dreptului eston, iar nu pe manualul programului.

56. În consecință, articolul 47 din cartă subliniază principiile stabilite în jurisprudența consacrată potrivit căreia deciziile prin care se refuză finanțarea europeană adoptate de autoritățile naționale care dețin competența de implementare trebuie să fie supuse controlului judiciar<sup>34</sup>.

### 3. Articolul 47 din cartă și principiile efectivității și echivalenței

57. După cum am menționat deja, autonomia instanței naționale de trimitere din punctul de vedere al procedurilor și al căilor de atac este guvernată de principiile efectivității și echivalenței. După cum am afirmat la punctul 47, în opinia noastră, aceste norme trebuie examinate din perspectiva articolului 47 din cartă.

58. Acesta este contextul în care trebuie să se realizeze analiza aspectului dacă decizia comitetului de supraveghere este un act atacabil ca atare sau doar o etapă procedurală internă înainte de luarea deciziei finale de către autoritatea de gestionare. În cazul celei de a doua variantă, trebuie să se țină seama și de faptul că, potrivit manualului programului (punctul 6.7), ultima etapă în acordarea finanțării prin FEDR constă în încheierea unui contract de subvenție între autoritatea de gestionare și partenerul principal din cadrul proiectului aprobat. Cu alte cuvinte, este posibil ca procesul de decizie să nu conducă la adoptarea unei decizii administrative în sensul clasic, ci la încheierea unui contract de drept privat sau de drept administrativ între autoritatea de gestionare și partenerul principal.

59. Poate fi util să ne amintim că la nivelul Uniunii, pentru a stabili dacă o dispoziție administrativă determină o schimbare clară a situației juridice a solicitantului, este necesar să se examineze conținutul efectiv al actului atacat<sup>35</sup>, iar nu forma acestuia<sup>36</sup>, precum și raporturile juridice relevante care stau la baza acestuia<sup>37</sup>.

60. Astfel, actele care, deși sunt adoptate în cursul unei proceduri pregătitoare, constituie finalul unei etape distincte din procedura principală și produc efecte juridice<sup>38</sup>, implică dreptul de a le ataca în instanță. Este util să arătăm că Curtea s-a pronunțat deja în mod clar asupra efectelor juridice ale deciziilor luate de organele Uniunii prin care se refuză anumitor solicitanți finanțarea europeană în fazele inițiale ale unei proceduri în mai multe etape. Curtea a statuat că întocmirea listelor este susceptibilă să producă efecte juridice, în măsura în care poate avea drept consecință omiterea anumitor întreprinderi din listele respective, privându-le astfel de accesul la contracte<sup>39</sup>.

33 — A se vedea articolul 52 alineatul (1) din cartă.

34 — Hotărârea JK Otsa Talu.

35 — Ordonanța din 31 martie 2011, Mauerhofer/Comisia (C-433/10 P), punctul 58.

36 — Hotărârea din 26 ianuarie 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comisia (C-362/08 P, Rep., p. I-669), punctul 55 și jurisprudența citată.

37 — Ordonanța Mauerhofer/Comisia, punctul 61, și Hotărârea Internationaler Hilfsfonds/Comisia.

38 — Concluziile avocatului general Bot prezentate la 5 iulie 2012 în cauza Jager & Polacek/OAPI (Hotărârea din 18 octombrie 2012, C-402/11 P), punctul 42, unde se citează Hotărârea Curții din 11 noiembrie 1981, IBM/Comisia (60/81, Rec., p. 2639).

39 — Hotărârea Curții din 27 septembrie 1988, Regatul Unit/Comisia (114/86, Rec., p. I-5289), punctul 13.

61. Aici am adăuga că, în procesul decizional administrativ modern în mai multe etape, este posibil ca rezultatul să nu fie o decizie administrativă, ci un contract de drept administrativ sau de drept privat încheiat între autoritatea corespunzătoare și o persoană privată. Un astfel de contract poate să rămână necomunicat sau chiar inaccesibil solicitanților respinși<sup>40</sup>. Cu alte cuvinte, în astfel de împrejurări, este posibil ca decizia prin care, în mod obiectiv, s-a respins cererea de finanțare să fi fost luată înainte de încheierea contractului. În opinia noastră, în astfel de împrejurări, solicitantul trebuie să poată ataca în instanță această respingere, cu excepția cazului în care este disponibilă o altfel de cale de atac împotriva deciziei negative privind finanțarea decât recursul administrativ<sup>41</sup>.

62. Decizia nu conține o expunere a prevederilor naționale relevante privind procedura administrativă și procedura în fața instanțelor administrative. Prin urmare, nu este posibil să se verifice care sunt căile de atac și tipurile de acțiuni disponibile în contextul exclusiv național corespunzător. Totuși, după cum am afirmat deja, trebuie să existe o cale de atac disponibilă în cazul respingerii unei cereri de finanțare, iar această cale de atac trebuie să îndeplinească toate condițiile care decurg din principiile efectivității și echivalenței. În cele din urmă, este obligatoriu ca ordinea juridică internă a statului membru să cuprindă „o acțiune de sine stătătoare” pentru examinarea compatibilității prevederilor naționale cu dreptul Uniunii, în condițiile în care toate celelalte căi de atac disponibile în temeiul dreptului național nu garantează o protecție judiciară eficientă<sup>42</sup>.

63. În ceea ce privește principiul efectivității, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, pentru a stabili dacă o dispoziție națională face imposibil sau excesiv de dificil de aplicat dreptul Uniunii, printre factorii care trebuie luați în considerare se află „locul pe care respectiva prevedere îl ocupă în cadrul procedurii în ansamblul său, modul în care se derulează și particularitățile acesteia” și „principiile care stau la baza respectivului sistem juridic național, precum protecția dreptului la apărare, principiul securității juridice și buna desfășurare a procedurii”<sup>43</sup>. Rezultă din cele de mai sus că, atunci când stabilește dacă decizia comitetului de supraveghere este un act atacabil, instanța națională trebuie să analizeze dacă există căi de atac, altele decât recursul administrativ, care oferă o protecție juridică eficientă.

64. În privința principiului echivalenței, ne preocupă doar faptul că în Estonia doar finanțarea prin programele de cooperare teritorială europeană pare să fie exclusă de la controlul judiciar. Acesta ar putea constitui un regim special și restrictiv al căilor de atac care nu se aplică cererilor similare care sunt exclusiv de natură internă (iar în acest caz estonă). Totuși, instanța națională este cea care trebuie să decidă dacă a fost încălcat principiul echivalenței<sup>44</sup>.

#### 4. Limitele controlului judiciar în conformitate cu principiile generale din dreptul Uniunii

65. În sfârșit, încheiem făcând referire la limitele controlului judiciar pe care candidații ale căror cereri au fost respinse de comitetul de supraveghere îl pot solicita.

40 — Potrivit răspunsului pe care l-a dat Liivimaa Lihaveis la întrebările scrise ale Curții, a existat un schimb de e-mailuri între autoritatea de gestionare a programului și Ministerul de Interne al Estoniei în iulie 2010, prin care autoritatea de gestionare a explicat că în cadrul Programului estono-leton nu se iau decizii administrative privind aprobarea sau respingerea proiectelor. Candidații respinși primesc doar o scrisoare prin care se explică motivele refuzului.

41 — A existat o discuție detaliată în cadrul ședinței privind aspectul dacă autoritatea de gestionare este sau nu este ținută de deciziile comitetului de supraveghere și dacă autoritatea de gestionare are competența să treacă peste respingerea cererilor de finanțare de către Comitetul de supraveghere. În opinia noastră, acest lucru nu este prea relevant, dat fiind faptul că singura notificare trimisă solicitantului a fost scrisoarea atacată. Mai mult, articolul 5 punctul 8 din Regulamentul de procedură al comitetului de supraveghere prevede că, „dacă autoritatea de gestionare are obiecții profunde privind conformitatea unei decizii luate de comitetul de supraveghere cu baza juridică a programului, decizia nu este luată până când autoritatea de gestionare, prin comunicarea cu autoritățile și cu organizațiile corespunzătoare, va fi clarificat chestiunea. [...] O nouă decizie din partea comitetului de supraveghere trebuie să ia în considerare raportul respectiv”.

42 — Hotărârea Unibet, punctul 65.

43 — Hotărârea Agroconsulting-04, punctul 48, Hotărârea din 14 decembrie 1995, Peterbroeck (C-312/93, Rec., p. I-4599), punctul 14, și Hotărârea din 29 octombrie 2009, Pontin (C-63/08, Rep., p. I-10467), punctul 47.

44 — Hotărârea Agroconsulting-04, punctul 39.

66. În opinia noastră, decizia privind finanțarea atacată de Liivimaa Lihaveis MTÜ are în fond o natură discreționară, în sensul că până și acei solicitanți care îndeplinesc criteriile legale și condițiile pentru finanțare nu dețin dreptul subiectiv de a o primi. Aceasta deoarece este posibil să existe prea multe cereri care îndeplinesc criteriile în comparație cu fondurile disponibile. Pe de altă parte, niciunul dintre proiectele aflate în competiție nu poate fi considerat în mod automat că merită să fie finanțat, chiar dacă întrunește criteriile formale și tehnice de eligibilitate.

67. Aceasta înseamnă că, chiar dacă proiectul depus de Liivimaa Lihaveis MTÜ ar îndeplini toate criteriile stabilite potrivit cooperării teritoriale europene, totuși finanțarea poate fi refuzată.

68. Mai mult, în opinia noastră, instanța din statul membru trebuie să țină seama de obligația comitetului de supraveghere de a respecta aceleași criterii care sunt aplicabile instituțiilor Uniunii atunci când acestea își exercită puterea de apreciere. În acest context, s-a statuat că „respectarea garanțiilor conferite de ordinea juridică comunitară în cadrul procedurilor administrative are o importanță fundamentală. Printre aceste garanții se înscrie în special obligația instituției competente de a examina, cu atenție și cu imparțialitate, toate elementele pertinente ale cauzei, dreptul persoanei interesate de a-și exprima punctul de vedere și de a avea parte de o decizie motivată în mod adecvat. Numai astfel Curtea poate să verifice dacă au fost întrunite elementele de fapt și de drept de care depinde exercitarea puterii de apreciere<sup>45</sup>. Aceste elemente fac parte, în opinia noastră, din obligația de bună administrare pe care o reflectă în prezent articolul 41 din cartă.

69. Totuși, aceasta este limita controlului judiciar pe care instanța din statul membru este obligată să îl garanteze potrivit dreptului Uniunii<sup>46</sup>.

70. Prin urmare, propunem ca la întrebarea a) să se răspundă în sensul că, independent de regulile pe care le impune comitetul de supraveghere înființat în comun de două state membre în cadrul Fondului european de dezvoltare regională, cum este manualul programului adoptat de comitetul de supraveghere pentru Programul estono-leton 2007-2013 și potrivit căruia deciziile comitetului nu pot face obiectul unei căi de atac, principiul protecției jurisdicționale efective și articolul 47 din cartă impun ca un solicitant a cărui cerere de finanțare formulată în conformitate cu Regulamentul nr. 1080/2006 și cu Regulamentul nr. 1083/2006 a fost respinsă să poată ataca acea decizie de respingere în fața unei instanțe competente din statul membru responsabil de gestionarea programului. Instanța națională este aceea care trebuie să decidă care sunt prevederile procedurale și principiile din dreptul național care guvernează accesul la justiție în acest context, sub rezerva cerințelor care decurg din principiile echivalenței și protecției jurisdicționale efective.

#### D – Limitarea în timp a efectelor

71. Nu vedem niciun motiv pentru a accepta observațiile guvernului leton în sensul că ar trebui să existe o limitare *ex nunc* a efectelor hotărârii (cu excepția cauzelor aflate deja pe rolul instanțelor care privesc comitetul de supraveghere) dat fiind faptul că, dacă hotărârea ar fi pronunțată cu efecte *ex tunc*, acest lucru ar determina cheltuieli suplimentare la nivelul bugetelor naționale. Guvernul leton a mai susținut că s-ar crea un val de cereri referitoare la decizii ale comitetului de supraveghere care au fost deja puse în executare, dacă efectele hotărârii nu ar fi suspendate.

72. Pentru a fi luată de către Curte măsura cu caracter excepțional a limitării în timp a efectelor unei hotărâri, trebuie să fie îndeplinite două condiții, și anume buna-credință a celor interesați și riscul unor perturbări grave dacă nu se limitează în timp efectele hotărârii<sup>47</sup>.

45 — Hotărârea din 21 noiembrie 1991, Technische Universität München (C-269/90, Rec., p. I-5469), punctul 14.

46 — A se vedea de exemplu Hotărârea JK Otsa Talu.

47 — Hotărârea din 19 decembrie 2013, Vent de Colère și alții (C-262/12), punctul 40 și jurisprudența citată.

73. În ceea ce privește condiția bunei-credințe a celor interesați, guvernul eston și guvernul leton în general și comitetul de supraveghere în special ar fi trebuit să aibă în vedere cerințele de protecție judiciară efectivă impuse de dreptul Uniunii atunci când au elaborat regulile aplicabile procesului de decizie în cadrul cooperării teritoriale europene.

74. În ceea ce privește cerința ca să existe un risc de perturbări grave, Curtea a subliniat că implicațiile financiare care ar putea rezulta pentru un stat membru dintr-o hotărâre preliminară nu au justificat niciodată, prin ele însele, limitarea în timp a efectelor hotărârii<sup>48</sup>. Mai mult, întrucât nu poate exista un drept subiectiv de acordare a finanțării în contextul Fondului european de dezvoltare regională, nu se poate considera că din interpretarea pe care o va adopta Curtea ar rezulta în mod necesar vreo consecință financiară pentru statele membre în cauză.

75. În aceste împrejurări, nu există niciun element în prezenta cauză care să justifice derogarea de la principiul că o decizie privind interpretarea dreptului Uniunii Europene produce efecte de la data când dispoziția interpretată a intrat în vigoare.

#### IV – Concluzie

76. Pe baza raționamentului precedent, propunem să se răspundă la întrebările adresate de Tartu Ringkonnakohus după cum urmează:

„Întrebarea a)

Principiul protecției jurisdicționale efective și articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene impun ca un solicitant a cărui cerere de finanțare depusă în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1080/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 iulie 2006 privind Fondul european de dezvoltare regională și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1783/1999 și cu Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului din 11 iulie 2006 de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european și Fondul de coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999 a fost respinsă să poată ataca acea decizie de respingere în fața unei instanțe competente din statul membru responsabil de gestionarea programului. Instanța națională este aceea care trebuie să decidă în care moment al procesului decizional a fost adoptat un act atacabil și care sunt prevederile procedurale și principiile din dreptul național care guvernează accesul la justiție în acest context, sub rezerva respectării cerințelor care decurg din principiile echivalenței și protecției jurisdicționale efective.

Întrebările b) și c)

Deciziile unui comitet de supraveghere înființat în comun de două state membre în cadrul Fondului european de dezvoltare regională precum comitetul de supraveghere pentru Programul estono-leton 2007-2013 nu sunt acte emise de o instituție, de un organ, de un oficiu sau de o agenție a Uniunii, în sensul articolului 263 TFUE, iar competența de a judeca și de a soluționa acțiunile împotriva deciziilor unor astfel de comitete de supraveghere revine instanțelor din statele membre, iar nu Tribunalului Uniunii Europene.”

48 — A se vedea în acest sens, *inter alia*, Hotărârea din 19 octombrie 1995, Richardson (C-137/94, Rec., p. I-3407), punctul 37 și jurisprudența citată.