



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 17. septembra 2014*

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe — Strukturni skladi — Uredbi (ES) št. 1083/2006 in 1080/2006 — Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) — Operativni program za spodbujanje evropskega teritorialnega sodelovanja med Republiko Estonijo in Republiko Latvijo — Odločitev o zavrnitvi subvencije, ki jo sprejme nadzorni odbor — Določba, s katero je določeno, da odločitve odbora ni mogoče izpodbijati s tožbo — Člen 267 PDEU — Akt, ki ga sprejme institucija, organ, urad ali agencija Unije — Listina Evropske unije o temeljnih pravicah — Izvajanje prava Unije — Člen 47 — Pravica do učinkovitega pravnega varstva — Pravica do dostopa do sodišča — Določitev države članice, katere sodišča so pristojna za odločitev o tožbi“

V zadevi C-562/12,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tartu ringkonnakohus (Estonija) z odločbo z dne 23. novembra 2012, ki je prispela na Sodišče 5. decembra 2012, v postopku

Liivimaa Lihaveis MTÜ

proti

Eesti-Läti programmi 2007-2013 Seirekomitee,

ob udeležbi

Eesti Vabariigi Siseministerium,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi L. Bay Larsen, predsednik senata, M. Safjan (poročevalec), J. Malenovský, sodnika, A. Prechal in K. Jürimäe, sodnici,

generalni pravobranilec: N. Jääskinen,

sodna tajnica: C. Strömholm, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 4. decembra 2013,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za Liivimaa Lihaveis MTÜ A. Sander, odvetnik,

— za estonsko vlado K. Kraavi-Käerdi, agentka,

* Jezik postopka: estonščina.

- za latvijsko vlado I. Kalniņš in A. Nikolajeva, agenta,
- za Evropsko komisijo A. Steiblytė in L. Naaber-Kivisoo, agentki,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 13. marca 2014

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 256(1) PDEU, 263, prvi odstavek, drugi stavek, PDEU, 267, prvi odstavek, točka (b), PDEU in 274 PDEU ter člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) in člena 63(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999 (UL L 210, str. 25).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Liivimaa Lihaveis MTÜ (v nadaljevanju: Liivimaa Lihaveis), združenjem govedorejcev, in Eesti-Läti programmi 2007-2013 Seirekomitee (nadzorni odbor za estonsko-latvijski program za obdobje 2007–2013, v nadaljevanju: nadzorni odbor), ker je slednji zavrnil vlogo za subvencijo, ki jo je to združenje vložilo v okviru izvedbe tega programa.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba št. 1083/2006

- 3 Člen 1, prvi in drugi odstavek, Uredbe št. 1083/2006 določa:

„Ta uredba določa splošna pravila, ki urejajo Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), Evropski socialni sklad (ESS) (v nadaljevanju: ‚Strukturni skladi‘) in brez poseganja v posebne določbe iz uredb (ES) št. 1080/2006 [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o Evropskem skladu za regionalni razvoj in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1783/1999 (UL L 210, str. 1)], (ES) št. 1081/2006 in (ES) št. 1084/2006.

Ta uredba opredeljuje cilje, h katerim naj prispevajo Strukturni skladi in Kohezijski sklad (v nadaljevanju: ‚skladi‘), merila upravičenosti držav članic in regij do pomoči v okviru teh skladov, razpoložljiva finančna sredstva in merila za njihovo dodeljevanje.“

- 4 Člen 2, točka 1, Uredbe št. 1083/2006 vsebuje to opredelitev:

„operativni program‘: dokument, ki ga predloži država članica in ki ga sprejme Komisija za določitev razvojne strategije z uporabo skladnega niza prednostnih nalog, kar naj bi dosegla s pomočjo iz enega sklada ali, v primeru cilja ‚konvergenca‘ s pomočjo iz Kohezijskega sklada in ESRR“.

- 5 Člen 32(1) in (5) navedene uredbe z naslovom „Priprava in potrditev operativnih programov“ določa:

„1. Dejavnosti v okviru [strukturnih] skladov [in kohezijskega sklada] v državah članicah potekajo v obliki operativnih programov znotraj nacionalnega strateškega referenčnega okvira. Vsak operativni program zajema obdobje od 1. januarja 2007 do 31. decembra 2013. Operativni program zajema samo enega od treh ciljev iz člena 3, razen v primeru drugačnega dogovora med Komisijo in državo članico.

[...]

5. Komisija čimprej sprejme vsak operativni program, vendar ne kasneje kot v štirih mesecih po uradni predložitvi programa s strani države članice, ter ne pred 1. januarjem 2007.“

6 Člen 59 iste uredbe z naslovom „Določitev organov“ določa:

„1. Za vsak operativni program država članica določi:

(a) organ upravljanja: nacionalni, regionalni ali lokalni javni organ ali javno ali zasebno telo, ki ga določi država članica za upravljanje operativnega programa;

[...]

3. Država članica določi pravila, ki urejajo njene odnose z organi iz odstavka 1 in njene odnose s Komisijo.

Brez poseganja v to uredbo država članica določi medsebojne odnose organov iz odstavka 1, ki izvajajo svoje naloge popolnoma v skladu z institucionalnim, pravnim in finančnim sistemom zadevne države članice.

[...]

5. Za operativne programe v okviru cilja ‚evropsko teritorialno sodelovanje‘ se posebna pravila o upravljanju in nadzoru določijo v Uredbi (ES) št. 1080/2006.

[...]“

7 Člen 60 Uredbe št. 1083/2006 z naslovom „Naloge organa upravljanja“ določa:

„Organ upravljanja je odgovoren za upravljanje in izvajanje operativnih programov v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja in zlasti za:

(a) zagotavljanje, da so operacije izbrane za financiranje v skladu z merili, ki veljajo za operativni program, in da za celotno obdobje izvajanja spoštujejo ustrezna pravila Skupnosti in nacionalna pravila;

[...]

(h) usmerjanje dela nadzornega odbora in zagotavljanje dokumentov, potrebnih za spremljanje kakovosti izvajanja operativnega programa, ob upoštevanju njegovih posebnih ciljev.“

8 Člen 63 navedene uredbe z naslovom „Nadzorni odbor“ določa:

„1. Država članica ustanovi nadzorni odbor za vsak operativni program, v soglasju z organom upravljanja, v roku treh mesecev od datuma obvestila državi članici o odločitvi, da je bil operativni program odobren. Ustanovi se lahko en nadzorni odbor za več operativnih programov skupaj.

2. Vsak nadzorni odbor sestavi svoj poslovnik znotraj institucionalnega, pravnega in finančnega okvira zadevne države članice ter ga sprejme sporazumno z organom upravljanja, da opravlja svoje naloge v skladu s to uredbo.“

9 Člen 65 navedene uredbe določa:

„Nadzorni odbor se prepriča o učinkovitosti in kakovosti izvajanja operativnih programov v skladu z naslednjimi določbami:

(a) v šestih mesecih od odobritve operativnega programa preuči in odobri merila za izbiro aktivnosti, ki se financirajo, ter odobri vsako revizijo teh meril v skladu s potrebami načrtovanja programov;

[...]“

Uredba št. 1080/2006

10 Člen 1 Uredbe št. 1080/2006 določa:

„1. Ta uredba določa naloge Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR), obseg njegove pomoči glede na cilje ‚konvergenca‘, ‚regionalna konkurenčnost in zaposlovanje‘ ter ‚evropsko teritorialno sodelovanje‘, kakor je to določeno v členu 3(2) Uredbe [...] št. 1083/2006 in pravila glede upravičenosti do pomoči.

2. ESRR ureja Uredba [...] št. 1083/2006 in ta uredba.“

11 Člen 14(1) in (3) Uredbe št. 1080/2006 določa:

„1. Države članice, ki sodelujejo v operativnem programu, določijo enotni organ upravljanja, enotni organ za potrjevanje ter enotni revizijski organ; slednji se nahaja v državi članici organa upravljanja. Organ za potrjevanje prejme plačila Komisije in plačila praviloma izplača glavnemu upravičencu.

Organ upravljanja po posvetu z državami članicami, ki so zastopane na programskem področju, vzpostavi skupni tehnični sekretariat. Ta pomaga organu upravljanja in nadzornemu odboru ter, kjer je primerno, revizijskemu organu pri izvajanju nalog, ki so jim dodeljene.

[...]

3. Vsaka država članica, ki sodeluje v operativnem programu, določi predstavnike, ki bodo sodelovali v nadzornem odboru iz člena 63 Uredbe [...] št. 1083/2006.“

12 Člen 19(1) in (3) Uredbe št. 1080/2006 z naslovom „Izbira projektov“ določa:

„1. Projekti, izbrani za operativne programe, katerih namen je razvoj čezmejnih dejavnosti iz točke 1 člena 6 in vzpostavljanje in razvoj transnacionalnega sodelovanja iz točke 2 člena 6, vključujejo upravičence iz vsaj dveh držav, od katerih je vsaj ena država članica, ki za vsak projekt sodelujejo na vsaj dva izmed naslednjih načinov: skupna priprava, skupno izvajanje, skupno osebje in skupno financiranje.

[...]

3. Nadzorni odbor ali usmerjevalni odbor, ki mu poroča, je poleg nalog iz člena 65 Uredbe [...] št. 1083/2006 odgovoren za izbiro projektov.“

Operativni program med Republiko Estonijo in Republiko Latvijo za obdobje 2007–2013

- 13 Operativni program med Republiko Estonijo in Republiko Latvijo za obdobje 2007–2013 (v nadaljevanju: estonsko-latvijski operativni program) je namenjen spodbujanju evropskega teritorialnega sodelovanja.
- 14 Ta program je bil sprejet na podlagi člena 32(5) Uredbe št. 1083/2006 s členom 1 Odločbe Evropske komisije C(2007) 6603 final z dne 21. decembra 2007.
- 15 Estonsko-latvijski operativni program je bil urejen z dokumentom „Eesti-Läti programm 2007-2013“ (estonsko-latvijski program za obdobje 2007-2013, v nadaljevanju: programski dokument), ki nosi oznako CCI št. 2007 CB 163 PO 050 in ki so ga skupaj pripravili organi Republike Estonije in Republike Latvije.
- 16 Na podlagi uredb št. 1083/2006 in 1080/2006 so s programskim dokumentom med drugim natančno določena pravila o določitvi in delovanju organa upravljanja, organa za potrjevanje in revizijskega organa.
- 17 V drugem, petem, sedmem in devetem odstavku točke 7.1 programskega dokumenta z naslovom „Upravljanje programa“ je navedeno:

„V skladu s členom 63 uredbe [št. 1083/2006] Estonija in Latvija ustanovita skupen nadzorni odbor, ki zagotavlja učinkovitost in kakovost izvajanja operativnega programa.

[...]

Estonija in Latvija sta se odločili ustanoviti skupno izvajalsko strukturo [estonsko-latvijskega operativnega] programa v Estoniji. Ministrstvo za notranje zadeve je bilo določeno kot organ upravljanja, organ za potrjevanje in revizijski organ programa [...].

[...]

V skladu s členom 59(3) uredbe [št. 1083/2006] zgoraj navedeni organi opravljajo naloge v popolni skladnosti z institucionalnim, pravnim in finančnim sistemom Republike Estonije.

[...]

Podrobnejše določbe za izvajanje [estonsko-latvijskega operativnega] programa, ki dopolnjujejo pravila, navedena v naslednjih poglavjih operativnega programa, se vključijo v programsko navodilo. Nadzorni odbor programsko navodilo sprejme na prvi seji. Določbe programskega navodila zavezujejo tako organe, ki izvajajo program, kot tudi odgovorne upravičence ter druge upravičence programa.“

- 18 V točki 7.2.2 programskega dokumenta z naslovom „Naloge organa upravljanja“ je navedeno:

„V skladu s členom 60 uredbe [št. 1083/2006] in členoma 14(1) in 15 uredbe [št. 1080/2006] je organ upravljanja odgovoren za upravljanje in izvajanje [estonsko-latvijskega operativnega] programa v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja in zlasti za:

- (a) zagotavljanje, da so operacije izbrane za financiranje v skladu z merili, ki veljajo za operativni program, in da se z njimi za celotno obdobje izvajanja spoštujejo ustrezna pravila Skupnosti in nacionalna pravila. [...]

[...]

Organ upravljanja poleg tega:

[...]

ko nadzorni odbor sprejme odločitev o financiranju (člen 19(3) uredbe [št. 1080/2006]), v soglasju z glavnim upravičencem določi pravila o izvajanju vsakega projekta (pogodba o subvenciji) (uredba [št. 1080/2006], člen 15(2));

[...]“

- 19 Besedilo točke 7.6.1 programskega dokumenta o nalogah nadzornega odbora se glasi:

„V skladu s členom 65 uredbe [št. 1083/2006] se nadzorni odbor prepriča o učinkovitosti in kakovosti izvajanja [estonsko-latvijskega operativnega] programa v skladu s temi določbami:

- (a) v šestih mesecih od odobritve operativnega programa preuči in odobri merila za izbiro aktivnosti, ki se financirajo, ter odobri vsako revizijo teh meril v skladu s potrebami načrtovanja programov;

[...]

Nadzorni odbor mora poleg tega:

[...]

izbrati projekte, ki bodo financirani (člen 19(3) uredbe [št. 1080/2006]);

[...]“

- 20 V točki 7.6.2, četrti pododstavek, programskega dokumenta je v zvezi s tem opredeljeno, da nadzorni odbor sestavlja največ sedem predstavnikov iz Estonije in Latvije.

- 21 V skladu s točko 7.7.1 programskega dokumenta ima skupni tehnični sekretariat, ki ga je ustanovil organ upravljanja in ki je odgovoren za upravljanje [estonsko-latvijskega operativnega] programa, sedež v Tartuju (Estonija), informacijska služba tega sekretariata pa je v Rigi (Latvija).

- 22 V točki 9.4, prvi odstavek, programskega dokumenta je navedeno:

„Nadzorni odbor, ki ga sestavljajo člani iz Estonije in Latvije ter predstavniki Komisije, organa upravljanja in skupnega tehničnega sekretariata, v svoji posvetovalni vlogi izbere projekte, ki bodo financirani.“

- 23 V točki 9.5 programskega dokumenta je določeno:

„Potem ko nadzorni odbor odobri vlogo za financiranje, organ upravljanja pripravi pogodbo o subvenciji, ki bo sklenjena z glavnim upravičencem odobrenega projekta.“

- 24 Seirekomitee je sprejel programsko navodilo, ki se nanaša na [estonsko-latvijski operativni] program, z dne 1. decembra 2009 (v nadaljevanju: programsko navodilo), v katerem so med drugim vsebovane smernice za pripravo vloge za subvencijo ter za izvajanje in nadzor projektov, poročanje o njih in njihovo končanje. V točki 1 programskega navodila je na koncu navedeno, da je „[b]esedilo tega navodila [...] za vlagatelje glavna smernica“.

- 25 V točki 6.6, prvi in drugi odstavek, programskega navodila je v različici, ki se uporablja v sporu o glavni stvari, navedeno:

„Nadzorni odbor sprejme odločitve o projektih, ki bodo financirani, [...] na podlagi rezultatov vrednotenja. Odločitev [nadzornega odbora] ni mogoče izpodbijati pred sodiščem.

Potem ko [nadzorni odbor] sprejme odločitve o financiranju, odgovorni za projekte, ki niso bili sprejeti, prejmejo dopis skupnega tehničnega sekretariata z obrazložitvijo razlogov za zavrnitev vloge. [Skupni tehnični sekretariat] pošlje ta dopis v roku deset delovnih dni po sestanku nadzornega odbora.“

- 26 Poleg tega je Seirekomitee 29. maja 2009 sprejel postopkovna pravila za izvajanje [estonsko-latvijskega operativnega] programa. V skladu s pravilom 1, točka 2, teh pravil je uradni sedež nadzornega odbora isti kot sedež skupnega tehničnega sekretariata in se torej nahaja v Tartuju.

Estonsko pravo

- 27 Člen 2(1) zakona o upravnem postopku (haldusmenetluse seadus, RT I 2001, 58, 354), ki je bil sprejet 6. junija 2001, v različici, ki je veljala v času dejanskega stanja v sporu o glavni stvari (v nadaljevanju: zakon o upravnem postopku), določa:

„Upravni postopek je delovanje upravnega organa (člen 8) pri razglasitvi uredbe (člen 88) ali upravnega akta (člena 51 in 52), izvajanje akta (člen 106) ali sklenitev upravnega sporazuma (člen 95).“

- 28 Člen 8(1) istega zakona določa:

„Upravni organ je ustanova, odbor ali oseba, ki je na podlagi zakona, podzakonskega predpisa ali upravne pogodbe pristojen/a za izpolnjevanje nalog javne uprave.“

- 29 Člen 51(1) zakona o upravnem postopku določa:

„Upravni akt je sklep, odločba, odlok, okrožnica ali drug akt, ki ga upravni organ razglasi pri izvajanju upravnih nalog v okviru javnega prava za ureditev posameznega razmerja in katerega namen je ustvarjanje ali sprememba pravic ali obveznosti neke osebe ali njihovo prenehanje.“

- 30 Člen 1, od (1) do (3) in (5), zakona o strukturni pomoči za obdobje 2007–2013 (periodi 2007-2013 struktuuritoetuse seadus, RT I 2006, 59, 440), ki je bil sprejet 7. decembra 2006, v različici, ki je veljala v času dejanskega stanja v sporu o glavni stvari, določa:

„1. Ta zakon določa podlage in postopek za odobritev in uporabo, zahtevo po vračilu in vračilo strukturnih pomoči ter podlage za nadzor nad odobritvijo in uporabo strukturnih pomoči in pravila za postopek z ugovorom.

2. Ta zakon se uporablja pri odobritvi in uporabi sredstev, ki so na voljo na podlagi operativnega programa za strukturno pomoč, ki ga je sprejela Evropska komisija v skladu s členom 32(5) Uredbe [...] št. 1083/2006 [...].

3. Pri odobritvi in uporabi strukturnih pomoči na podlagi operativnih programov s ciljem evropsko teritorialno sodelovanje, navedenim v členu 3(2)(c) Uredbe [...] št. 1083/2006, se uporabijo določbe členov 2, 3(4), 5, 14, 21(1), 22, 25(1), (2), (4), (5), (7) in (8), od 26 do 28, 30(2) in (3), od 31 do 33 ter Poglavlja 8 tega zakona.

[...]

5. Pri postopku, ki ga določa ta zakon, se uporabijo določbe zakona o upravnem postopku ob upoštevanju posebnosti, ki izhajajo iz tega zakona.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 31 Iz predložitvene odločbe in stališč, predloženih Sodišču, je razvidno, da je Liivimaa Lihaveis 19. februarja 2010 vložilo vlogo za subvencijo v okviru estonsko-latvijskega operativnega programa za projekt „Nastanek novega izdelka z novo znamko, proizvedenega iz kakovostnega goveda, vzrejenega na raznovrstnih pašnikih Estonije in Latvije“.
- 32 Skupni tehnični sekretariat je 19. aprila 2010 Liivimaa Lihaveis z dopisom obvestil, da je njegova vloga uspešno prestala prvo fazo izbirnega postopka in da je bila razglašena za tehnično upravičeno za pomoč. Skupni tehnični sekretariat je v istem dopisu navedel, da bo nadaljeval vrednotenje kakovosti te vloge in da bo končno odločitev sprejel nadzorni odbor 29. junija 2010.
- 33 Skupni tehnični sekretariat je z dopisom z dne 7. julija 2010 obvestil Liivimaa Lihaveis, da je Seirekomitee zavrnil njegovo vlogo za subvencijo. V tem dopisu so bili navedeni razlogi za njeno zavrnitev.
- 34 Liivimaa Lihaveis je z dopisom z dne 23. julija 2010 na skupni tehnični sekretariat in ministrstvo za notranje zadeve Republike Estonije naslovilo vlogo, v kateri je opozorilo na dejstvo, da je bilo o zavrnitvi svoje vloge obveščeno z navadnim dopisom, in ne z upravnim aktom. Liivimaa Lihaveis je zahtevalo, naj se mu vroči upravni akt, s katerim bo formalizirana odločitev Seirekomitee o zavrnitvi njegove vloge.
- 35 V izmenjavi elektronskih sporočil, ki je sledila pošiljanju tega dopisa, je organ upravljanja ministrstvu za notranje zadeve Republike Estonije sporočil, da se v okviru estonsko-latvijskega operativnega programa ne sprejme nobena formalna upravna odločba o sprejemu ali zavrnitvi vlog za financiranje projektov ter da sta zapisnik sestanka Seirekomitee in dopis skupnega tehničnega sekretariata o financiranju ali nefinanciranju projekta, za katerega je bila zaprosena subvencija, uradna dokumenta. V zvezi s tem se je organ upravljanja skliceval na točko 6.6 programskega navodila, v skladu s katero odločitve o financiranju projektov sprejme Seirekomitee, katerega odločitev ni mogoče izpodbijati pred sodiščem, odgovorni za projekte, ki niso bili sprejeti, pa prejmejo zgolj dopis, v katerem se jim pojasni razloge za zavrnitev.
- 36 Direktor organa upravljanja je 16. septembra 2010 na Liivimaa Lihaveis naslovil dopis, ki mu je bil priložen izvleček zapisnika o sestanku Seirekomitee 28. in 29. junija 2010 in v katerem se omenja odločitev o zavrnitvi vloge za subvencijo.
- 37 Liivimaa Lihaveis je pri Tartu Halduskohus (upravno sodišče v Tartuju) vložilo tožbo, s katero je predlagalo, naj se odločitev Seirekomitee o zavrnitvi njegove vloge razglasi za nično ter naj se Seirekomitee naloži ponovno obravnavanje vloge in sprejetje upravne odločbe v skladu z zakonom. S sklepom z dne 21. septembra 2011 je to sodišče to tožbo zavrnilo.
- 38 Liivimaa Lihaveis je 3. oktobra 2010 pri Tartu ringkonnakohus (pritožbeno sodišče v Tartuju) vložilo pritožbo zoper ta sklep.
- 39 Predložitveno sodišče najprej poudarja, da je Seirekomitee organ, ki sta ga v skupnem dogovoru ustanovili Republika Estonija in Republika Latvija na podlagi člena 63(1) Uredbe št. 1083/2006 in programskega dokumenta. Zato naj bi se Listina v skladu s svojim členom 51(1) uporabljala v zadevi, kakršna je ta v postopku v glavni stvari. Vendar bi bilo v primeru zavrnitve vloge za subvencijo

dejstvo, da v skladu s točko 6.6 programskega navodila odločitve Seirekomitee ni mogoče izpodbijati pred nobenim sodiščem, v nasprotju s členom 63(2) Uredbe št. 1083/2006 v povezavi s členom 47 Listine.

- 40 Dalje, Seirekomitee naj ne bi bil upravni organ v smislu zakona o upravnem postopku, prav tako ne zasebnopravna ustanova in tudi ne s pogodbo ustanovljena mednarodna organizacija. Ker je bil ta odbor, predviden s programskim dokumentom, ustanovljen na podlagi odločbe Komisije, naj bi bil organ Unije. Tako je programsko navodilo, ki ga je sprejel Seirekomitee, akt, katerega namen je omogočiti izvajanje sekundarne zakonodaje Unije, in zavezuje osebe, ki želijo prejeti subvencijo v okviru estonsko-latvijskega operativnega programa.
- 41 Nazadnje, predložitveno sodišče meni, da je namen točke 6.6 programskega navodila ustvarjanje pravnih učinkov za tretje osebe. Splošno sodišče Evropske unije torej je pristojno za odločanje o tožbi zoper odločitev o zavrnitvi, ki jo je sprejel Seirekomitee. Ob predpostavki, da programsko navodilo ne ustvarja takih pravnih učinkov, bi moralo v sporu odločiti pristojno nacionalno sodišče v skladu s členom 274 PDEU. Ker sta v ta operativni program vključeni Republika Estonija in Republika Latvija, pa bi lahko bil hkrati predložen sodiščem vsake od teh držav članic, s čimer bi se tvegala izdaja nasprotujočih si sodb.
- 42 V teh okoliščinah je Tartu Ringkonnakohus prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali je poslovnik nadzornega odbora, ki sta ga skupaj ustanovili državi članici – kot je programsko navodilo, ki ga je sprejel [Seirekomitee] – ki določa, da ‚odločitev nadzornega odbora ni mogoče izpodbijati pred nobenim sodiščem‘ (točka 6.6, četrti odstavek, programskega navodila: ‚The decisions of the Monitoring Committee are not appealable at any place of jurisdiction‘), združljiv s členom 63(2) [Uredbe št. 1083/2006] v povezavi s členom 47 [Listine]?
 2. Če je treba na [prvo] vprašanje odgovoriti nikalno, ali je treba člen 267, prvi odstavek, točka (b), PDEU razlagati tako, da je točka 6.6, četrti odstavek [navedenega programskega navodila] akt institucije, organa, urada ali agencije Unije, ki ga je treba razglasiti za neveljavnega?
 3. Če je treba na [prvo] vprašanje odgovoriti nikalno, ali je treba člen 263, prvi odstavek, drugi stavek, [PDEU] v povezavi s členoma 256(1) [PDEU] in 274 PDEU razlagati tako, da je za odločanje o tožbah zoper odločitve [Seirekomitee] pristojno Splošno sodišče Evropske unije ali sodišče, ki je za to pristojno v skladu z nacionalnim pravom?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Tretje vprašanje

- 43 S tretjim vprašanjem, ki ga je treba obravnavati najprej, predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 263 PDEU razlagati tako, da je Splošno sodišče Evropske unije pristojno za tožbo zoper odločitev nadzornega odbora o zavrnitvi vloge za subvencijo v okviru operativnega programa za spodbujanje evropskega teritorialnega sodelovanja na podlagi uredb št. 1083/2006 in 1080/2006.
- 44 Sodišče v skladu s členom 263, prvi odstavek, prvi stavek, PDEU nadzira zakonitost zakonodajnih aktov ter aktov Sveta Evropske unije, Komisije in Evropske centralne banke razen priporočil in mnenj, pa tudi zakonitost aktov Evropskega parlamenta in Evropskega sveta s pravnim učinkom za tretje osebe.
- 45 Poleg tega Sodišče na podlagi člena 263, prvi odstavek, drugi stavek, PDEU nadzira tudi zakonitost aktov organov, uradov ali agencij Unije s pravnim učinkom za tretje osebe.

- 46 V skladu s sodno prakso Sodišča se mehanizem sodnega nadzora iz člena 263 PDEU uporablja za organe, urade in agencije, ki jih je ustanovil zakonodajalec Unije in ki imajo pooblastila za sprejetje pravno zavezujočih aktov v razmerju do fizičnih ali pravnih oseb na posebnih področjih, kot so Evropska agencija za varnost v letalstvu (EASA), Evropska agencija za zdravila (EMA), Evropska agencija za kemikalije (ECHA), Urad Skupnosti za rastlinske sorte (CPVO) in Urad za usklajevanje na notranjem trgu (znamke in modeli) (UUNT) (glej v tem smislu sodbo Združeno kraljestvo/Svet in Parlament, C-270/12, EU:C:2014:18, točka 81).
- 47 Nadzorni odbor, ustanovljen v okviru operativnega programa za spodbujanje evropskega teritorialnega sodelovanja, ni ena od teh institucij niti eden od organov, uradov in agencij Unije.
- 48 Sodišče Evropske unije v okviru tožbe, vložene na podlagi člena 263 PDEU, ni pristojno odločati o zakonitosti akta, ki ga je sprejel nacionalni organ (glej v tem smislu sodbi Oleificio Borelli/Komisija, C-97/91, EU:C:1992:491, točka 9, in Švedska/Komisija, C-64/05 P, EU:C:2007:802, točka 91).
- 49 V obravnavanem primeru v skladu s členom 63(1) in (2) Uredbe št. 1083/2006 nadzorni odbor za vsak operativni program ustanovi „država članica“, vsak nadzorni odbor pa sestavi svoj poslovnik znotraj institucionalnega, pravnega in finančnega okvira zadevne države članice.
- 50 Ker je z uredbama št. 1083/2006 in 1080/2006 določena možnost za ustanovitev operativnih programov za spodbujanje evropskega teritorialnega sodelovanja, sta Republika Estonija in Republika Latvija skupaj ustanovili Seirekomitee, kot je izrecno določeno s točko 7.1, drugi odstavek, programskega dokumenta.
- 51 Tako Splošno sodišče Evropske unije na podlagi člena 256 PDEU ni pristojno za odločanje o tožbi zoper odločitev nadzornega odbora, kakršen je Seirekomitee, o zavrnitvi vloge za subvencijo.
- 52 Glede na zgoraj navedeno je treba na tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člen 263 PDEU razlagati tako, da Splošno sodišče Evropske unije ni pristojno za tožbo zoper odločitev nadzornega odbora o zavrnitvi vloge za subvencijo v okviru operativnega programa za spodbujanje evropskega teritorialnega sodelovanja na podlagi uredb št. 1083/2006 in 1080/2006.

Drugo vprašanje

- 53 Z drugim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 267, prvi odstavek, točka (b), PDEU razlagati tako, da je programsko navodilo, ki ga je sprejel nadzorni odbor v okviru operativnega programa za spodbujanje evropskega teritorialnega sodelovanja med dvema državama članicama na podlagi uredb št. 1083/2006 in 1080/2006, kakršno je to v postopku v glavni stvari, akt, ki ga sprejme institucija, organ, urad ali agencija Unije.
- 54 Kot je razvidno iz odgovora na tretje vprašanje, Seirekomitee ni institucija, organ, urad ali agencija Unije.
- 55 Zato Sodišče ni pristojno za nadzor veljavnosti določb programskega navodila, kakršno je to v postopku v glavni stvari.
- 56 Glede na zgoraj navedeno je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 267, prvi odstavek, točka (b), PDEU razlagati tako, da programsko navodilo, ki ga je sprejel nadzorni odbor v okviru operativnega programa za spodbujanje evropskega teritorialnega sodelovanja med dvema državama članicama na podlagi uredb št. 1083/2006 in 1080/2006, kakršno je to v postopku v glavni stvari, ni akt, ki ga sprejme institucija, organ, urad ali agencija Unije, zaradi česar Sodišče ni pristojno za presojo veljavnosti določb takega navodila.

Prvo vprašanje

- 57 S prvim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba Uredbo št. 1083/2006 v povezavi s členom 47 Listine razlagati tako, da nasprotuje določbi programskega navodila, ki ga je sprejel nadzorni odbor v okviru operativnega programa, sklenjenega med dvema državama članicama, za spodbujanje evropskega teritorialnega sodelovanja, če je s to določbo določeno, da odločitve nadzornega odbora o zavrnitvi vloge za subvencijo ni mogoče izpodbijati s tožbo.
- 58 V obravnavanem primeru so estonsko-latvijski operativni program, zlasti na podlagi uredb št. 1083/2006 in 1080/2006, skupaj pripravili estonski in latvijski organi, nato pa ga je sprejela Komisija.
- 59 V točki 7.1, deveti odstavek, programskega dokumenta je navedeno, da se podrobnejše določbe v zvezi z izvajanjem navedenega operativnega programa vključijo v programsko navodilo. Na podlagi te določbe je Seirekomitee sprejel programsko navodilo, v katerem je vsebovana sporna določba, namreč točka 6.6, prvi odstavek, drugi stavek, tega navodila.
- 60 Dejstvo, da Seirekomitee ni institucija, organ, urad ali agencija Unije, kot je razvidno iz odgovora na tretje vprašanje predložitvenega sodišča, ne izključuje uporabe člena 47 Listine, če je programsko navodilo, ki ga je sprejel odbor, akt, ki spada na področje uporabe prava Unije.
- 61 Zato je treba preučiti, ali sprejetje programskega navodila pomeni izvajanje prava Unije v smislu člena 51(1) Listine.
- 62 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča pojem „izvajanje prava Unije“ v smislu navedenega člena Listine zahteva obstoj navezne okoliščine določene stopnje, ki presega sorodnost zadevnih področij ali posredne učinke enega od področij na drugo (glej zlasti sodbo Kremzow, C-299/95, EU:C:1997:254, točka 16).
- 63 V obravnavanem primeru zadostuje ugotovitev, da je bila zadevnima državama članicama s pravom Unije z estonsko-latvijskim operativnim programom naložena dolžnost za izvajanje tega programa.
- 64 Navedeni državi članici sta bili po eni strani na podlagi člena 63(1) in (2) Uredbe št. 1083/2006 zlasti dolžni ustanoviti nadzorni odbor. Po drugi strani pa morajo biti z vsemi ukrepi za uporabo navedenega operativnega programa, med katerimi je programsko navodilo, spoštovane določbe uredb št. 1083/2006 in 1080/2006.
- 65 Tako je treba ugotoviti, da sprejetje programskega navodila s strani Seirekomitee pomeni izvajanje prava Unije v smislu člena 51(1) Listine.
- 66 Zato bi moral Seirekomitee ob sprejetju navedenega navodila spoštovati določbe Listine.
- 67 V zvezi s tem glede načela učinkovitega pravnega varstva člen 47, prvi odstavek, Listine določa, da ima vsakdo, čigar pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, so kršene, pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v skladu s pogoji, določenimi v tem členu.
- 68 Za zagotovitev tega, da bo v Uniji spoštovana navedena pravica do učinkovitega pravnega sredstva, je s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU državam članicam naloženo, naj vzpostavijo pravna sredstva, potrebna za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije.
- 69 V zadevi, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, je posledica tega, da Seirekomitee zavrne vlogo za subvencijo, dokončna odstranitev vlagatelja iz postopka dodelitve subvencij, ki jih sofinancira Unija, ne da bi mu bila naknadno poslana kakršna koli odločba.

- 70 Poleg tega iz točke 6.6, prvi odstavek, drugi stavek, programskega navodila izhaja, da odločitve Seirekomitee ni mogoče izpodbijati pred sodiščem. Vlagatelj, čigar vloga za subvencijo je bila zavrnjena, torej nima nobene možnosti za izpodbijanje te odločitve o zavrnitvi.
- 71 V teh okoliščinah je vlagatelju, ker ni mogoče vložiti tožbe zoper tako odločitev o zavrnitvi, odvzeta njegova pravica do učinkovitega pravnega sredstva, kar pomeni kršitev člena 47 Listine.
- 72 Dodati je treba, da mora biti v skladu s členom 52(1) Listine kakršno koli omejevanje uresničevanja pravic in svoboščin, ki jih priznava Listina, predpisano z zakonom in mora spoštovati bistveno vsebino teh pravic in svoboščin, ob upoštevanju načela sorazmernosti pa so omejitve dovoljene samo, če so potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.
- 73 V vsakem primeru je to, da ni mogoče vložiti tožbe zoper odločitev o zavrnitvi vloge za subvencijo, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, določil Seirekomitee in ne zakon.
- 74 Zato je treba ugotoviti, da programsko navodilo s tem, da je v njem določeno, da odločitve Seirekomitee o zavrnitvi vloge za subvencijo ni mogoče izpodbijati pred sodiščem, ne spoštuje načela učinkovitega pravnega varstva iz člena 47, prvi odstavek, Listine.
- 75 Poleg tega je treba spomniti, da je zahteva po sodnem nadzoru vsake odločbe nacionalnega organa temeljno načelo prava Unije. Na podlagi tega načela morajo nacionalna sodišča odločiti o zakonitosti akta, ki ima negativne posledice, in tožbo, vloženo v ta namen, šteti za dopustno, čeprav notranja postopkovna pravila v podobnem primeru ne določajo take tožbe (glej v tem smislu sodbo *Oleificio Borelli/Komisija*, EU:C:1992:491, točki 13 in 14).
- 76 Ob upoštevanju zgoraj navedenega je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba Uredbo št. 1083/2006 v povezavi s členom 47 Listine razlagati tako, da nasprotuje določbi programskega navodila, ki ga je sprejel nadzorni odbor v okviru operativnega programa, sklenjenega med dvema državama članicama, za spodbujanje evropskega teritorialnega sodelovanja, če s to določbo ni določeno, da je mogoče odločitev nadzornega odbora o zavrnitvi vloge za subvencijo izpodbijati s tožbo pred sodiščem države članice.

Omejitve časovnih učinkov te sodbe

- 77 Latvijska vlada je v pisnih stališčih Sodišče zaprosila, naj učinke sodbe – če bi bila njena posledica ta, da določba, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ne bi izpolnjevala zahtev prava Unije – omeji na čas po njeni razglasitvi, razen glede tožb v zvezi z odločitvami Seirekomitee, ki so bile pred sodišči zadevnih držav članic vložene pred razglasitvijo navedene sodbe.
- 78 V podporo svoji prošnji je latvijska vlada po eni strani poudarila, da sta Republika Estonija in Republika Latvija ravnali v dobri veri ter da z Uredbo št. 1083/2006 ni izrecno določeno, da je treba predvideti mehanizem pravnih sredstev zoper odločitve Seirekomitee.
- 79 Po drugi strani je ta vlada navedla, da če bi bilo mogoče odločitve o zavrnitvi vloge za subvencijo Seirekomitee sodno izpodbijati, bi lahko to pripeljalo do številnih tožb zoper odločitve, ki so bile izvršene. Estonsko-latvijski operativni program se je uporabljal do leta 2013, tako da so bila vsa finančna sredstva, predvidena za njegovo izvajanje, že dodeljena. Zato bi tak položaj privedel do dodatnih stroškov za nacionalna proračuna.
- 80 V zvezi s tem je treba opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso razlaga posameznega pravila prava Unije, ki jo Sodišče poda pri izvrševanju pristojnosti na podlagi člena 267 PDEU, pojasnjuje in natančneje določa pomen in obseg tega pravila, kot se mora ali bi se moralo razumeti in uporabljati

od začetka njegove veljavnosti. Iz tega je razvidno, da sodišče pravilo, za katero je podana taka razlaga, lahko uporabi – in ga tudi mora uporabiti – za pravna razmerja, nastala in oblikovana, preden je Sodišče odločilo o predlogu za razlago, če so tudi sicer izpolnjeni pogoji za predložitev spora o uporabi navedenega pravila pristojnemu sodišču (glej zlasti sodbi Blaizot in drugi, 24/86, EU:C:1988:43, točka 27, in Vent De Colère in drugi, C-262/12, EU:C:2013:851, točka 39).

- 81 Sodišče sme možnost vseh zainteresiranih oseb, da bi se sklicevale na določbo, ki jo je razložilo, z namenom izpodbijanja pravnih razmerij, ki so nastala v dobri veri, omejiti le izjemoma, na podlagi splošnega načela pravne varnosti, ki je neločljivo povezano s pravnim redom Unije. Za določitev take omejitve morata biti izpolnjena bistvena pogoja, in sicer dobra vera zainteresiranih oseb in nevarnost resnih težav (glej zlasti sodbi Skov in Bilka, C-402/03, EU:C:2006:6, točka 51, in Vent De Colère in drugi, EU:C:2013:851, točka 40).
- 82 Glede nevarnosti resnih težav je treba ugotoviti, da se v obravnavanem primeru razlaga prava Unije, ki jo je podalo Sodišče, nanaša na pravico vlagateljev, da lahko sodno izpodbijajo odločitve Seirekomitee o zavrnitvi njihovih vlog za subvencijo. O vsaki od tožb, ki bodo morda vložene, mora odločiti pristojno nacionalno sodišče glede na okoliščine posameznega primera.
- 83 V teh okoliščinah finančnih posledic, ki bi lahko iz tega izhajale za Republiko Latvijo, ni mogoče ugotoviti le na podlagi razlage prava Unije, ki jo je v tej zadevi podalo Sodišče (glej po analogiji sodbo RWE Vertrieb, C-92/11, EU:C:2013:180, točka 61 in navedena sodna praksa).
- 84 Zato je treba ugotoviti, da obstoja nevarnosti resnih težav v smislu sodne prakse iz točke 81 te sodbe, ki lahko utemeljuje časovno omejitev učinkov te sodbe, ni mogoče šteti za dokazanega.
- 85 Ker drugo merilo iz točke 81 te sodbe ni izpolnjeno, ni treba preveriti, ali je izpolnjeno merilo dobre vere zainteresiranih oseb.
- 86 Iz teh ugotovitev izhaja, da učinkov te sodbe ni treba časovno omejiti.

Stroški

- 87 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

1. Člen 263 PDEU je treba razlagati tako, da Splošno sodišče Evropske unije ni pristojno za tožbo zoper odločitev nadzornega odbora o zavrnitvi vloge za subvencijo v okviru operativnega programa za spodbujanje evropskega teritorialnega sodelovanja na podlagi Uredbe (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999 ter Uredbe 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o Evropskem skladu za regionalni razvoj in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1783/1999.
2. Člen 267, prvi odstavek, točka (b), PDEU je treba razlagati tako, da programsko navodilo, ki ga je sprejel nadzorni odbor v okviru operativnega programa za spodbujanje evropskega teritorialnega sodelovanja med dvema državama članicama na podlagi uredb št. 1083/2006 in 1080/2006, kakršno je to v postopku v glavni stvari, ni akt, ki ga sprejme institucija, organ, urad ali agencija Unije, zaradi česar Sodišče Evropske unije ni pristojno za presojo veljavnosti določb takega navodila.

3. **Uredbo št. 1083/2006 v povezavi s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da nasprotuje določbi programskega navodila, ki ga je sprejel nadzorni odbor v okviru operativnega programa, sklenjenega med dvema državama članicama, za spodbujanje evropskega teritorialnega sodelovanja, če s to določbo ni določeno, da je mogoče odločitev nadzornega odbora o zavrnitvi vloge za subvencijo izpodbijati s tožbo pred sodiščem države članice.**

Podpisi