Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MICHALA BOBEKA
od 26. lipnja 2019.[1]

Predmet C-386/18

Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheersgroep Texel UA
protiv
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio College van Beroep voor het bedrijfsleven (Žalbeni sud za upravne sporove u gospodarstvu, Nizozemska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednička ribarstvena politika (ZRP) – Uredba (EU) br. 508/2014 – Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR) – Planovi proizvodnje i stavljanja na tržište – Članak 66. stavak 1. – Financijska potpora za pripremu i provedbu tih planova – Nepostojanje u nacionalnom pravu mogućnosti podnošenja zahtjeva za potporu – Pravo na zahtijevanje potpore dodijeljeno uredbom – Izravan učinak – Uvjeti prihvatljivosti rashodâ – Posebna pravila – Margina prosudbe država članica za utvrđivanje iznosa financijske potpore”

I. Uvod

1. Ima li organizacija proizvođačâ čija se aktivnost sastoji od poduzimanja mjera kojima se nastoje promicati učinkovito ribarstvo i poboljšati uvjete prodaje proizvoda ribarstva pravo na to da vlada države članice sufinancira pripremu i provedbu njezina plana proizvodnje i stavljanja na tržište?

2. Takvo je u biti pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev pred kojim je minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministar za poljoprivredu, okoliš i kvalitetu hrane, u daljnjem tekstu: ministar) podnio zahtjev za odbijanje zahtjeva Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheersgroep Texel UA (u daljnjem tekstu: PO Texel) zato što se nijednom nacionalnom odredbom, u trenutku u kojem ga je ta organizacija proizvođačâ podnijela, i to prije 2016., nije pružala takva mogućnost.

3. Stoga je Sud pozvan da odluči, *s jedne strane*, o usklađenosti s pravom Unije nacionalnih mjera kojima se ne predviđa sufinanciranje rashoda nastalih u 2014. iz europskih fondova. *S druge strane*, u slučaju da se te mjere protive pravu Unije, Sud treba utvrditi mogu li odredbe prava Unije biti pravni temelj za dodjelu financijske potpore koju je zatražio PO Texel.

1 Izvorni jezik: francuski.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Uredba o ZUT-u

4. U uvodnoj izjavi 7. Uredbe (EU) br. 1379/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o zajedničkom uređenju tržišta proizvodima ribarstva i akvakulture, izmjeni uredbi Vijeća (EZ) br. 1184/2006 i (EZ) br. 1224/2009 i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 104/2000 (u daljnjem tekstu: Uredba o ZUT-u)[2], navodi se:

„Organizacije proizvođača u sektoru ribarstva i organizacije proizvođača u sektoru akvakulture (‚organizacije proizvođača') ključne su za postizanje ciljeva [zajedničke ribarstvene politike (ZRP)[3]] i za osiguranje primjerenog upravljanje zajedničkim uređenjem tržišta. Stoga je potrebno ojačati njihove nadležnosti i pružiti potrebnu financijsku potporu kako bi im se omogućilo da imaju značajniju ulogu u svakodnevnom upravljanju ribarstvom, poštujući okvir definiran ciljevima ZRP-a. […]"

5. Člankom 28. Uredbe o ZUT-u, naslovljenom „Plan proizvodnje i trženja", određuje se:

„1. Svaka organizacija proizvođača svojem nadležnom nacionalnom tijelu predaje na odobrenje plan proizvodnje i trženja barem za glavne vrste koje stavlja na tržište. […]

[…]

3. Nadležna nacionalna tijela odobravaju plan proizvodnje i trženja. Kad je plan odobren, organizacija proizvođača ga odmah provodi.

[…]

5. Organizacija proizvođača sastavlja godišnje izvješće o svojim aktivnostima u vezi s planom proizvodnje i trženja i podnosi ga svojim nadležnim nacionalnim tijelima na odobrenje.

6. Organizacije proizvođača mogu primiti financijsku potporu za pripremu i provedbu planova proizvodnje i trženja u skladu s budućim pravnim aktom Unije kojim se uspostavljaju uvjeti za financijsku potporu pomorskoj i ribarstvenoj politici za razdoblje 2014.-2020.

[…]"

2 SL 2013., L 354, str. 1.

3 Vidjeti također Uredbu (EU) br. 1380/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o zajedničkoj ribarstvenoj politici, izmjeni uredaba Vijeća (EZ) br. 1954/2003 i (EZ) br. 1224/2009 i stavljanju izvan snage uredaba (EZ) br. 2371/2002 i (EZ) br. 639/2004 i Odluke Vijeća 2004/585/EZ (SL 2013., L 354, str. 22. i ispravak SL 2018., L 44, str. 9.; u daljnjem tekstu: Uredba o ZRP-u), osobito članak 35. stavke 1. i 3. koji se odnose na ZUT.

2. Uredba o ZSO-u

6. Člankom 1. četvrtim podstavkom Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (u daljnjem tekstu: Uredba o ZSO-u)[4], predviđa se:

„Pravila utvrđena ovom Uredbom primjenjuju se ne dovodeći u pitanje […] posebne odredbe utvrđene sljedećim uredbama […]:

[…]

(6) budući pravni akt Unije o uspostavi uvjeta za financijsku potporu za pomorsku i ribarstvenu politiku za programsko razdoblje 2014. - 2020. (‚Uredba o EFPR-u').”

7. Člankom 2. točkom 14. Uredbe o ZSO-u definira se pojam „dovršena operacija” kao „fizički dovršena ili u cijelosti provedena operacija za koju su korisnici izvršili sva potrebna plaćanja te za koju je korisnicima uplaćen odgovarajući javni doprinos”.

8. Pod naslovom „Prihvatljivost [izdataka]”, u članku 65. stavcima 1., 2. i 6. te uredbe navodi se:

„1. Prihvatljivost izdataka određuje se na osnovi nacionalnih pravila, osim ako su u ovoj Uredbi ili na temelju nje utvrđena posebna pravila ili pravila za pojedine fondove.

2. Izdaci su prihvatljivi za doprinos iz [europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESI fondovi)[5]] ako su nastali na teret korisnika i ako su plaćeni u razdoblju između datuma podnošenja programa Komisiji ili od 1. siječnja 2014., ovisno o tome što je prije, i 31. prosinca 2023. […]

[…]

6. Operacije se ne odabiru za potporu ESI fondova ako su fizički završene ili provedene u cijelosti prije nego što je korisnik upravljačkom tijelu podnio zahtjev za financiranje u okviru programa, neovisno o tome je li korisnik izvršio sva plaćanja.”

3. Uredba o EFPR-u

9. U članku 66. Uredbe (EU) br. 508/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i stavljanju izvan snage uredbi Vijeća (EZ) br. 2328/2003, (EZ) br. 861/2006, (EZ) br. 1198/2006, (EZ) br. 791/2007 i Uredbe (EU) br. 1255/2011 Europskog parlamenta i Vijeća (u daljnjem tekstu: Uredba o EFPR-u)[6], naslovljenom „Planovi proizvodnje i stavljanja na tržište”, navodi se:

„1. EFPR podržava pripremu i provedbu planova proizvodnje i stavljanja na tržište iz članka 28. Uredbe [o ZUT-u].

4 SL 2013., L 347, str. 320.

5 Vidjeti uvodnu izjavu 2. Uredbe o ZSO-u.

6 SL 2014., L 149, str. 1. i ispravak SL 2017., L 88, str. 22.

2. Rashodi vezani uz planove proizvodnje i stavljanja na tržište prihvatljivi su za potporu iz EFPR-a jedino nakon što nadležna tijela svih država članica odobre godišnje izvješće iz članka 28. stavka 5. Uredbe [o ZUT-u].

3. Godišnja potpora po organizaciji proizvođača koja se dodjeljuje na temelju ovog članka ne smije prijeći 3 % prosječne godišnje vrijednosti proizvodnje koju je ta organizacija proizvođača stavila na tržište tijekom prethodne tri kalendarske godine. Za svaku novopriznatu organizaciju proizvođača ta potpora ne smije prijeći 3 % prosječne godišnje vrijednosti proizvodnje koju su članovi te organizacije stavili na tržište tijekom prethodne tri kalendarske godine.

4. Dotična država članica može odobriti predujam u vrijednosti od 50 % financijske potpore nakon odobrenja plana proizvodnje i stavljanja na tržište u skladu s člankom 28. stavkom 3. Uredbe [o ZUT-u].

5. Potpora iz stavka 1. dodjeljuje se samo organizacijama proizvođača i udruženjima organizacija proizvođača."

B. Nizozemsko pravo

10. Na temelju članka 4:23. stavka 1. wet houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht) (Zakon o utvrđivanju općih pravila upravnog prava (Opći zakon o upravnom pravu))[7] od 4. lipnja 1992., upravno tijelo bespovratna sredstva dodjeljuje samo na temelju zakonske odredbe kojom se pojašnjavaju aktivnosti za koje se bespovratna sredstva mogu dodijeliti.

11. U Nizozemskoj je 1. srpnja 2015. stupio na snagu regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken, nr. WJZ/15083650, houdende vaststelling van subsidie-instrumenten in het kader van de Europese structuur- en investeringsfondsen op het terrein van Economische Zaken (Regeling Europese EZ-subsidies) (Uredba državnog tajnika za gospodarstvo o utvrđivanju instrumenata bespovratnih sredstava u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova u području gospodarstva (Uredba o europskim bespovratnim sredstvima za gospodarstvo))[8], od 28. lipnja 2015.

12. Na temelju članka 2.2. te uredbe, za aktivnosti iz Uredbe o EFPR-u bespovratna sredstva na zahtjev može dodijeliti ministar.

13. U skladu s člankom 2.3. stavkom 1. navedene uredbe, ministar bespovratna sredstva može dodijeliti samo ako je predviđena mogućnost podnošenja zahtjeva za bespovratna sredstva i ako je utvrđen prag za bespovratna sredstva i rok za podnošenje zahtjeva.

14. Regelingom van de Staatssecretaris van Economische Zaken, nr. WJZ/16105576, houdende wijziging van de Regeling Europese EZ-subsidies en de Regeling openstelling EZ-subsidies 2016 in verband met de subsidiemodule inzake productie- en afzetprogramma's en andere wijzigingen in het kader van het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (Uredba državnog tajnika za gospodarstvo o izmjeni Uredbe o europskim bespovratnim sredstvima za gospodarstvo i Uredbe o otvaranju europskih bespovratnih sredstava za gospodarstvo 2016. u pogledu programa bespovratnih sredstava koji se odnosi na planove proizvodnje i stavljanja na tržište te o drugim izmjenama u okviru Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo)[9] od 25. kolovoza 2016. Kraljevina Nizozemska predvidjela je program bespovratnih sredstava koji se odnosi na planove proizvodnje i stavljanja na tržište tijekom razdoblja od 29. kolovoza do 16. rujna 2016.

7 Stb. 1992., br. 315, u daljnjem tekstu: Opći zakon o upravnom pravu

8 Stcrt. 2015., br. 18094

9 Stcrt. 2016., br. 43926

15. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, „[t]aj se program bespovratnih sredstava temelji na članku 66. Uredbe [o EFPR-u] te se ne odnosi na provedbu plana proizvodnje i stavljanja na tržište, nego isključivo na njegovu pripremu”.

III. Činjenice u glavnom postupku i prethodna pitanja

16. Odlukom od 9. srpnja 2014. ministar je u skladu s člankom 28. stavkom 3. Uredbe o ZUT-u odobrio plan proizvodnje i stavljanja na tržište za 2014. društva PO Texel, koji je to društvo potom odmah provelo.

17. U listopadu 2014. Kraljevina Nizozemska podnijela je Komisiji operativni program za razdoblje od 1. siječnja 2014. do 31. prosinca 2020.[10], čija je konačna verzija od 11. prosinca 2014. odobrena 25. veljače 2015.[11]

18. PO Texel podnio je 19. svibnja 2015. ministru zahtjev za financijsku potporu za izdatke izvršene radi pripreme i provedbe njegova plana proizvodnje i stavljanja na tržište za 2014. godinu, u skladu s člankom 66. Uredbe o EFPR-u, kao i za one koji se odnose na mjere stavljanja na tržište koje je donio, u skladu s člankom 68. te uredbe.

19. Odlukom od 10. srpnja 2015. ministar je odbio zahtjev društva PO Texel zbog toga što:

– u trenutku u kojem je PO Texel podnio zahtjev za bespovratna sredstva, 19. svibnja 2015., Kraljevina Nizozemska nije predviđala mogućnost podnošenja zahtjeva za bespovratna sredstva, ni za pripremu ni za provedbu planova proizvodnje i stavljanja na tržište na temelju članka 66. Uredbe EFPR, ni za mjere stavljanja na tržište proizvoda ribarstva i akvakulture koje su u skladu s člankom 68. te uredbe poduzele organizacije proizvođačâ, i

– PO Texel je, tek nakon što je pripremio plan proizvodnje i stavljanja na tržište i nakon što ga je proveo, podnio svoj zahtjev za bespovratna sredstva.

20. Odlukom od 13. studenoga 2015. ministar je žalbu društva PO Texel odbio kao neosnovanu.

21. U prilog tužbi koju je podnio protiv te odluke pred College van Beroep voor het bedrijfsleven (Žalbeni sud za upravne sporove u gospodarstvu, Nizozemska), PO Texel tvrdi da ima pravo na financijsku potporu iz EFPR-a na temelju članaka 66. i 68. Uredbe o EFPR-u, za troškove pripreme i provedbe plana proizvodnje i stavljanja na tržište za 2014. kao i za one koji se odnose na mjere stavljanja na tržište koje je poduzeo. PO Texel tvrdi, s jedne strane, da je na temelju članka 28. stavka 1. Uredbe o ZUT-u trebao pripremiti i podnijeti plan proizvodnje i stavljanja na tržište. S druge strane, PO Texel tvrdi da je tijekom financijske godine 2014. potrošio iznos od 100 824 eura za troškove tržišnih trendova. Navodi da je stoga sklopio sporazum o suradnji s prerađivačima iverka zlatopjega tipova III i IV s ciljem pronalaženja tržišnih mogućnosti za tu vrstu ribe.

22. Ministar u biti smatra da se društvu PO Texel ne mogu dodijeliti zatražena bespovratna sredstva jer je ono svoj zahtjev za planove proizvodnje i stavljanja na tržište podnijelo prije nego što je nizozemski zakonodavac predvidio postupak u tu svrhu. K tomu, tijekom rasprave održane 19. travnja 2017. pred sudom koji je uputio zahtjev, ministar je iznio četiri sljedeća argumenta.

10 Vidjeti članak 17. Uredbe o EFPR-u.

11 Vidjeti Provedbenu odluku Komisije C(2015) 1278 od 25. veljače 2015. o odobravanju operativnog programa „Duurzaam vissen voor de markt” (Održivo ribarstvo za tržište) s ciljem potpore iz Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo Nizozemskoj.

23. Kao prvo, mjere povezane sa stavljanjem na tržište i preradom za koje su zatražena bespovratna sredstva financira EFPR, u skladu s načelom podijeljenog upravljanja između Unije i država članica. Prema tome, bespovratna sredstva sufinanciraju se nacionalnim sredstvima država.

24. Kao drugo, bespovratna sredstva ne mogu se dodijeliti prije nego što Komisija odobri operativni program koji treba utvrditi svaka država članica. U ovom slučaju, operativni program Kraljevine Nizozemske Komisija je odobrila 25. veljače 2015. Nacionalna sredstva u visini od 25 % potom trebaju biti uplaćena.

25. Kao treće, u glavi V. poglavlju IV. Uredbe o EFPR-u, koja sadržava članke 66. i 68., državama članicama ostavlja se margina prosudbe za provedbu njihova operativnog programa.

26. Kao četvrto, člankom 65. stavkom 6. Uredbe o ZSO-u ne dopušta se dodjela potpore za provedbu operacija koje su već provedene u cijelosti.

27. U tim je okolnostima College van Beroep voor het bedrijfsleven (Žalbeni sud za upravne sporove u gospodarstvu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. (a) Protivi li se članku 66. stavku 1. Uredbe [o EFPR-u], u dijelu u kojem određuje da [EFPR] ‚podržava' pripremu i provedbu planova proizvodnje i stavljanja na tržište iz članka 28. Uredbe [o ZUT-u], to što država članica u svojem odgovoru organizaciji proizvođačâ koja je podnijela zahtjev za dodjelu takve potpore tvrdi da u vrijeme podnošenja tog zahtjeva u svojem operativnom programu koji je odobrila Europska komisija i u nacionalnim propisima kojim se određuju prihvatljivi troškovi nije predvidjela mogućnost za podnošenje takvog zahtjeva za određenu kategoriju troškova (u ovom slučaju: troškovi pripreme i provedbe planova proizvodnje i stavljanja na tržište) ili za određeno razdoblje (u ovom slučaju: 2014. godina)?

(b) Je li za odgovor na prvo pitanje točku (a) relevantno da je organizacija proizvođačâ na temelju članka 28. Uredbe [o ZUT-u] dužna izraditi plan proizvodnje i stavljanja na tržište i provesti ga nakon što ga država članica odobri?

2. Ako na prvo pitanje točku (a) treba odgovoriti tako da se članku 66. stavku 1. Uredbe [o EFPR-u] protivi to da država članica u svojem odgovoru organizaciji proizvođačâ koja je podnijela zahtjev za dodjelu potpore radi pripreme i provedbe planova proizvodnje i stavljanja na tržište tvrdi da u vrijeme podnošenja tog zahtjeva nije predvidjela mogućnost za podnošenje takvog zahtjeva, može li se dotični podnositelj zahtjeva za bespovratna sredstva izravno osloniti na članak 66. stavak 1. Uredbe [o EFPR-u] kao pravnu osnovu za potraživanje dodjele predmetnih bespovratnih sredstava protiv svoje države članice?

3. Ako odgovor na drugo pitanje glasi tako da se dotični podnositelj zahtjeva za bespovratna sredstva u situaciji opisanoj u drugom pitanju može izravno osloniti na članak 66. stavak 1. Uredbe [o EFPR-u] radi potraživanja dodjele predmetnih bespovratnih sredstava protiv svoje države članice za dodjelu predmetnih bespovratnih sredstava, protivi li se članku 65. stavku 6. Uredbe [o ZSO-u] to da se bespovratna sredstva dodijele za pripremu i provedbu planova proizvodnje i stavljanja na tržište u situaciji u kojoj se zahtjev za bespovratna sredstva podnosi nakon što je taj plan pripremljen i proveden?"

28. Kraljevina Nizozemska i Komisija podnijele su pisana očitovanja. Izlaganja tih stranaka saslušana su i na raspravi od 10. travnja 2019.

IV. Analiza

29. Najprije, s obzirom na elemente iznesene na raspravi, čini mi se prikladnim, kao prvo, podsjetiti na to da se pitanja suda koji je uputio zahtjev u biti odnose na utvrđivanje toga treba li izdatke koji su za PO Texel nastali 2014. za pripremu i provedbu plana proizvodnje i stavljanja na tržište sufinancirati nizozemska vlada na temelju članka 66. stavka 1. Uredbe o EFPR-u.

30. Kao drugo, napominjem da podredno tom konkretnom pitanju iz zahtjeva za prethodnu odluku, druga pitanja povezana s predmetom ili relevantnim zakonodavstvom koja sud koji je uputio zahtjev ne ističe, mogu ipak biti od određenog interesa. To vrijedi u pogledu pitanja koje se odnosi na pravodobnu primjenu uredbe o EFPR-u ili pak onog koje se odnosi na rokove koji se nalažu organizacijama proizvođačâ u Provedbenoj uredbi (EU) br. 1418/2013 [12].

31. Naime, što se tiče rokova za primjenu Uredbe o EFPR-u, valja istaknuti da je osmišljena kao dopuna uredbi o ZUT-u i ZSO-u kojima se utvrđuju opći uvjeti financiranja iz europskih fondova. Te su uredbe objavljene u prosincu 2013. s ciljem njihove primjene od 1. siječnja 2014. Uredba o EFPR-u nije objavljena tada, nego u svibnju 2014. s ciljem njezine primjene od 1. siječnja 2014 [13]. Nesporno je da iz retroaktivnosti te uredbe po njezinoj prirodi mogu proizaći poteškoće u koordinaciji među različitim primjenjivim odredbama i, konkretno, između odredbi prava Unije i odredbi nacionalnog prava.

32. Te su poteškoće naglašene zbog rokova utvrđenih člankom 2. stavkom 1. Provedbene uredbe (EU) br. 1418/2013. Naime, na temelju te odredbe, organizacije proizvođačâ koje su priznate prije 1. siječnja 2014. trebale su svoje prve planove proizvodnje i stavljanja na tržište dostaviti nadležnim nacionalnim tijelima do kraja veljače 2014., odnosno prije nego je Uredba o EFPR-u bila objavljena. Stoga, u nedostatku jasnog i dosljednog pravnog okvira može se postaviti pitanje o posljedicama koje mogu proizaći iz toga što organizacije proizvođačâ ne poštuju taj rok.

33. U svakom slučaju, unatoč interesu koji izazivaju ta pitanja, valja napomenuti da ona nisu predmet rasprave ni inicijative suda koji je uputio zahtjev ili stranaka, pa čak ni nizozemske vlade. U tom pogledu valja naglasiti da je ta vlada na raspravi potvrdila da zahtjev društva PO Texel nije bio odbijen zbog nepoštovanja roka dostavljanja plana proizvodnje i stavljanja na tržište.

34. U tim okolnostima smatram da Sud treba okvir svojih razmatranja ograničiti na prethodna pitanja kako ih je iznio sud koji je uputio zahtjev, kao što to u pravilu čini, kako bi na njih pružio isključivo koristan odgovor.

35. Prema tome, predlažem da se najprije ispitaju prethodna pitanja 1. (a) i 1. (b), a zatim treće prethodno pitanje. Naime, ona se odnose na materijalne uvjete financiranja koje je zatražila organizacija proizvođačâ, uređene pravom Unije, na temelju kojih treba ocijeniti usklađenost predmetne nacionalne norme. Potom, s obzirom na to da od te norme prema mojem mišljenju treba odstupiti, iznijet ću svoje mišljenje o odgovoru koji treba dati na drugo prethodno pitanje koje se odnosi na mogućnost izravne primjene članka 66. stavka 1. Uredbe o EFPR-u.

12 Provedbena uredba Komisije od 17. prosinca 2013. o planovima proizvodnje i stavljanja na tržište na temelju Uredbe [o ZUT-u] (SL 2013., L 353, str. 40.)

13 Vidjeti uvodnu izjavu 101. i članak 130. te uredbe.

A. Prvo prethodno pitanje

36. Svojim prvim prethodnim pitanjem, podijeljenim na dva dijela, sud koji je uputio zahtjev u biti se pita o usklađenosti predmetne nacionalne norme s uredbama primjenjivim u području dodjele bespovratnih sredstava organizacijama proizvođačâ. Konkretnije, Sud treba odlučiti o tumačenju članka 66. stavka 1. Uredbe o EFPR-u, u vezi s tumačenjem članka 28. stavka 6. Uredbe o ZUT-u.

37. Naime, člankom 28. stavkom 6. te uredbe, kojim se utvrđuje opći okvir aktivnosti organizacija proizvođačâ u okviru ZRP-a, predviđa se da te organizacije „*mogu* primiti financijsku potporu za pripremu i provedbu planova proizvodnje i trženja”[14] u skladu s uvjetima utvrđenima budućim pravnim aktom Unije, koji je 2014. postao Uredba o EFPR-u.

38. Međutim, u skladu s člankom 66. stavkom 1. te uredbe, „EFPR podržava pripremu i provedbu planova proizvodnje i stavljanja na tržište iz članka 28. Uredbe [o ZUT-u]”[15].

39. Stoga se može utvrditi da je članak 66. Uredbe o EFPR-u drukčije sastavljen, nakon stupanja na snagu Uredbe o ZUT-u, kojom se upućivalo na posebne odredbe kojima se uspostavljaju uvjeti za financijsku potporu za pomorsku i ribarstvenu politiku za programsko razdoblje 2014. – 2020.[16], kao što je Uredba o ZSO-u kojom se pojašnjava da je riječ o Uredbi o EFPR-u[17].

40. Na prvi pogled, povezanost odredbi primjenjivih u ovom području, koje proizlaze iz uredbi o ZSO-u, ZUT-u i EFPR-u, sve primjenjive od 1. siječnja 2014., može dovesti do proturječjâ. Međutim, uzimajući u obzir njihovu strukturu i njihov vremenski slijed, svaka dvojba u pogledu njihova tumačenja može se otkloniti.

41. Naime, najprije napominjem da te razlike u sastavljanju proizlaze iz razrade općih normi koje su *a posteriori* dopunjene posebnim normama. Iz jasnog teksta članka 66. stavka 1. Uredbe o EFPR-u koja je, s obzirom na članak 28. stavak 6. Uredbe o ZUT-u, stoga *lex specialis* kao i *lex posterior*, proizlazi da je zakonodavac Unije izrazio preciznu namjeru stvaranja posebnog pravila koje se odnosi na financiranje planova proizvodnje i stavljanja na tržište, koje na ograničeniji način uređuje marginu prosudbe koja se uobičajeno priznaje državama članicama u slučaju podijeljenog upravljanja ESI fondovima[18].

42. Nadalje, analiza različitih jezičnih verzija članka 66. stavka 1. Uredbe o EFPR-u kao i usporedba te odredbe s drugim člancima te uredbe potvrđuju to utvrđenje.

43. Naime, kao što je sud koji je uputio zahtjev pravilno istaknuo, u njemačkoj, engleskoj, talijanskoj, nizozemskoj i švedskoj jezičnoj verziji članka 66. stavka 1. Uredbe o EFPR-u predviđeno je da EFPR „podržava” pripremu i provedbu planova proizvodnje i stavljanja na tržište. Isto je i u drugim jezičnim verzijama kao, na primjer, u onima na španjolskom, češkom, francuskom, poljskom ili portugalskom jeziku. Suprotno tomu, u skladu s člankom 68. stavkom 1. te uredbe, EFPR „može podupirati” mjere vezane uz stavljanje na tržište proizvoda ribarstva i akvakulture.

44. To nije jedina razlika u tekstu u Uredbi o EFPR-u. Kao primjer istovjetne obvezujuće formulacije mogu se navesti članak 58., članak 77. stavak 1. i članak 89. stavak 1. Uredbe o EFPR-u, dok se samo mogućnost financiranja izražava u znatno većem broju članaka kao što su, među ostalim, članak 48. stavak 3., članak 54. stavak 1. i članak 67. stavak 1. te uredbe.

14 Moje isticanje

15 Moje isticanje

16 Vidjeti članak 28. stavak 6. Uredbe o ZUT-u.

17 Vidjeti članak 1. četvrti stavak točku (6) Uredbe o ZSO-u.

18 Vidjeti osobito članak 4. stavke 3. i 4. Uredbe o ZSO-u.

45. Očito te razlike u tekstu nisu slučajne, nego proizlaze iz stvarnog odabira zakonodavca Unije osobito kada je riječ o članku 66. stavku 1. Uredbe o EFPR-u.

46. U tom pogledu, treba podsjetiti na povijest pripremnih zakonodavnih akata za tu uredbu. Oni potvrđuju jasnu volju zakonodavca Unije u pogledu tog članka. Iako je Komisija predložila formulaciju prema kojoj „EFPR *može podupirati*” [19], Europski parlament odlučio je zamijeniti je s „EFPR *podupire*” kako bi se zajamčilo da se za pripremu i provedbu planova proizvodnje i stavljanja na tržište može primiti potpora iz EFPR-a [20].

47. Konačno, napominjem da je zakonodavac Unije taj tekst odabrao u skladu sa sustavom financiranja koji je uspostavio u okviru ZRP-a, kao i ciljem koji se njime nastoji postići.

48. U tom pogledu, treba uzeti u obzir obvezu koja se nalaže organizacijama proizvođačâ da donesu planove proizvodnje i trženja [21], kao i da ih odmah provedu [22]. Sud koji je uputio zahtjev o tom problemu ispituje Sud svojim pitanjem 1. (b) kojim se dopunjuje pitanje 1. (a). Naime, u takvom kontekstu, logično je da organizacije proizvođačâ mogu računati na financijsku potporu u toj fazi svojeg sudjelovanja u postizanju ciljeva novog ZRP-a, na koje se potiču od 1. siječnja 2014.

49. Što se tiče cilja koji se nastoji postići financijskom potporom iz EFPR-a, treba istaknuti da se različite odredbe o financiranju pripreme planova proizvodnje i stavljanja na tržište kao i njihove provedbe opravdavaju ključnom ulogom koja je dodijeljena organizacijama proizvođačâ [23]. One su posebno odgovorne za te mjere radi sudjelovanja u provedbi ZRP-a, kojim se „[nastoji] osigurati da aktivnosti u ribarstvu i akvakulturi doprinesu dugoročnoj, ekološkoj, gospodarskoj i društvenoj održivosti” i „pridonijeti Strategiji Europa 2020.[[24]] za pametan, održiv i uključiv rast” [25].

50. Važnost pripreme i provedbe tih planova potkrjepljuje činjenica, s jedne strane, da samo organizacije proizvođačâ mogu primiti tu posebnu potporu u tom okviru, što je bitno različito od financiranja iz drugih ESI fondova [26] i, s druge strane, da države članice mogu odobriti predujam u vrijednosti od 50 % financijske potpore iz EFPR-a nakon odobrenja tih planova [27].

51. Prema tome, valja uzeti u obzir da, time što je predvidio da organizacije proizvođačâ trebaju pripremiti planove proizvodnje i stavljanja na tržište, zakonodavac Unije tim je organizacijama proizvođačâ dodijelio odgovornost za stvaran doprinos u ispunjavanju zadaće od općeg interesa, kojim se logično opravdava to da se nalaže da države članice preuzmu dio njihovih troškova.

19 Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1198/2006 i Uredbe Vijeća (EZ) br. 861/2006 te Uredbe Vijeća br. XXX/2011 o integriranoj pomorskoj politici (COM(2011) 804 *final*). Vidjeti članak 69. stavak 1. tog prijedloga.

20 Vidjeti amandman 438 koji se nalazi u izvješću Odbora Europskog parlamenta za ribarstvo od 8. kolovoza 2013. o izmijenjenom prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1198/2006 i Uredbe Vijeća (EZ) br. 861/2006 te Uredbe Vijeća br. XXX/2011 o integriranoj pomorskoj politici. Vidjeti također amandman 1893 u nacrtu izvješća Odbora za ribarstvo Europskog parlamenta od 17. siječnja 2013. u pogledu amandmana 1655-2069, koji je obrazložen na sljedeći način: „Za pripremu i provedbu planova proizvodnje i stavljanja na tržište potrebno je pružiti financijsku potporu kako bi se zajamčila istovjetna pravila svim organizacijama proizvođačâ u Europskoj uniji”.

21 Vidjeti članak 28. stavak 1. Uredbe o ZUT-u.

22 Vidjeti članak 28. stavak 3. Uredbe o ZUT-u.

23 Vidjeti uvodnu izjavu 7. Uredbe o ZUT-u.

24 Što se tiče upućivanja na tu strategiju, vidjeti članak 4. Uredbe o ZSO-u i članak 6. Uredbe o EFPR-u.

25 Vidjeti uvodnu izjavu 4. Uredbe o ZRP-u i članak 6. stavak 1. Uredbe o EFPR-u.

26 Vidjeti uvodnu izjavu 20. i članak 66. stavak 5. Uredbe o EFPR-u.

27 Vidjeti članak 66. stavak 4. Uredbe o EFPR-u. Vidjeti također točku 63. ovog mišljenja.

52. Iz svih tih razloga, smatram da je na temelju članka 66. stavka 1. Uredbe o EFPR-u, utvrđeno predmetno načelo financiranja. Budući da takvo pravo dodjeljuje zakonodavac Unije, zakonodavac države članice ne može, izričito ili prešutno, zainteresirane osobe lišiti tog prava. Iz toga slijedi da je nacionalno zakonodavstvo koje proizvodi takve učinke nespojivo s člankom 66. stavkom 1. Uredbe o EFPR-u.

53. Prema tome, predlažem Sudu da na prethodno pitanje 1. (a) i 1. (b) odgovori da članak 66. stavak 1. Uredbe o EFPR-u treba tumačiti na način da mu se protivi to da se propisom države članice, poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, ne predviđa financiranje iz EFPR-a za pripremu i provedbu planova proizvodnje i trženja iz članka 28. Uredbe o ZUT-u, za troškove nastale od 1. siječnja 2014.

B. Treće prethodno pitanje

54. Tim se pitanjem nastoji utvrditi može li se, dovršetkom provedbe planova prilikom zahtjeva za bespovratna sredstva u okviru njihove pripreme i provedbe opravdati, unatoč načelu sufinanciranja koje proizlazi iz članka 66. stavka 1. Uredbe o EFPR-u, odbijanje prava na financijsku potporu pozivanjem na isključenja predviđena člankom 65. stavkom 6. Uredbe o ZSO-u.

55. Svoj bih odgovor mogao ograničiti ponovnim upućivanjem na načelo prema kojem poseban zakon ima prednost pred općim zakonom [28]. Naime, zbog posebnih uvjeta dodjele bespovratnih sredstava na temelju članka 66. stavka 1. Uredbe o EFPR-u, isključuje se primjena općih pravila kojima se uređuju financiranja iz drugih ESI fondova. Međutim, želim dodati argumente sustavne prirode.

56. Kao prvo, logično, ne može se nalagati organizacijama proizvođačâ da, najprije, odmah provode svoje planove u skladu s Uredbom o EFPR-u kako bi im se potom odbilo svako financiranje na temelju opće odredbe Uredbe o ZSO-u, odnosno članka 65. stavka 6. te uredbe, kojim se isključuje iz „[prava] za potporu ESI fondova [operacija] ako [je] fizički završen[a] ili proveden[a] u cijelosti" prije podnošenja zahtjeva za financiranje, u ovom slučaju, za godinu dana.

57. Kao drugo, drugi argumenti koji se temelje na planiranju ZRP-a koji se financijski podupire iz EFPR-a, u okviru podijeljenog upravljanja s državama članicama, stoga se mogu iznositi [29].

58. S jedne strane, priprema i provedba planova proizvodnje i stavljanja na tržište dio su ukupnog programiranja za razdoblje 2014. – 2020., odnosno operativnog programa za koji je odgovorna država članica nakon što ga odobri Komisija [30].

59. Takvom idejom provedbe ZRP-a opravdava se to da su rashodi prihvatljivi tek nakon što države članice odobre godišnje izvješće o aktivnosti organizacija proizvođačâ [31].

60. Iz toga prema mojem mišljenju jasno proizlazi da sama provedba plana, ne samo *stvarna* nego i *zadovoljavajuća* s obzirom na ciljeve koji se nastoje ostvariti u okviru ZRP-a, organizacijama proizvođačâ daje mogućnost traženja financijske potpore.

61. Stoga, konkretno, izdatkom koji je za organizaciju proizvođačâ nastao 2014. može se opravdati zahtjev za financijsku potporu tek 2015., nakon odobrenja godišnjeg izvješća te organizacije.

28 Vidjeti točku 41. ovog mišljenja.

29 Vidjeti uvodnu izjavu 63. Uredbe o ZRP-u kao i uvodnu izjavu 12., članak 7. i glavu V. Uredbe o EFPR-u.

30 Vidjeti uvodnu izjavu 24. kao i članak 6. stavak 5. te članak 17. stavak 1. Uredbe o EFPR-u. Kriteriji odabira drugih mjera koje se financiraju utvrđeni su pod nadzorom Komisije, u skladu s člankom 113. točkom (a) te uredbe.

31 Vidjeti članak 66. stavak 2. Uredbe o EFPR-u.

62. Prema tome, iako se tumačenje nizozemske vlade može prihvatiti, ono dovodi do nedosljednog rezultata, odnosno do toga da svako financiranje tijekom predmetnog razdoblja postaje neučinkovito.

63. S druge strane, rok od najmanje godinu dana, koji teče između datuma nastanka izdataka i datuma ispitivanja njihova obrazloženja, doveo je zakonodavca Unije do toga da predvidi da se predujam u vrijednosti od 50 % financijske potpore može dodijeliti državi članici [32]. U tom je slučaju također, *a contrario*, moguće postaviti pitanje koji su učinci na taj dodijeljeni predujam ako se dovršetkom provedbe plana za jednu godinu treba isključiti svako pravo na financiranje.

64. Iz svih tih elemenata zaključujem da, zbog posebnih uvjeta dodjele bespovratnih sredstava iz EFPR-a za višegodišnje planove, isključuje se primjena općih pravila na koja se poziva nizozemska vlada, kojima se uređuju financiranja iz drugih europskih fondova.

65. U tim okolnostima, predlažem Sudu da na treće prethodno pitanje odgovori da članak 65. stavak 6. Uredbe o ZSO-u treba tumačiti na način da mu se ne protivi dodjela, na temelju članka 66. stavka 1. Uredbe o EFPR-u, financijske potpore za izdatke nastale od 1. siječnja 2014. za pripremu i provedbu planova proizvodnje i stavljanja na tržište u situaciji u kojoj je zahtjev za bespovratna sredstva podnesen nakon što je taj plan pripremljen i proveden.

66. Osim toga, s obzirom na drugi argument koji je ministar iznio u potporu potvrde svoje odluke o odbijanju zahtjeva za bespovratna sredstva [33], čini mi se da Sud treba dati dodatno pojašnjenje radi pružanja korisnog odgovora sudu koji je uputio zahtjev.

67. Naime, postavlja se pitanje može li se zahtjev za bespovratna sredstva odnositi na izdatak koji je nastao prije nego što je Komisija [34] potvrdila operativni program koji je pripremila država članica. To je ovdje slučaj jer je PO Texel zatražio financiranje za 2014. godinu, dok je operativni program, koji su nizozemska tijela podnijela u listopadu 2014., Komisija odobrila 25. veljače 2015.

68. Čini mi se da članak 65. stavak 2. Uredbe o ZSO-u kojim se ne upućuje na datum *odobrenja* operativnog programa, u vezi s člankom 130. Uredbe o EFPR-u kojim se datum njezine primjene utvrđuje na 1. siječnja 2014., pruža odgovor na to pitanje.

69. K tomu, s obzirom na to da ne postoji posebna odredba u Uredbi o EFPR-u, iz članka 65. stavka 2. Uredbe o ZSO-u također proizlazi da razdoblje od kojeg se izdaci mogu poduprijeti iz EFPR-a započinje 1. siječnja 2014.

70. Prema tome, prve nacionalne odredbe s datumom od 25. kolovoza 2016. koje su pružale mogućnost traženja financijske potpore isključivo za *pripremu* plana stavljanja na tržište i to samo od 29. kolovoza 2016., prema mojem mišljenju, nisu u skladu s člankom 66. stavkom 1. Uredbe o EFPR-u ni s člankom 65. stavkom 2. Uredbe o ZSO-u.

71. Nakon analize koja se odnosi na usklađenost predmetnog nacionalnog zakonodavstva s pravom Unije, općenito želim naglasiti duh u kojem bi, prema mojem mišljenju, to pravo trebalo primjenjivati s obzirom na posebnosti zadaća koje se nalažu organizacijama proizvođačâ koji dolaze obzir za financiranje iz EFPR-a.

32 Vidjeti članak 66. stavak 4. Uredbe o EFPR-u.

33 Vidjeti točku 24. ovog mišljenja te, *in fine*, prethodno pitanje 1a.

34 Što se tiče obveze pripreme takvog programa, vidjeti točku 58. ovog mišljenja.

72. Naime, kao što sam već istaknuo [35], valja uzeti u obzir da su relevantne odredbe u ovom slučaju rezultat zakonodavne tehnike koja nije ni približno savršena. Konkretno, ne treba izgubiti iz vida to da je zakonodavac Unije Uredbu o EFPR-u donio kasno. Nadalje, države članice provodile su odredbe prava Unije s određenim zakašnjenjem zbog objavljivanja predmetnog europskog zakonodavstva tek nekoliko dana prije njegova stupanja na snagu [36]. K tomu, ne samo da je taj europski pravni okvir za provedbu ZRP-a nalagao vrlo stroge rokove, nego nije uvijek ni bio sasvim jasan.

73. Prema tome, smatram da taj kontekst treba navesti nacionalna i europska tijela da usvoje pristup koji nije prekomjerno strog kada je riječ o tumačenju i primjeni predmetnih odredbi. Naime, čini mi se opravdanim iz njega izvesti dobronamjernu i razumnu primjenu, što bi u potpunosti bilo u skladu s ciljem koji zakonodavac Unije nastoji postići, odnosno poticanjem organizacija proizvođačâ na preuzimanje inicijative u okviru ZRP-a, koji se provodi od 1. siječnja 2014., a ne njihovim odvraćanjem.

C. Drugo prethodno pitanje

74. U ispitivanju drugog prethodnog pitanja pretpostavlja se da Sud smatra, kao što mu predlažem iz prethodno navedenih razloga, da od nacionalne norme kojom se isključuje pravo organizacija proizvođačâ na zahtjev za financijsku potporu iz EFPR-a za izdatke nastale od 2014. godine, treba odstupiti. U takvom slučaju, treba pružiti elemente odgovora na to drugo prethodno pitanje, kojem je cilj utvrditi može li članak 66. stavak 1. Uredbe o EFPR-u biti pravni temelj za dodjelu financijske potpore na nacionalnoj razini za te izdatke.

75. Najprije treba pružiti pojašnjenje o smislu i dosegu tog prethodnog pitanja.

76. Naime, s jedne strane, utvrđujem da je sud koji je uputio zahtjev u svojem zahtjevu za prethodnu odluku upotrijebio izraz „rechtsgrondslag”. Također je izričito uputio na članak 4:23. stavak 1. Općeg zakona o upravnom pravu [37]. Stoga, može se smatrati da pita Sud može li članak 66. stavak 1. Uredbe o EFPR-u činiti *dostatni pravni temelj* za to da se upravi naloži isplata bespovratnih sredstava, dok odgovarajući pravni temelj u nacionalnom pravu ne postoji a zahtijeva se na temelju članka 4:23. stavka 1. Općeg zakona o upravnom pravu.

77. S druge strane, zahtjev nacionalnog suda za tumačenje u široj se perspektivi može shvatiti kao da se odnosi na izravan učinak, u smislu sudske prakse Suda, članka 66. stavka 1. Uredbe o EFPR-u.

35 Vidjeti točku 31. ovog mišljenja.

36 Među četirima uredbama koje su u ovom slučaju primjenjive, od kojih su dvije donesene 11. prosinca 2013., a druge dvije 17. prosinca 2013., Uredba o ZSO-u objavljena je 20. prosinca 2013., dok su preostale tri, Uredba o ZRP-u, Uredba o ZUT-u kao i Provedbena uredba br. 1418/2013, objavljene 28. prosinca 2013.

37 Vidjeti točku 10. ovog mišljenja.

78. Odgovor na pitanja suda koji je uputio zahtjev, shvaćena u prvotnom značenju, ne predstavlja osobitu poteškoću, barem s obzirom na sudsku praksu Suda [38]. U skladu s člankom 288. drugim podstavkom UFEU-a, uredba je „[o]bvezujuća […] u cijelosti i *izravno se primjenjuje* u svim državama članicama" [39]. K tomu, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da se obveza primjene, čak i po službenoj dužnosti, odredbi prava Unije, pod uvjetom da ispunjavaju uvjete za izravni učinak [40], unatoč postojanju protivnih nacionalnih odredbi, nalaže ne samo nacionalnim sudovima, nego i svim državnim tijelima, uključujući upravna tijela [41].

79. Što se tiče izravnog učinka članka 66. stavka 1. Uredbe o EFPR-u, koji u široj perspektivi može biti predmet drugog prethodnog pitanja, nije nimalo sporno da je njegov cilj dodjeljivanje prava na financijsku potporu organizacijama proizvođačâ. U tom pogledu utvrđujem da navođenje, u članku 66. stavku 1. te uredbe, postojanja takvog prava koje mogu ostvariti te organizacije nije samo jasno i precizno, nego i bezuvjetno, u smislu da dodjela financiranja ne podliježe diskrecijskoj odluci nacionalnih ili europskih tijela. Stoga, u skladu sa sudskom praksom Suda [42], ispunjava uvjete potrebne za izravan učinak.

80. S obzirom na navedeno, ne dijelim Komisijino mišljenje prema kojem se, na temelju članka 4. stavka 4. Uredbe o ZSO-u, zahtjev za financijsku potporu može odbiti samo zbog nepostojanja nacionalne odredbe kojom se uređuje ostvarivanje tog prava ili na temelju koje nastaju izdaci. Naime, isključeno je da se priznavanje prava koje je pojedincima dodijeljeno pravom Unije može onemogućiti rokom u kojem država članica uspostavlja postupak kako bi to pravo postalo stvarno [43].

81. Jasno je, stoga, da se člankom 66. stavkom 1. Uredbe o EFPR-u organizacijama proizvođača jamči dodjela bespovratnih sredstava namijenjena podupiranju pripreme i provedbe predmetnih planova proizvodnje i stavljanja na tržište. U tom smislu, ta odredba čini dostatni pravni temelj kako bi nizozemska tijela dodijelila takva bespovratna sredstva ili, također, odredbu na koju se organizacije proizvođačâ mogu izravno pozvati pred upravnim tijelima i nacionalnim sudom.

82. Međutim, iz tog privremenog zaključka proizlazi važno sljedeće pitanje: ako se pretpostavlja da članak 66. stavak 1. uredbe o EFPR-u čini pravni temelj za pravo na financijske mjere potpore na koje se organizacije proizvođača mogu pozivati pred nizozemskim tijelima, preostaje utvrditi konkretan rezultat ostvarivanja tog prava u situaciji o kojoj je riječ. Drugim riječima i jednostavnije, postavlja se sljedeće pitanje: što točno mogu zahtijevati organizacije proizvođačâ? Ili pak još jasnije, do kojeg iznosa ili do kojeg postotka troškova se financiranje na koje imaju pravo treba povećati?

83. Kako bi se odgovorilo na to pitanje, treba ocijeniti u kojoj mjeri članak 66. stavak 1. Uredbe o EFPR-u omogućuje da se, osim utvrđenja da organizacije proizvođačâ imaju pravo primiti bespovratna sredstva, odredi iznos bespovratnih sredstava koja se dodjeljuju.

84. Sam po sebi, članak 66. stavak 1. te uredbe ne omogućuje određivanje iznosa bespovratnih sredstava koji treba dodijeliti. Naime, iz njegova teksta proizlazi da se tom odredbom samo vrlo općenito navode načela financiranja. Prema tome, članak 66. stavak 1. navedene uredbe stoga treba povezivati s drugim odredbama iste uredbe.

38 O složenosti koju odgovor može imati na nacionalnoj razini vidjeti, na primjer, Verhoeven, M., *The Costanzo Obligation, The Obligations of National Administrative Authorities in the Case of Incompatibility between National Law and European Law*, Intersentia, Utrecht, 2011., osobito str. 123. do 164. i str. 217. do 247.

39 Moje isticanje

40 Kao noviji podsjetnik na načela koja se odnose na izravnu primjenjivost uredbi, vidjeti presudu od 30. ožujka 2017., Lingurár (C-315/16, EU:C:2017:244, t. 17. do 19. kao i navedenu sudsku praksu).

41 U pogledu tog načela vidjeti presude od 22. lipnja 1989., Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, t. 30. i 31.), i od 9. rujna 2003., CIF (C-198/01, EU:C:2003:430, t. 49.), kao i, što se tiče primjene uredbi, presude od 14. lipnja 2012., Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (C-606/10, EU:C:2012:348, t. 75.) i od 5. ožujka 2019., Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, t. 90. i 91.).

42 Za detaljnu raspravu o toj sudskoj praksi, vidjeti moje mišljenje u predmetu Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, t. 33. do 55.).

43 Vidjeti presude od 17. svibnja 1972., Leonesio (93/71, EU:C:1972:39, t. 19. prva alineja, t. 20. i t. 21. druga alineja) i od 8. veljače 1973., Komisija/Italija (30/72, EU:C:1973:16, t. 6. treća alineja i t. 7. prva alineja).

85. Stoga, s jedne strane, člankom 66. stavkom 2. Uredbe o EFPR-u predviđa se da prihvatljivost izdataka podliježe odobrenju godišnjeg izvješća o aktivnosti organizacije proizvođačâ koje donosi nacionalno tijelo nadležno za ispitivanje zahtjeva za dodjelu bespovratnih sredstava. S druge strane, u članku 66. stavku 3. te uredbe navode se određena konkretna pravila. Iako se tom odredbom utvrđuje gornja granica iznosa dodijeljenih bespovratnih sredstava, njome se ne predviđa najniži iznos.

86. Prema tome, zajedničko tumačenje predmetnih odredbi može dovesti samo do toga da se u tom području upravnim tijelima priznaje margina prosudbe. Međutim, ta fleksibilnost nije sasvim neograničena. Kao što sam već naglasio u prethodnim točkama ovog mišljenja, članak 66. stavak 1. Uredbe o EFPR-u sadržava minimalno jamstvo ili „jezgru" koje u svakom slučaju države članice moraju provesti [44]: organizacije proizvođačâ ne mogu ne primati potporu za pripremu i provedbu planova proizvodnje i stavljanja na tržište.

87. Prema tome, ta financijska potpora organizacijama proizvođačâ treba, s jedne strane, biti *proporcionalna* s obzirom na prirodu i važnost obveza koje organizacije proizvođačâ preuzimaju u okviru ZRP-a. Drugim riječima, potpora ne može biti tako ograničenog iznosa da se njime uklanja poticajan učinak koji bi ta potpora trebala imati na aktivnosti tih organizacija. S druge strane, radi dosljednosti i jednakog postupanja te kako bi se izbjeglo narušavanje predmetnih tržišta, iznos potpore ne smije biti *nepovezan* s iznosom potpore koji su naknadno utvrdila tijela za ostatak razdoblja 2014. – 2020.

88. S obzirom na navedeno, smatram da nije na Sudu da poduzme daljnje napore u kontekstu ovog predmeta i time u praksi liši nacionalna tijela margine prosudbe koja im je dodijeljena Uredbom o EFPR-u, u granicama koje su njome predviđene.

89. Međutim, načela koja primjenjuju nacionalna tijela i koja proizlaze iz Uredbe o EFPR-u nisu izuzeta od svakog nadzora. Sud je presudio da činjenica da norme prava Unije ostavljaju marginu prosudbe državama članicama ne isključuje mogućnost da se provjeri, s obzirom na te norme, jesu li te države prekoračile svoju marginu prosudbe [45].

90. K tomu, također je jasno da povreda pravila predviđenih tom uredbom može dovesti, ako su ispunjeni uvjeti koji proizlaze iz sudske prakse Suda, do tužbe zbog izvanugovorne odgovornosti protiv predmetne države članice [46].

91. Iz svih tih elemenata proizlazi da se na drugo prethodno pitanje može odgovoriti da se člankom 66. stavkom 1. Uredbe o EFPR-u organizacijama proizvođačâ dodjeljuje pravo da zahtijevaju financijsku potporu iz EFPR-a za izdatke nastale s ciljem pripreme plana proizvodnje i stavljanja na tržište od 1. siječnja 2014. Stoga je na predmetnoj državi članici da provjeri poštuje li se uvjet za dodjelu zatraženih bespovratnih sredstava predviđenih člankom 66. stavkom 2. te uredbe, i da odredi iznos sufinanciranja u okviru margine prosudbe koju ta država ima, u skladu s člankom 66. stavkom 3. navedene uredbe.

44 Vidjeti po analogiji s opsegom izravnog učinka direktiva, na primjer, presude od 14. srpnja 1994., Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, t. 17.), od 1. srpnja 2010., Gassmayr (C-194/08, EU:C:2010:386 t. 51.) i od 24. siječnja 2012., Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, t. 35.).

45 Vidjeti presudu od 24. listopada 1996., Kraaijeveld i dr. (C-72/95, EU:C:1996:404, t. 59.). Vidjeti također presudu od 26. svibnja 2011., Stichting Natuur en Milieu i dr. (C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, t. 103.).

46 Vidjeti presudu od 19. studenoga 1991., Francovich i dr. (C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428) i od 5. ožujka 1996., Brasserie du pêcheur et Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79).

V. Zaključak

92. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem da Sud na prethodna pitanja koja mu je uputio College van Beroep voor het bedrijfsleven (Žalbeni sud za upravne sporove u gospodarstvu, Nizozemska) odgovori kako slijedi:

1. Članak 66. stavak 1. Uredbe (EU) br. 508/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i stavljanju izvan snage uredbi Vijeća (EZ) br. 2328/2003, (EZ) br. 861/2006, (EZ) br. 1198/2006, (EZ) br. 791/2007 i Uredbe (EU) br. 1255/2011 Europskog parlamenta i Vijeća treba tumačiti na način da mu se protivi to da se propisom države članice, poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, ne predviđa financiranje iz Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo (EFPR) za pripremu i provedbu planova proizvodnje i trženja iz članka 28. Uredbe (EU) br. 1379/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o zajedničkom uređenju tržišta proizvodima ribarstva i akvakulture, izmjeni uredbi Vijeća (EZ) br. 1184/2006 i (EZ) br. 1224/2009 i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 104/2000, za troškove nastale od 1. siječnja 2014.

2. Člankom 66. stavkom 1. Uredbe br. 508/2014 organizacijama proizvođačâ proizvoda ribarstva i organizacijama proizvođačâ proizvoda akvakulture dodjeljuje se pravo da zahtijevaju financijsku potporu iz EFPR-a za izdatke nastale s ciljem pripreme plana proizvodnje i stavljanja na tržište od 1. siječnja 2014. Na predmetnoj je državi članici da provjeri poštuje li se uvjet za dodjelu zatraženih bespovratnih sredstava predviđen člankom 66. stavkom 2. te uredbe, i da odredi iznos sufinanciranja u okviru margine prosudbe koju ta država ima, u skladu s člankom 66. stavkom 3. navedene uredbe.

3. Članak 65. stavak 6. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 treba tumačiti na način da mu se ne protivi dodjela na temelju članka 66. stavka 1. Uredbe br. 508/2014 financijske potpore za izdatke nastale od 1. siječnja 2014. za pripremu i provedbu planova proizvodnje i stavljanja na tržište u situaciji u kojoj je zahtjev za bespovratna sredstva podnesen nakon što je taj plan pripremljen i proveden.