



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 17 september 2014*

”Begäran om förhandsavgörande — Strukturfonder — Förordningarna (EG) nr 1083/2006 och 1080/2006 — Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) — Operativt program för att främja det europeiska territoriella samarbetet mellan Republiken Estland och Republiken Lettland — Beslut av övervakningskommittén att inte bevilja ett stöd — Bestämmelse om att kommitténs beslut inte kan överklagas — Artikel 267 FEUF — Rättsakt som beslutas av en av unionens institutioner, organ eller byråer — Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna — Tillämpning av unionsrätten — Artikel 47 — Rätt till ett effektivt domstolsskydd — Rätt till domstolsprövning — Fastställande av vilken medlemsstats domstolar som är behöriga att pröva en talan”

I mål C-562/12,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tartu ringkonnakohus (Estland) genom beslut av den 23 november 2012, som inkom till domstolen den 5 december 2012, i målet

Liivimaa Lihaveis MTÜ

mot

Eesti-Läti programmi 2007–2013 Seirekomitee,

ytterligare deltagare i rättegången:

Eesti Vabariigi Siseministeerium,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden L. Bay Larsen samt domarna M. Safjan (referent), J. Malenovský, A. Prechal och K. Jürimäe,

generaladvokat: N. Jääskinen,

justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 4 december 2013,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Liivimaa Lihaveis MTÜ, genom A. Sander, vandeadvokaat,

* Rättegångsspråk: estniska.

— Estlands regering, genom K. Kraavi-Käerdi, i egenskap av ombud,
— Lettlands regering, genom I. Kalniņš och A. Nikolajeva, båda i egenskap av ombud,
— Europeiska kommissionen, genom A. Steiblyté och L. Naaber-Kivisoo, båda i egenskap av ombud,
och efter att den 13 mars 2014 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 256.1 FEUF, 263 första stycket andra meningen FEUF, 267 första stycket b FEUF och 274 FEUF, artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) och artikel 63.2 i rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999 (EUT L 210, s. 25).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Liivimaa Lihaveis MTÜ, ett kooperativ av nötuppfödare, och Eesti-Läti programmi 2007–2013 Seirekomitee (övervakningskommittén för programmet mellan Estland och Lettland för åren 2007–2013, nedan kallad Seirekomitee) angående kommitténs avslag på en stödansökan från kooperativet inom ramen för detta program.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Förordning nr 1083/2006

- 3 I artikel 1 första och andra styckena i förordning nr 1083/2006 anges följande:

”I denna förordning fastställs de allmänna reglerna för Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) och Europeiska socialfonden (ESF) (nedan kallade ’strukturfonderna’) och för Sammanhållningsfonden, utan att det påverkar tillämpningen av de särskilda bestämmelser som fastställs i [Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1080/2006 av den 5 juli 2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden och om upphävande av förordning (EG) nr 1783/1999 (EUT L 210, s. 1), samt förordningarna] (EG) nr 1081/2006 och (EG) nr 1084/2006.

I denna förordning fastställs de mål som strukturfonderna och Sammanhållningsfonden ... skall bidra till att förverkliga, de kriterier som gäller för medlemsstaternas och regionernas berättigande till stöd från fonderna, de tillgängliga ekonomiska medlen och kriterierna för tilldelningen av dessa.”

- 4 Artikel 2.1 i förordning nr 1083/2006 innehåller följande definition:

”*operativt program*: ett dokument som läggs fram av en medlemsstat och antas av kommissionen, där det fastställs en utvecklingsstrategi med en rad sammanhängande prioriteringar, som skall genomföras med stöd från en fond eller, när det gäller konvergensmålet, från Sammanhållningsfonden och ERUF.”

- 5 Artikel 32 i samma förordning har rubriken ”Utarbetande och godkännande av operativa program”. I artikel 32.1 och 32.5 föreskrivs följande:

”1. [Struktur- och sammanhållningsf]ondernas verksamhet i medlemsstaterna skall ha formen av operativa program inom den nationella strategiska referensramen. Varje operativt program skall omfatta perioden 1 januari 2007–31 december 2013. Ett operativt program skall omfatta enbart ett av de tre mål som anges i artikel 3, om inte kommissionen och medlemsstaten kommer överens om annat.

...

5. Kommissionen skall anta ett operativt program snarast möjligt, dock senast inom fyra månader efter det att medlemsstaten formellt lämnat in programmet och inte före den 1 januari 2007.”

- 6 Artikel 59 i förordningen, med rubriken ”Utseende av myndigheter”, föreskriver följande:

”1. För varje operativt program skall medlemsstaten utse följande myndigheter:

- a) En förvaltningsmyndighet: nationell, regional eller lokal offentlig myndighet eller offentligt eller privat organ som av medlemsstaten utses att förvalta det operativa programmet.

...

3. Medlemsstaten skall fastställa regler för sina förbindelser med de myndigheter som avses i punkt 1 och deras förbindelser med kommissionen.

Utan att det påverkar tillämpningen av denna förordning skall medlemsstaten fastställa de inbördes förbindelserna mellan de myndigheter som avses i punkt 1 och som skall utföra sina uppgifter i full överensstämmelse med den berörda medlemsstatens institutionella, rättsliga och finansiella system.

...

5. Särskilda regler för förvaltning och kontroll för operativa program under målet europeiskt territoriellt samarbete skall fastställas i förordning (EG) nr 1080/2006.

...”

- 7 Artikel 60 i förordning nr 1083/2006, med rubriken ”Förvaltningsmyndighetens uppgifter”, har följande lydelse:

”Förvaltningsmyndigheten skall ha ansvaret för att det operativa programmet förvaltas och genomförs i enlighet med principen om sund ekonomisk förvaltning och i detta ingår särskilt följande:

- a) Att se till att urvalet av insatser för finansiering sker enligt kriterierna för operativa program och att de under hela genomförandeperioden uppfyller kraven i tillämpliga gemenskapsregler och nationella regler.

...

- h) Att vägleda arbetet i övervakningskommittén och förse den med de handlingar som krävs för att övervaka kvaliteten på det operativa programmets genomförande mot bakgrund av programmets särskilda mål.”

8 I förordningens artikel 63, benämnd "Övervakningskommitté", anges följande:

"1. Medlemsstaten skall inrätta en övervakningskommitté för varje operativt program i samförstånd med förvaltningsmyndigheten, inom tre månader efter dagen för anmälan till medlemsstaten om beslutet om godkännande av det operativa programmet. En enda övervakningskommitté får inrättas för flera operativa program.

2. Varje övervakningskommitté skall fastställa sin egen arbetsordning inom den berörda medlemsstatens institutionella, rättsliga och finansiella ram och anta den i samförstånd med förvaltningsmyndigheten i syfte att utföra sina uppdrag i enlighet med denna förordning."

9 I artikel 65 i förordningen stadgas följande:

"Övervakningskommittén skall förvissa sig om att genomförandet av det operativa programmet är effektivt och av tillfredsställande kvalitet i enlighet med följande:

a) Den skall inom sex månader efter godkännandet av det operativa programmet granska och godkänna kriterierna för urval av de insatser som finansieras samt godkänna varje översyn av dessa kriterier mot bakgrund av behoven för programplaneringen.

..."

Förordning nr 1080/2006

10 Artikel 1 i förordning nr 1080/2006 stadgar följande:

"1. I denna förordning fastställs [Erufs] uppgifter, tillämpningsområdet för fondens stöd enligt målen 'konvergens', 'regional konkurrenskraft och sysselsättning' och 'europeiskt territoriellt samarbete', i enlighet med definitionerna i artikel 3.2 i förordning ... nr 1083/2006 samt reglerna för stödberättigande.

2. ERUF regleras av förordning ... nr 1083/2006 och den här förordningen."

11 Artikel 14.1 och 14.3 i förordning nr 1080/2006 föreskriver följande:

"1. De medlemsstater som deltar i ett operativt program skall utse en gemensam förvaltningsmyndighet, en gemensam attesterande myndighet och en gemensam revisionsmyndighet, den senare med placering i samma medlemsstat som förvaltningsmyndigheten. Den attesterande myndigheten skall ta emot utbetalningarna från kommissionen och i regel göra utbetalningarna till den samordnande stödmottagaren.

Förvaltningsmyndigheten skall, efter samråd med medlemsstaterna i programområdet, inrätta ett gemensamt sekretariat. Sekretariatet skall bistå förvaltningsmyndigheten, övervakningskommittén och, när så är lämpligt, revisionsmyndigheten i deras arbete.

...

3. Varje deltagande medlemsstat skall utse företrädare som skall ingå i den övervakningskommitté som avses i artikel 63 i förordning (EG) nr 1083/2006."

- 12 Artikel 19 i samma förordning har rubriken ”Urval av insatser”. I artikel 19.1 och 19.3 föreskrivs följande:

”1. I de insatser som väljs ut i operativa program för gränsöverskridande verksamheter enligt artikel 6.1, och för transnationellt samarbete enligt artikel 6.2, skall stödmottagare från minst två länder, varav minst en skall vara en medlemsstat, delta, och de skall samarbeta i åtminstone två av följande avseenden: planering, genomförande, personalrekrytering och finansiering.

...

3. Utöver de arbetsuppgifter som avses i artikel 65 i förordning ... nr 1083/2006 skall övervakningskommittén, eller en styrkommitté som rapporterar till denna, även ha ansvaret för urvalet av insatser.”

Det operativa programmet mellan Republiken Estland och Republiken Lettland för åren 2007–2013

- 13 Det operativa programmet mellan Republiken Estland och Republiken Lettland för åren 2007–2013 (nedan kallat det operativa programmet Estland–Lettland) syftar till att främja det europeiska territoriella samarbetet.
- 14 Med tillämpning av artikel 32.5 i förordning nr 1083/2006 har detta program antagits genom artikel 1 i Europeiska kommissionens beslut K(2007) 6603 slutlig av den 21 december 2007.
- 15 Det operativa programmet Estland–Lettland behandlas i dokumentet ”Eesti-Läti programmi 2007–2013” (program mellan Estland och Lettland för åren 2007–2013) (nedan kallat programdokumentet), med referens CCI nr 2007 CB 163 PO 050, vilket upprättats gemensamt av de estniska och de lettiska myndigheterna.
- 16 Med tillämpning av förordningarna nr 1083/2006 och 1080/2006 preciserar programdokumentet bland annat bestämmelserna om hur förvaltningsmyndigheten, den attesterande myndigheten och revisionsmyndigheten ska utses och fungera.
- 17 I punkt 7.1 i programdokumentet, med rubriken ”Förvaltning av programmet”, anges följande i andra, femte, sjunde och nionde styckena:

”I enlighet med artikel 63 i förordning [nr 1083/2006] ska Estland och Lettland införa en gemensam övervakningskommitté, som ska säkerställa effektivitet och kvalitet i genomförandet av det operativa programmet.

...

Estland och Lettland har beslutat att upprätta strukturen för att gemensamt genomföra [det operativa programmet Estland–Lettland] i Estland. Inrikesministeriet har utsetts som förvaltningsmyndighet, attesterande myndighet och revisionsmyndighet för programmet ...

...

I enlighet med artikel 59.3 i förordning [nr 1083/2006] ska ovannämnda myndigheter utföra sina uppgifter helt i enlighet med Republiken Estlands institutionella, rättsliga och finansiella system.

...

Mer detaljerade bestämmelser om genomförandet av [det operativa] programmet [Estland–Lettland], vilka kompletterar bestämmelserna i följande kapitel i det operativa programmet, ska anges i programguiden. Övervakningskommittén ska anta programguiden vid sitt första möte. Bestämmelserna i programguiden ska vara bindande både för de myndigheter som genomför programmet och för de samordnande stödmottagarna och för andra stödmottagare i programmet.”

- 18 Punkt 7.2.2 i programdokumentet, med rubriken ”Förvaltningsmyndighetens uppgifter”, stadgar följande:

”Enligt artikel 60 i [förordning nr 1083/2006] och artiklarna 14.1 och 15 i [förordning nr 1080/2006] ska förvaltningsmyndigheten ha ansvaret för att det operativa programmet [Estland–Lettland] förvaltas och genomförs i enlighet med principen om sund ekonomisk förvaltning och i detta ingår särskilt följande:

- a) Att se till att urvalet av insatser för finansiering sker enligt kriterierna för operativa program och att de under hela genomförandeperioden uppfyller kraven i tillämpliga gemenskapsregler och nationella regler. ...

...

Förvaltningsmyndigheten ska vidare

...

när övervakningskommittén har fattat beslut om finansiering (artikel 19.3 i [förordning nr 1080/2006]), fastställa genomförandeåtgärderna för respektive insats (beviljat stöd) gemensamt med den samordnande stödmottagaren (artikel 15.2 i [förordning nr 1080/2006]),

...”

- 19 Punkt 7.6.1 i programdokumentet, om övervakningskommitténs uppdrag, har följande lydelse:

”Enligt artikel 65 i [förordning nr 1083/2006] ska övervakningskommittén förvissa sig om att genomförandet av det operativa programmet [Estland–Lettland] är effektivt och av tillfredsställande kvalitet i enlighet med följande:

- a) Den ska inom sex månader efter godkännandet av det operativa programmet granska och godkänna kriterierna för urval av de insatser som finansieras samt godkänna varje översyn av dessa kriterier mot bakgrund av behoven för programplaneringen.

...

Kommittén ska vidare

...

välja vilka insatser som ska finansieras (artikel 19.3 i [förordning nr 1080/2006]),

...”

- 20 Enligt punkt 7.6.2 fjärde stycket i programdokumentet ska övervakningskommittén bestå av högst sju representanter från Estland och Lettland.

- 21 Enligt punkt 7.7.1 i programdokumentet är det gemensamma tekniska sekretariatet, som inrättats av förvaltningsmyndigheten och som administrerar det operativa programmet Estland–Lettland, beläget i Tartu (Estland). Detta sekretariat har ett informationskontor i Riga (Lettland).
- 22 Punkt 9.4 första stycket i programdokumentet stadgar följande:
- ”Övervakningskommittén, sammansatt av medlemmar från Estland och Lettland, samt företrädare för kommissionen, förvaltningsmyndigheten och det gemensamma tekniska sekretariatet, i dess rådgivande roll, ska välja vilka insatser som ska finansieras.”
- 23 Punkt 9.5 i programdokumentet har följande lydelse:
- ”Efter att en stödansökan godkänts av övervakningskommittén, ska förvaltningsmyndigheten formulera ett förslag till stöдавtal som ska ingås med den samordnande stödmottagaren för den godkända insatsen.”
- 24 Seirekomitee har antagit en programguide för det operativa programmet Estland–Lettland, daterad den 1 december 2009 (nedan kallad programguiden), som bland annat innehåller riktlinjer för upprättande av ansökningar samt för genomförandet, övervakningen, rapporteringen och fullgörandet av projekten. I punkt 1 i programguiden anges *in fine* att ”[t]exten i denna guide är den huvudsakliga vägledningen för sökande”.
- 25 Punkt 6.6 första och andra styckena i programguiden, i dess tillämpliga lydelse i det nationella målet, anger följande:
- ”Beslut om vilka insatser som ska finansieras ska fattas av övervakningskommittén ... på grundval av resultaten av utvärderingen. [Övervakningskommitténs] beslut kan inte överklagas.
- När beslut om finansiering har fattats av [övervakningskommittén], ska det gemensamma tekniska sekretariatet inom tio arbetsdagar efter övervakningskommitténs sammanträde sända skriftligt meddelande om kommitténs beslut till samordnaren av ett icke godkänt projekt och förklara skälen till att ansökan har avslagits.”
- 26 Den 29 maj 2009 antog Seirekomitee förfarandebestämmelser för genomförandet av det operativa programmet Estland–Lettland. Enligt regel 1.2 i dessa ska övervakningskommitténs officiella säte vara detsamma som det gemensamma tekniska sekretariatets, det vill säga i Tartu.

Estnisk rätt

- 27 2 § punkt 1 i förvaltningsprocesslagen (haldusmenetluse seadus, RT I 2001, 58, 354) av den 6 juni 2011, i dess tillämpliga lydelse i det nationella målet, har följande lydelse:
- ”Ett förvaltningsförfarande är ett förvaltningsorgans handlande (8 §) vid utfärdandet av en förordning (88 §) eller en administrativ rättsakt (51 och 52 §§), vid verkställandet av en rättsakt (106 §) eller vid ingåendet av ett förvaltningsavtal (95 §).”
- 28 8 § punkt 1 i samma lag har följande lydelse:
- ”Ett förvaltningsorgan är en inrättning, en församling eller en person som genom lag, en förordning som har antagits enligt lag eller genom ett förvaltningsavtal har getts befogenhet att utföra offentliga förvaltningsuppgifter.”

29 51 § punkt 1 i förvaltningsprocesslagen föreskriver följande:

”En administrativ rättsakt är ett beslut, ett påbud, en rundskrivelse eller en annan rättsakt som utfärdats av ett förvaltningsorgan som ett led i dess förvaltningsuppgifter i en offentligrettslig relation för att reglera ett konkret fall och är avsedd att ge upphov till, ändra eller upphäva en persons rättigheter eller skyldigheter.”

30 1 § punkterna 1–3 och 5 i lagen om strukturstöd för åren 2007–2013 (perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seadus, RT I 2006, 59, 440), som antogs den 7 december 2006, hade följande tillämpliga lydelse vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i det nationella målet:

”1. I denna lag fastställs grunderna och förfarandet för beviljande, användning, utbetalning och återbetalning av strukturstöd samt grunderna för kontrollen av beviljandet och användningen av strukturstöd och förfarandet för omprövning.

2. Denna lag är tillämplig på beviljande och användning av de medel som tilldelas för strukturstöd på grundval av ett operativt program godkänt av Europeiska kommissionen i enlighet med artikel 32.5 i förordning ... nr 1083/2006 ...

3. Bestämmelserna i kapitel 8 samt 2 §, 3 § punkt 4, 5 och 14 §§, 21 § punkt 1, 22 §, 25 § punkterna 1, 2, 4, 5, 7 och 8, 26–28 §§, 30 § punkterna 2 och 3 och 31–33 §§ i denna lag är tillämpliga när ett strukturstöd beviljas och används på grundval av operativa program som syftar till europeiskt territoriellt samarbete ... enligt vad som nämns i artikel 3.2 c i förordning ... nr 1083/2006.

...

5. Förvaltningslagens bestämmelser är tillämpliga på förfarandet enligt denna lag, med de undantag som föreskrivs där.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

31 Det framgår av begäran om förhandsavgörande och av de yttranden som getts in till domstolen att Liivimaa Lihaveis den 19 februari 2010 ansökte om stöd enligt det operativa programmet Estland–Lettland för ett projekt med målet att ”skapa en ny produkt under ett nytt varumärke, producerad av nötkreatur av högsta kvalitet som uppfötts på Estlands och Lettlands mest diversifierade gräsmarker”.

32 Genom skrivelse av den 19 april 2010 underrättade det gemensamma tekniska sekretariatet Liivimaa Lihaveis om att kooperativets ansökan hade godkänts i det första steget av urvalsprocessen och ansågs uppfylla de tekniska kraven för stöd. I skrivelsen angavs vidare att sekretariatet skulle genomföra en kvalitativ bedömning av anmälan och att det slutliga beslutet skulle fattas av Seirekomitee den 29 juni 2010.

33 Genom skrivelse av den 7 juli 2010 underrättade det gemensamma tekniska sekretariatet Liivimaa Lihaveis om att Seirekomitee hade avslagit ansökan om stöd. Skälen för avslaget angavs i skrivelsen.

34 Liivimaa Lihaveis tillställde det gemensamma tekniska sekretariatet och Republiken Estlands inrikesministerium en skrivelse av den 23 juli 2010 och påpekade att det bara hade underrättats om avslaget på ansökan genom en vanlig skrivelse, inte genom en administrativ rättsakt. Liivimaa Lihaveis begärde att få sig tillsänd den administrativa rättsakt som formaliserade Seirekomitees avslagsbeslut.

35 I den skriftväxling per e-post som följde uppgav förvaltningsmyndigheten för inrikesministeriet att inget formellt förvaltningsbeslut att bevilja eller avslå ansökningarna om finansiering av projekten hade fattats inom ramen för det operativa programmet Estland–Lettland. Protokollet från

Seirekomitees sammanträde och skrivelsen från det gemensamma tekniska sekretariatet om att finansiera eller inte finansiera ett projekt för vilket stöd begärts utgör officiella handlingar. Förvaltningsmyndigheten hänvisade därvid till punkt 6.6 i programguiden, enligt vilken beslut om finansiering av projekt ska fattas av Seirekomitee, vars beslut inte kan överklagas, och samordnaren av ett icke godkänt projekt endast får ett skriftligt meddelande där skälen till avslaget anges.

- 36 Den 16 september 2010 tillställde förvaltningsmyndighetens chef Liivimaa Lihaveis en skrivelse till vilken fogats ett utdrag ur protokollet från Seirekomitees sammanträde den 28 och 29 juni 2010, där beslutet att avslå kooperativets ansökan om stöd nämndes.
- 37 Liivimaa Lihaveis överklagade Seirekomitees beslut till Tartu halduskohus (förvaltningsdomstol i Tartu) och yrkade att beslutet att avslå ansökan om stöd skulle ogiltigförklaras och att ärendet skulle återförvisas till Seirekomitee för ny prövning och antagande av ett lagenligt förvaltningsbeslut. Nämnda domstol ogillade överklagandet genom avgörande av den 21 september 2011.
- 38 Den 3 oktober 2011 överklagade Liivimaa Lihaveis det avgörandet till den hänskjutande domstolen, Tartu ringkonnakohus (överrätt i Tartu).
- 39 Den hänskjutande domstolen har för det första påpekat att Seirekomitee är ett organ som inrättats genom överenskommelse mellan Republiken Estland och Republiken Lettland med stöd av artikel 63.1 i förordning nr 1083/2006 och programdokumentet. Stadgan är därmed tillämplig i ett sådant mål som det nationella målet, enligt artikel 51.1 i densamma. I ett fall där en ansökan om stöd avslås strider det mot artikel 63.2 i förordning nr 1083/2006, jämförd med artikel 47 i stadgan, att Seirekomitees beslut enligt punkt 6.6 i programguiden inte kan överklagas till någon domstol.
- 40 Vidare är Seirekomitee varken ett förvaltningsorgan i förvaltningslagens mening eller en privaträttslig enhet, och inte heller en internationell organisation inrättad genom ett fördrag. Eftersom den kommittén, enligt vad som föreskrivs i programdokumentet, har inrättats på grundval av ett kommissionsbeslut, är den ett unionsorgan. Programguiden, som Seirekomitee antagit, är därmed en rättsakt som syftar till att genomföra unionens sekundärrätt och är bindande för de personer som önskar erhålla stöd inom ramen för det operativa programmet Estland–Lettland.
- 41 Slutligen anser den hänskjutande domstolen att punkt 6.6 i programguiden är avsedd att ha rättslig verkan gentemot tredje man. Europeiska unionens tribunal är således behörig att pröva en talan mot ett beslut av Seirekomitee. Om programguiden inte skulle ha sådan rättslig verkan, skulle tvisten behöva avgöras av behörig nationell domstol, i enlighet med artikel 274 FEUF. Eftersom det operativa programmet i fråga involverar både Republiken Estland och Republiken Lettland, skulle emellertid talan kunna väckas vid domstolarna i var och en av dessa stater parallellt, med risk för oförenliga domar.
- 42 Mot denna bakgrund beslutade Tartu ringkonnakohus att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:
- ”1) Är arbetsordningen för en övervakningskommitté som två medlemsstater har inrättat gemensamt – i detta fall den programguide som antagits av [Seirekomitee] – förenlig med artikel 63.2 i [förordning nr 1083/2006] och artikel 47 i [stadgan] om den föreskriver att kommitténs beslut inte kan överklagas till någon domstol (punkt 6.6 fjärde stycket i programguiden: ”The decisions of the Monitoring Committee are not appealable at any place of jurisdiction”)?
- 2) Om fråga 1 besvaras nekande, ska då artikel 267 första stycket b FEUF tolkas så, att punkt 6.6 fjärde stycket i [programguiden] kan anses utgöra en rättsakt som beslutats av en av unionens institutioner, organ eller byråer och som ska ogiltigförklaras?

- 3) Om fråga 1 besvaras nekande, ska då artikel 263 första stycket andra meningen FEUF jämförd med artiklarna 256.1 FEUF och 274 FEUF tolkas så, att det är Europeiska unionens tribunal eller snarare den enligt nationell rätt behöriga domstolen som är behörig att pröva en talan som väckts mot ett beslut av [Seirekomitee]?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den tredje frågan

- 43 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida artikel 263 FEUF ska tolkas så, att en talan mot en övervakningskommittés beslut att avslå en stödansökan, inom ramen för ett operativt program som omfattas av förordningarna nr 1083/2006 och 1080/2006 och syftar till att främja det europeiska territoriella samarbetet, omfattas av behörigheten för Europeiska unionens tribunal.
- 44 Enligt artikel 263 första stycket första meningen FEUF ska domstolen granska lagenligheten av lagstiftningsakter, sådana akter som antas av Europeiska unionens råd, av kommissionen eller av Europeiska centralbanken och som inte är rekommendationer och yttranden, samt sådana rättsakter som antas av Europaparlamentet och av Europeiska rådet och som ska ha rättsverkan i förhållande till tredje man.
- 45 Enligt artikel 263 första stycket andra meningen FEUF ska domstolen även granska lagenligheten av sådana akter antagna av unionens organ eller byråer som är avsedda att ha rättsverkan i förhållande till tredje man.
- 46 Enligt domstolens praxis är de former för domstolsprövning som avses i artikel 263 FEUF tillämpliga på de av unionslagstiftaren inrättade organ och byråer som getts befogenhet att på vissa områden anta rättsakter som är bindande för fysiska och juridiska personer, såsom Europeiska byrån för luftfartssäkerhet (Easa), Europeiska läkemedelsmyndigheten (EMA), Europeiska kemikaliemyndigheten (Echa), Gemenskapens växtsortsmyndighet (CPVO) och Byrån för harmonisering inom den inre marknaden (varumärken, mönster och modeller) (harmoniseringsbyrån) (se, för ett liknande resonemang, dom Förenade kungariket/rådet och parlamentet, C-270/12, EU:C:2014:18, punkt 81).
- 47 En övervakningskommitté som inrättas inom ramen för ett operativt program avsett att främja europeiskt territoriellt samarbete är inte en av unionens institutioner, organ eller byråer.
- 48 Unionsdomstolarna är inte behöriga att inom ramen för en talan som väckts med stöd av artikel 263 FEUF avgöra huruvida en åtgärd som vidtagits av en nationell myndighet är lagenlig (se, för ett liknande resonemang, dom Oleificio Borelli/kommissionen, C-97/91, EU:C:1992:491, punkt 9, och dom Sverige/kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punkt 91).
- 49 Enligt artikel 63.1 och 63.2 i förordning nr 1083/2006 ska ”medlemsstaten” inrätta en övervakningskommitté för varje operativt program, och varje övervakningskommitté ska fastställa sin egen arbetsordning inom den berörda medlemsstatens institutionella, rättsliga och finansiella ram.
- 50 Förordningarna nr 1083/2006 och 1080/2006 föreskriver en möjlighet att inrätta operativa program för att främja europeiskt territoriellt samarbete. Seirekomitee har för detta syfte inrättats gemensamt av Republiken Estland och Republiken Lettland, såsom uttryckligen nämns i punkt 7.1 andra stycket i programdokumentet.
- 51 Tribunalen är följaktligen inte behörig att med stöd av artikel 256 FEUF pröva en talan mot ett beslut av en övervakningskommitté, såsom Seirekomitee, om att avslå en stödansökan.

52 Av vad som anförts följer att den tredje frågan ska besvaras på följande sätt. Artikel 263 FEUF ska tolkas så, att en talan mot en övervakningskommittés beslut att avslå en stödansökan, inom ramen för ett operativt program som omfattas av förordningarna nr 1083/2006 och 1080/2006 och syftar till att främja det europeiska territoriella samarbetet, inte omfattas av behörigheten för Europeiska unionens tribunal.

Den andra frågan

53 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 267 första stycket b FEUF ska tolkas så, att en programguide som antagits av en övervakningskommitté inom ramen för ett operativt program som omfattas av förordningarna nr 1083/2006 och 1080/2006 och syftar till att främja det europeiska territoriella samarbetet mellan två medlemsstater, såsom programguiden i fråga i det nationella målet, utgör en rättsakt som beslutats av en av unionens institutioner, organ eller byråer.

54 Såsom framgår av svaret på den tredje frågan är Seirekomitee inte en av unionens institutioner, organ eller byråer.

55 Domstolen är följaktligen inte behörig att pröva giltigheten av bestämmelser i en programguide såsom den i fråga i det nationella målet.

56 Av vad som anförts följer att den andra frågan ska besvaras på följande sätt. Artikel 267 första stycket b FEUF ska tolkas så, att en programguide som antagits av en övervakningskommitté inom ramen för ett operativt program som omfattas av förordningarna nr 1083/2006 och 1080/2006 och syftar till att främja det europeiska territoriella samarbetet mellan två medlemsstater, såsom programguiden i fråga i det nationella målet, inte utgör en rättsakt som beslutats av en av unionens institutioner, organ eller byråer. Domstolen är följaktligen inte behörig att pröva giltigheten av bestämmelser i en sådan guide.

Den första frågan

57 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida förordning nr 1083/2006, jämförd med artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att den utgör hinder för en bestämmelse i en programguide, antagen av en övervakningskommitté inom ramen för ett operativt program som ingåtts mellan två medlemsstater och syftar till att främja det europeiska territoriella samarbetet, vilken föreskriver att kommitténs beslut att avslå en stödansökan inte kan överklagas.

58 I detta fall inrättades det operativa programmet Estland–Lettland gemensamt av de estniska och lettiska myndigheterna på grundval av bland annat förordningarna nr 1083/2006 och 1080/2006 och antogs därefter av kommissionen.

59 Enligt punkt 7.1 nionde stycket i programdokumentet ska mer detaljerade bestämmelser om genomförandet av programmet anges i programguiden. På grundval av den bestämmelsen antog Seirekomitee programguiden, som innehåller den omtvistade bestämmelsen, det vill säga punkt 6.6 första stycket andra meningen.

60 Att Seirekomitee inte utgör en av unionens institutioner, organ eller byråer, som framgår av svaret på den hänskjutande domstolens tredje fråga, utesluter inte att artikel 47 i stadgan kan tillämpas, om kommitténs antagande av programguiden är en rättsakt som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde.

61 Domstolen ska därför pröva huruvida antagandet av programguiden utgör en tillämpning av unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan.

- 62 Begreppet ”tillämpning av unionsrätten” i den mening som avses i nämnda bestämmelse i stadgan innebär att det måste föreligga en anknytning av en viss grad, som går utöver att de ämnesområden som avses ligger nära varandra eller att det ena av dessa ämnesområden har en direkt inverkan på det andra (se, bland annat, dom Kremzow, C-299/95, EU:C:1997:254, punkt 16).
- 63 I detta fall räcker det att konstatera att unionsrätten fordrade att de båda medlemsstater som berördes av det operativa programmet Estland–Lettland genomförde programmet.
- 64 Dessa medlemsstater var, mer specifikt, skyldiga att inrätta en övervakningskommitté, i enlighet med artikel 63.1 och 63.2 i förordning nr 1083/2006. Samtliga åtgärder för att tillämpa det operativa programmet, däribland programguiden, måste följa bestämmelserna i förordningarna nr 1083/2006 och 1080/2006.
- 65 Seirekomitees antagande av programguiden utgör följaktligen en tillämpning av unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan.
- 66 Seirekomitee var således skyldig att iaktta bestämmelserna i stadgan när den antog programguiden.
- 67 Vad gäller principen om ett effektivt domstolsskydd, stadgar artikel 47 första stycket i stadgan att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i den artikeln.
- 68 För att garantera denna rätt till ett effektivt rättsmedel inom unionen, ålägger artikel 19.1 andra stycket FEU medlemsstaterna att fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten.
- 69 I ett mål som det nationella målet medför Seirekomitees avslag på en stödansökan att sökanden blir definitivt utestängd från förfarandet för beviljande av stöd som är samfinansierade av Europeiska unionen, utan att något beslut därefter meddelas denne.
- 70 Det framgår av punkt 6.6 första stycket andra meningen i programguiden att Seirekomitees beslut inte kan överklagas. En sökande vars stödansökan har avslagits har således inte möjlighet att angripa det avslagsbeslutet.
- 71 Att ett sådant avslagsbeslut inte kan överklagas berövar under dessa omständigheter sökanden rätten till ett effektivt rättsmedel, i strid med artikel 47 i stadgan.
- 72 Det ska tilläggas att enligt artikel 52.1 i stadgan ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som tillerkänns i stadgan vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.
- 73 I alla händelser är det Seirekomitee själv som föreskrivit att avslag på en stödansökan, såsom i det nationella målet, inte kan överklagas. Detta har inte föreskrivits i lag.
- 74 Domstolen konstaterar därför att programguiden inte är förenlig med principen om ett effektivt domstolsskydd enligt artikel 47 första stycket i stadgan, såtillvida som den föreskriver att ett beslut av Seirekomitee att avslå en stödansökan inte kan överklagas.

- 75 Kravet på domstolskontroll av en nationell myndighets beslut utgör en allmän unionsrättslig princip. Enligt denna princip ankommer det på de nationella domstolarna att avgöra huruvida en rättsakt som går någon emot är lagenlig och ta upp en sådan talan till sakprövning, även om de nationella processuella reglerna inte föreskriver detta i ett sådant fall (se, för ett liknande resonemang, dom *Oleificio Borelli/kommissionen*, EU:C:1992:491, punkterna 13 och 14).
- 76 Av vad som anförts följer att den första frågan ska besvaras på följande sätt. Förordning nr 1083/2006, jämförd med artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att den utgör hinder för en bestämmelse i en programguide, antagen av en övervakningskommitté inom ramen för ett operativt program som ingåtts mellan två medlemsstater och som syftar till att främja det europeiska territoriella samarbetet, vilken inte föreskriver att ett beslut av kommittén att avslå en stödansökan kan överklagas till en nationell domstol i en medlemsstat.

Avgränsning av förevarande doms verkan i tiden

- 77 Om förevarande dom skulle innebära att en bestämmelse som den i fråga i det nationella målet inte uppfyller unionsrättens krav, har den lettiska regeringen i sitt skriftliga yttrande begärt att domstolen ska begränsa domens verkan till att gälla från och med nu (*ex nunc*), med undantag för överklaganden av beslut av Seirekomitee som getts in innan denna dom meddelas.
- 78 Till stöd för sin begäran har den lettiska regeringen understrukit att Republiken Estland och Republiken Lettland agerade i god tro, eftersom förordning nr 1083/2006 inte uttryckligen angav att det var nödvändigt att föreskriva ett rättsmedel mot Seirekomitees beslut.
- 79 Den lettiska regeringen har vidare hävdad att om Seirekomitees beslut att avslå en stödansökan kunde överklagas, skulle det kunna medföra ett stort antal överklaganden mot beslut som redan har verkställts. Det operativa programmet Estland–Lettland var tillämpligt till och med år 2013, så all finansiering för genomförandet av programmet har redan förbrukats. Den situationen skulle således innebära en extra kostnad i dessa medlemsstaters statsbudgetar.
- 80 Domstolen erinrar om att enligt fast rättspraxis klargör och preciserar den tolkning som domstolen gör av en unionsrättslig bestämmelse, vid utövandet av sin behörighet enligt artikel 267 FEUF, innebörden och räckvidden av denna bestämmelse, såsom den ska eller borde ha tolkats och tillämpats från och med sitt ikraftträdande. Av detta följer att en sålunda tolkad bestämmelse kan och ska tillämpas av domstolarna även beträffande rättsförhållanden som har uppkommit före meddelandet av den dom i vilken begäran om tolkning prövas, om villkoren för att väcka talan vid behörig domstol om tillämpningen av nämnda bestämmelse är uppfyllda i övrigt (se, bland annat, dom *Blaizot m.fl.*, 24/86, EU:C:1988:43, punkt 27, och dom *Vent De Colère m.fl.*, C-262/12, EU:C:2013:851, punkt 39).
- 81 Endast i rena undantagsfall kan domstolen, med tillämpning av den allmänna rättssäkerhetsprincip som ingår i unionens rättsordning, se sig föranledd att begränsa berörda personers möjlighet att åberopa en av domstolen tolkad bestämmelse, i syfte att ifrågasätta rättsförhållanden som tillkommit i god tro. För att en sådan begränsning ska kunna komma i fråga ska två väsentliga kriterier vara uppfyllda, nämligen att de berörda handlat i god tro och att det föreligger en risk för allvarliga störningar (se, bland annat, dom *Skov och Bilka*, C-402/03, EU:C:2006:6, punkt 51, och dom *Vent De Colère m.fl.*, EU:C:2013:851, punkt 40).
- 82 Vad gäller risken för allvarliga störningar konstaterar domstolen att dess tolkning av unionsrätten i denna dom rör sökandes rätt att överklaga Seirekomitees beslut att avslå deras stödansökningar. Det ankommer på den behöriga nationella domstolen att pröva vart och ett av dessa överklaganden, utifrån de specifika omständigheterna i det enskilda fallet.

- 83 Under dessa omständigheter kan de möjliga följderna för Republiken Lettlands budget inte fastställas endast mot bakgrund av domstolens tolkning av unionsrätten i förevarande mål (se, analogt, dom RWE Vertrieb, C-92/11, EU:C:2013:180, punkt 61 och där angiven rättspraxis).
- 84 Följaktligen kan det inte anses vara styrkt att det föreligger risk för allvarliga störningar i den mening som avses i rättspraxis (se punkt 81 ovan) som innebär att det vore motiverat att begränsa domens rättsverkningar i tiden.
- 85 Eftersom det andra kriterium som avses i punkt 81 ovan inte är uppfyllt, är det inte nödvändigt att pröva kriteriet om de berördas goda tro.
- 86 Av detta följer att det saknas anledning att begränsa domens rättsverkningar i tiden.

Rättegångskostnader

- 87 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

- 1) **Artikel 263 FEUF ska tolkas så, att en talan mot en övervakningskommittés beslut att avslå en stödansökan, inom ramen för ett operativt program som omfattas av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999 och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1080/2006 av den 5 juli 2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden och om upphävande av förordning (EG) nr 1783/1999 och syftar till att främja det europeiska territoriella samarbetet, inte omfattas av behörigheten för Europeiska unionens tribunal.**
- 2) **Artikel 267 första stycket b FEUF ska tolkas så, att en programguide som antagits av en övervakningskommitté inom ramen för ett operativt program som omfattas av förordningarna nr 1083/2006 och 1080/2006 och syftar till att främja det europeiska territoriella samarbetet mellan två medlemsstater, såsom programguiden i fråga i det nationella målet, inte utgör en rättsakt som beslutats av en av unionens institutioner, organ eller byråer. Europeiska unionens domstol är följaktligen inte behörig att pröva giltigheten av bestämmelser i en sådan guide.**
- 3) **Förordning nr 1083/2006, jämförd med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska tolkas så, att den utgör hinder för en bestämmelse i en programguide, antagen av en övervakningskommitté inom ramen för ett operativt program som ingåtts mellan två medlemsstater och syftar till att främja det europeiska territoriella samarbetet, vilken inte föreskriver att ett beslut av kommittén att avslå en stödansökan kan överklagas till en nationell domstol i en medlemsstat.**

Underskrifter