Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MICHAL BOBEK
26 päivänä kesäkuuta 2019[1]

Asia C-386/18

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

(Ennakkoratkaisupyyntö – College van Beroep voor het bedrijfsleven (taloudellis-hallinnollisten asioiden ylioikeus, Alankomaat))

Ennakkoratkaisupyyntö – Yhteinen kalastuspolitiikkaa (YKP) – Asetus (EU) N:o 508/2014 – Euroopan meri- ja kalatalousrahasto (EMKR) – Tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevat suunnitelmat – 66 artiklan 1 kohta – Näiden suunnitelmien valmisteluun ja täytäntöönpanoon tarkoitettu rahoitustuki – Tuen hakumahdollisuuden puuttuminen kansallisessa oikeudessa – Oikeus vaatia asetukseen perustuvaa tukea – Välitön oikeusvaikutus – Menojen tukikelpoisuutta koskevat edellytykset – Erityissäännöt – Jäsenvaltioiden harkintavalta rahoitustuen määrän määrittämisessä

I Johdanto

1. Onko tuottajajärjestöllä, joka liiketoimintanaan toteuttaa kalastustoiminnan rationalisointiin ja kalastustuotteiden myyntiehtojen parantamiseen tähtääviä toimenpiteitä, oikeus saada jäsenvaltion hallitukselta osarahoitusta tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevan suunnitelmansa valmisteluun ja täytäntöönpanoon?

2. Tämä on kiteytetysti ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämä kysymys sen käsiteltäväksi saatetussa asiassa, jossa minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (maataloutta, luontoa ja elintarvikkeiden laatua koskevista kysymyksistä vastaava ministeri, jäljempänä ministeri) hylkäsi Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheersgroep Texel UA:n (jäljempänä PO Texel) hakemuksen sillä perusteella, että ajankohtana, jolloin kyseinen tuottajajärjestö jätti hakemuksen, siis ennen vuotta 2016, yhdessäkään kansallisessa säännöksessä ei säädetty tällaisesta oikeudesta.

3. Unionin tuomioistuinta pyydetäänkin nyt lausumaan *yhtäältä* sellaisten kansallisten toimenpiteiden yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa, joihin ei sisälly unionin rahastoihin perustuvaa osarahoitusta vuonna 2014 sidottujen menojen osalta. Jos nämä toimenpiteet ovat ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, unionin tuomioistuimen olisi selvitettävä *toisaalta*, voidaanko unionin oikeuden säännöksiä pitää PO Texelin hakeman rahoitustuen oikeusperustana.

1 Alkuperäinen kieli: ranska.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Yhteistä markkinajärjestelyä koskeva asetus

4. Kalastus- ja vesiviljelytuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä ja neuvoston asetusten (EY) N:o 1184/2006 ja (EY) N:o 1224/2009 muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 104/2000 kumoamisesta11.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1379/2013 (jäljempänä yhteistä markkinajärjestelyä koskeva asetus)[2] johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Kalastusalan tuottajaorganisaatiot ja vesiviljelyalan tuottajaorganisaatiot, jäljempänä yhdessä ’tuottajaorganisaatiot’, ovat [yhteisen kalastuspolitiikan (YKP)[3]] tavoitteiden saavuttamisen ja yhteisen markkinajärjestelyn asianmukaisen hallinnoinnin varmistamisen kannalta keskeisessä asemassa. Tämän vuoksi on tarpeen vahvistaa kyseisten järjestöjen vastuuta ja tarjota tarvittavaa rahoitustukea, jotta ne voivat olla merkitsevämmässä asemassa kalastuksen päivittäisessä hoidossa, toimien kuitenkin yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteiden mukaisesti määritellyissä puitteissa. – –”

5. Yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 28 artiklassa, jonka otsikko on ”Tuotantoa ja kaupan pitämistä koskeva suunnitelma”, säädetään seuraavaa:

”1. Kunkin tuottajaorganisaation on toimitettava toimivaltaisten kansallisten viranomaistensa hyväksyttäväksi tuotantoa ja kaupan pitämistä koskeva suunnitelma ainakin tärkeimmistä lajeista, joita se pitää kaupan.– –

– –

3. Jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on hyväksyttävä tuotantoa ja kaupan pitämistä koskeva suunnitelma. Kun suunnitelma on hyväksytty, tuottajaorganisaation on viipymättä pantava se täytäntöön.

– –

5. Tuottajaorganisaation on laadittava tuotantoa ja kaupan pitämistä koskevaan suunnitelmaan perustuvasta toiminnastaan vuosikertomus ja toimitettava se kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten hyväksyttäväksi.

6. Tuottajaorganisaatiot voivat saada tuotantoa ja kaupan pitämistä koskevien suunnitelmien laatimista ja täytäntöönpanoa varten tarkoitettua rahoitustukea myöhemmin annettavan, meri- ja kalastuspolitiikan rahoituksen ehtoja vuosina 2014–2020 koskevan unionin säädöksen mukaisesti.

– –”

2 EUVL 2013, L 354, s. 1.

3 Ks. yhteisestä kalastuspolitiikasta, neuvoston asetusten (EY) N:o 1954/2003 ja (EY) N:o 1224/2009 muuttamisesta sekä neuvoston asetusten (EY) N:o 2371/2002 ja (EY) N:o 639/2004 ja neuvoston päätöksen 2004/585/EY kumoamisesta 11.12.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1380/2013 (EUVL 2013, L 354, s. 22, jäljempänä yhteistä kalastuspolitiikkaa koskeva asetus), erityisesti yhteistä markkinajärjestelyä koskevan 35 artiklan 1 ja 3 kohta.

2. Yhteistä strategiakehystä koskeva asetus

6. Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 (jäljempänä yhteistä strategiakehystä koskeva asetus [4]) 1 artiklan neljännessä kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa annetuilla säännöillä ei rajoiteta – – seuraavissa asetuksissa – – annettujen erityissäännösten soveltamista – –.

– –

6) tuleva unionin säädös, jossa vahvistetaan meri- ja kalastuspolitiikalle ohjelmakautena 2014–2020 annettavan rahoitustuen edellytykset (– –"Euroopan meri- ja kalastusrahastoa koskeva asetus")."

7. Yhteistä strategiakehystä koskevan asetuksen 2 artiklan 14 alakohdassa määritellään ”päätökseen saatetun toimen” käsite ”toimeksi, joka on saatettu fyysisesti päätökseen tai toteutettu kokonaisuudessaan ja jonka osalta tuensaajat ovat maksaneet kaikki asiaankuuluvat maksut ja tuensaajille on maksettu vastaava julkinen rahoitusosuus”.

8. Saman asetuksen 65 artiklan, jonka otsikko on ”[Menojen t]ukikelpoisuus”, 1, 2 ja 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Menojen tukikelpoisuus määritetään kansallisten sääntöjen perusteella, paitsi jos tässä asetuksessa tai rahastokohtaisissa säännöissä tai tämän asetuksen tai rahastokohtaisten sääntöjen perusteella on vahvistettu erityissääntöjä.

2. Menot ovat oikeutettuja [Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI-rahastot) [5]] rahoitusosuuteen, jos ne ovat aiheutuneet tuensaajalle ja jos ne on maksettu sen päivän, jona ohjelma esitetään [Euroopan] komissiolle, tai 1 päivän tammikuuta 2014, sen mukaan, kumpi ajankohta on aikaisempi, ja 31 päivän joulukuuta 2023 välisenä aikana. – –

– –

6. Toimia ei valita ERI-rahastojen tuen kohteiksi, jos ne on saatettu fyysisesti päätökseen tai toteutettu kokonaisuudessaan ennen kuin tuensaaja on jättänyt ohjelmaan liittyvän rahoitushakemuksen hallintoviranomaiselle, siitä riippumatta, onko tuensaaja maksanut kaikki asiaankuuluvat maksut.”

4 EUVL 2013, L 347, s. 320.

5 Ks. yhteistä strategiakehystä koskevan asetuksen johdanto-osan toinen perustelukappale.

3. Meri- ja kalatalousrahastoasetus

9. Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta ja neuvoston asetusten (EY) N:o 2328/2003, (EY) N:o 861/2006, (EY) N:o 1198/2006 ja (EY) N:o 791/2007 sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1255/2011 kumoamisesta 15.5.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 508/2014 (jäljempänä meri- ja kalatalousrahastoasetus) [6] 66 artiklassa, jonka otsikko on ”Tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevat suunnitelmat”, säädetään seuraavaa:

”1. EMKR:n tukea myönnetään [yhteistä markkinajärjestelyä koskevan] asetuksen 28 artiklassa tarkoitettujen tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien valmisteluun ja täytäntöönpanoon.

2. Tuotantoa ja markkinoille saattamista koskeviin suunnitelmiin liittyviin menoihin voidaan myöntää EMKR:n tukea vasta sen jälkeen kun jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ovat hyväksyneet [yhteistä markkinajärjestelyä koskevan] asetuksen 28 artiklan 5 kohdassa tarkoitetun vuotuisen kertomuksen.

3. Tämän artiklan mukaisesti tuottajajärjestökohtaisesti vuosittain maksettava tuki ei saa olla yli 3 prosenttia asianomaisen tuottajajärjestön markkinoille saatetun tuotannon keskimääräisestä vuotuisesta arvosta kolmena edeltävänä kalenterivuotena. Vasta äskettäin hyväksytyn tuottajajärjestön osalta tämä tuki ei saa olla yli 3 prosenttia tämän järjestön jäsenten markkinoille saatetun tuotannon keskimääräisestä vuotuisesta arvosta kolmena edeltävänä kalenterivuotena.

4. Asianomainen jäsenvaltio voi myöntää ennakkomaksun, joka on 50 prosenttia rahoitustuesta, sen jälkeen kun tuotantoa ja markkinoille saattamista koskeva suunnitelma on hyväksytty [yhteistä markkinajärjestelyä koskevan] asetuksen 28 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

5. Edellä 1 kohdassa tarkoitettu tuki voidaan myöntää vain tuottajajärjestöille ja tuottajajärjestöjen liitoille.”

B Alankomaiden oikeus

10. Hallinto-oikeuden yleisistä säännöistä 4.6.1992 annetun lain (yleinen hallinto-oikeuslaki) [wet houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht)] [7] 4:23 §:n 1 momentin mukaan hallintoelin myöntää tukea ainoastaan sellaisen säännöksen perusteella, jossa säädetään, mihin toimiin tukea voidaan myöntää.

11. Alankomaissa tuli 1.7.2015 voimaan tukivälineiden määrittämisestä Euroopan rakenne- ja investointirahastojen puitteissa talousasioiden alalla 28.6.2015 annettu talousasioista vastaavan valtiosihteerin määräys (eurooppalaisia TA-avustuksia koskeva määräys) (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)). [8]

12. Meri- ja kalatalousrahastoasetuksessa tarkoitetut toimet voivat saada mainitun määräyksen 2.2 §:n nojalla ministerin tukea hakemuksen perusteella.

6 EUVL 2014, L 149, s. 1.

7 Stb. 1992, nro 315, jäljempänä yleinen hallinto-oikeuslaki.

8 Stcrt. 2015, nro 18094.

13. Mainitun määräyksen 2.3 §:n 1 momentin mukaan ministeri voi myöntää tukea ainoastaan, jos mahdollisuudesta hakea tukea on annettu säädöksiä ja samalla vahvistettu tuen kynnysarvo ja tukihakemuksen jättämisen määräaika.

14. Alankomaiden kuningaskunnassa säädettiin tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien tukimoduulista ajalla 29.8.–16.9.2016 25.8.2016 annetulla talousasioista vastaavan valtiosihteerin määräyksellä N:o WJZ/16105576 eurooppalaisia TA-tukia koskevan määräyksen ja vuoden 2016 TA-tukien saatavuutta koskevan määräyksen muuttamisesta tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien tukimoduulin osalta ja muista muutoksista Euroopan meri- ja kalatalousrahaston puitteissa (regeling 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). [9]

15. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan ”kyseinen tukimoduuli perustuu [meri- ja kalatalousrahastoasetuksen] 66 artiklaan ja koskee yksinomaan tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien valmistelua mutta ei niiden täytäntöönpanoa”.

III Pääasian tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

16. Ministeri hyväksyi 9.7.2014 antamallaan päätöksellä yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 28 artiklan 3 kohdan nojalla PO Texelin tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevan vuoden 2014 suunnitelman, jonka tämä pani viipymättä täytäntöön.

17. Alankomaiden kuningaskunta jätti lokakuussa 2014 komissiolle ajanjaksoa 1.1.2014–31.12.2020 koskevan toimintaohjelman, [10] jonka lopullinen 11.12.2014 laadittu versio hyväksyttiin 25.2.2015. [11]

18. PO Texel jätti 19.5.2015 ministerille meri- ja kalatalousrahastoasetuksen hakemuksen rahoitustuen saamiseksi tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevan vuoden 2014 suunnitelmansa valmisteluun ja täytäntöönpanoon käytettyihin menoihin 66 artiklan nojalla sekä menoihin, jotka koskivat PO Texelin markkinoille saattamisen yhteydessä toteuttamia toimenpiteitä, saman asetuksen 68 artiklan nojalla.

19. Ministeri hylkäsi PO Texelin hakemuksen 10.7.2015 tekemällään päätöksellä seuraavin perusteluin:

– PO Texelin jättäessä tukihakemuksen 19.5.2015 Alankomaiden kuningaskunnassa ei säädetty mahdollisuudesta hakea tukea tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien valmisteluun ja täytäntöönpanoon meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan nojalla eikä myöskään tuottajajärjestöjen toteuttamiin kalastus- ja vesiviljelytuotteiden markkinoille saattamista koskeviin toimenpiteisiin saman asetuksen 68 artiklan nojalla, ja

– PO Texel jätti tukihakemuksensa vasta sen jälkeen, kun se oli laatinut tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevan suunnitelmansa sekä pannut sen täytäntöön ministerin hyväksyttyä sen.

20. Ministeri hylkäsi 13.11.2015 antamallaan päätöksellä PO Texelin oikaisuvaatimuksen perusteettomana.

9 Stcrt. 2016, nro 43926.

10 Ks. meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 17 artikla.

11 Ks. komission 25.2.2015 antama täytäntöönpanopäätös C(2015) 1278 toimintaohjelman nimeltä ”Duurzaam vissen voor de markt” [Kestävää kalastusta markkinoita varten] hyväksymisestä Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta Alankomaille myönnettävää tukea varten.

21. PO Texel väittää College van Beroep voor het bedrijfslevenissä (taloudellis-hallinnollisten asioiden ylioikeus, Alankomaat) kyseisestä päätöksestä nostamansa kanteen tueksi, että se on meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 ja 68 artiklan nojalla oikeutettu EMKR:n rahoitustukeen tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevan vuoden 2014 suunnitelman valmisteluun ja täytäntöönpanoon liittyneisiin menoihin sekä markkinoille saattamisen yhteydessä toteuttamiinsa toimenpiteisiin liittyneisiin menoihin. PO Texel tähdentää yhtäältä, että sen velvollisuutena oli yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 28 artiklan 1 kohdan nojalla laatia ja toimittaa hyväksyttäväksi tuotantoa ja markkinoille saattamista koskeva suunnitelma. PO Texel toteaa toisaalta, että se oli varainhoitovuonna 2014 käyttänyt 100 824 euron summan markkinasuuntauksiin liittyneisiin kustannuksiin. Se vetoaa siihen, että se oli siten tehnyt yhteistyösopimuksen luokkiin III ja IV kuuluvien punakampelan jalostajien kanssa kartoittaakseen tätä kalalajia koskevia uusia markkina-alueita.

22. Ministeri väittää pääasiallisesti, ettei PO Texelille voida myöntää tämän pyytämää tukea sillä perusteella, että tämä haki tukea tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevia suunnitelmiaan varten ennen kuin Alankomaiden lainsäätäjä oli säätänyt tätä tarkoitusta varten sovellettavasta menettelystä. Ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa 19.4.2017 pidetyssä istunnossa ministeri esitti lisäksi neljä argumenttia, jotka esitetään seuraavassa.

23. Ensinnäkin ne markkinoille saattamiseen ja jalostukseen liittyvät toimenpiteet, joita varten tukea haettiin, rahoitetaan EMKR:sta unionin ja jäsenvaltioiden välisenä yhteistyönä toteutettavan hallinnoinnin periaatteen mukaisesti. Tuet siis rahoitetaan osaksi jäsenvaltioiden kansallisista varoista.

24. Toisen argumentin mukaan tukea ei voida myöntää ennen kuin komissio on hyväksynyt toimintaohjelman, jonka kunkin jäsenvaltion on laadittava. Käsiteltävässä asiassa komissio hyväksyi Alankomaiden kuningaskunnan toimintaohjelman 25.2.2015. Tämän jälkeen on irrotettava kansalliset varat, joiden osuus on noin 25 prosenttia.

25. Kolmannen argumentin mukaan meri- ja kalatalousrahastoasetuksen V osaston IV luvussa, joka käsittää 66 ja 68 artiklan, jäsenvaltioille jätetään laaja harkintavalta toimintaohjelmansa täytäntöönpanossa.

26. Neljännessä argumentissa todetaan, että yhteistä strategiakehystä koskevan asetuksen 65 artiklan 6 kohdassa ei sallita tuen myöntämistä jo kokonaan täytäntöön pantujen toimien täytäntöönpanoon.

27. Tämä on se asiayhteys, jossa College van Beroep voor het bedrijfsleven päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1 a) Onko [meri- ja kalatalousrahastoasetuksen] 66 artiklan 1 kohta sen takia, että siinä säädetään, että EMKR:n tukea ”myönnetään” [yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen] 28 artiklassa tarkoitettujen tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien valmisteluun ja täytäntöönpanoon, esteenä sille, että jäsenvaltio vetoaa tuottajaorganisaatiota, joka on jättänyt tällaista tuen myöntämistä koskevan hakemuksen, vastaan siihen, ettei jäsenvaltio ollut hakemuksen jättämisen ajankohtana ottanut käyttöön Euroopan komission hyväksymässä toimintaohjelmassaan eikä menojen tukikelpoisuuden määrittämiseksi annetuissa kansallisissa säännöissä mahdollisuutta tehdä hakemus tietyn menoluokan osalta (käsiteltävässä tapauksessa tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevan suunnitelman valmistelu- ja täytäntöönpanokustannukset) tai tietyn ajanjakson osalta (käsiteltävässä tapauksessa vuosi 2014)?

b) Onko ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen a kohtaan annettavan vastauksen kannalta merkitystä sillä, että tuottajaorganisaatio on [yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen] 28 artiklan perusteella velvollinen laatimaan tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevan suunnitelman ja sen jälkeen, kun jäsenvaltio on hyväksynyt kyseisen suunnitelman, panemaan sen täytäntöön?

2) Mikäli ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen a kohtaan vastataan siten, että [meri- ja kalatalousrahastoasetuksen] 66 artiklan 1 kohta on esteenä sille, että jäsenvaltio vetoaa tuottajaorganisaatiota, joka on jättänyt tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevan suunnitelman valmisteluun ja täytäntöönpanoa tarkoitetun tuen myöntämistä koskevan hakemuksen, vastaan siihen, että kyseinen jäsenvaltio ei hakemuksen jättämisen ajankohtana ollut ottanut käyttöön mahdollisuutta tehdä tällainen hakemus, voiko asianomainen tuenhakija silloin saada [meri- ja kalatalousrahastoasetuksen] 66 artiklan 1 kohdasta suoraan oikeusperustan asianomaisen tuen saamista koskevalle oikeudelle jäsenvaltiotaan kohtaan?

3) Mikäli toiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan siten, että asianomainen tuenhakija voi saada [meri- ja kalatalousrahastoasetuksen] 66 artiklan 1 kohdasta suoraan oikeusperustan asianomaisen tuen saamista koskevalle oikeudelle jäsenvaltiotaan kohtaan, onko [yhteistä strategiakehystä koskevan asetuksen] 65 artiklan 6 kohta tällöin esteenä sille, että tuki myönnetään tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevan suunnitelman valmisteluun ja täytäntöönpanoon siinä tapauksessa, että tukihakemus jätetään sen jälkeen, kun tuotantoa ja markkinoille saattamista koskeva suunnitelma on valmisteltu ja pantu täytäntöön?”

28. Alankomaiden hallitus ja komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. Näiden asianosaisten suulliset lausumat kuultiin 10.4.2019 pidetyssä istunnossa.

IV Asian arviointi

29. Istunnossa esille tulleiden keskustelunaiheiden valossa minusta on aiheellista alustavasti muistuttaa ensinnäkin siitä, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymyksillä pyritään pääasiallisesti selvittämään, onko Alankomaiden hallituksen osarahoitettava meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohdan perusteella tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevan suunnitelman valmistelua ja täytäntöönpanoa varten PO Texelin vuonna 2014 sitomia menoja.

30. Toiseksi huomautan, että ennakkoratkaisupyynnön tarkan kohteen ohella on myös muita kysymyksiä, jotka liittyvät käsiteltävään asiaan tai sovellettavaan lainsäädäntöön ja joita ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole ottanut esille mutta joita voisi olla mielenkiintoista tarkastella. Tämä koskee meri- ja kalatalousrahastoasetuksen ajallista soveltamista koskevaa kysymystä tai täytäntöönpanoasetuksessa (EU) N:o 1418/2013 [12] tuottajajärjestöille asetettuja määräaikoja.

31. Meri- ja kalatalousrahastoasetuksen ajallista soveltamista koskevista edellytyksistä on syytä huomauttaa, että kyseinen asetus laadittiin täydentämään yhteistä markkinajärjestelyä koskevaa asetusta sekä yhteistä strategiakehystä koskevaa asetusta, joissa vahvistetaan unionin rahastoista annettavaa rahoitusta koskevat yleiset edellytykset. Nämä asetukset julkaistiin joulukuussa 2013, jotta niitä voitaisiin alkaa soveltaa jo 1.1.2014. Meri- ja kalatalousrahastoasetusta ei julkaistu samaan aikaan vaan toukokuussa 2014, ja sitä oli määrä alkaa soveltaa 1.1.2014. [13] On selvää, että meri- ja kalatalousrahastoasetuksen taannehtivuus on jo luonteensa puolesta omiaan synnyttämään ongelmia useiden erilaisten sovellettavien säännösten ja varsinkin unionin oikeuden säännösten ja kansallisen oikeuden säännösten välisessä yhteensovittamisessa.

12 [Yhteistä markkinajärjestelyä koskevan] asetuksen mukaisista tuotantoa ja kaupan pitämistä koskevista suunnitelmista 17.12.2013 annettu komission täytäntöönpanoasetus (EUVL 2013, L 353, s. 40).

13 Ks. mainitun asetuksen johdanto-osan 101 perustelukappale ja 130 artikla.

32. Ongelmia ovat kärjistäneet täytäntöönpanoasetuksen N:o 1418/2013 2 artiklan 1 kohdassa vahvistetut määräajat. Kyseisen säännöksen mukaan ennen 1.1.2014 tunnustettujen tuottajajärjestöjen oli näet toimitettava ensimmäiset tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevat suunnitelmansa toimivaltaisille kansallisille viranomaisille helmikuun 2014 loppuun mennessä eli reilusti ennen meri- ja kalatalousrahastoasetuksen julkaisemista. Voidaankin pohtia niitä seurauksia, joita selkeän ja yhtenäisen oikeuskehyksen puuttuessa saattaa olla sillä, että tuottajajärjestöt eivät noudata tätä määräaikaa.

33. Mainittujen kysymysten mielekkyydestä huolimatta on todettava, että ne eivät ole keskustelun aiheena ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tai asianosaisten eikä edes Alankomaiden hallituksen aloitteesta. Tästä on syytä korostaa, että mainittu hallitus vahvisti istunnossa, että PO Texelin hakemusta ei ollut hylätty sen vuoksi, että tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevan suunnitelman esittämiselle asetettua määräaikaa ei olisi noudatettu.

34. Olen siten sitä mieltä, että unionin tuomioistuimen on rajattava arviointinsa, kuten se yleensä tekeekin, ennakkoratkaisukysymyksiin sellaisina kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on ne esittänyt, jotta se voisi antaa tälle tuomioistuimelle ehdottoman hyödyllisen vastauksen.

35. Ehdotankin tutkittavaksi ensin ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen a ja b kohtaa ja heti sen jälkeen kolmatta ennakkoratkaisukysymystä. Nämä koskevat näet tuottajajärjestön hakeman rahoituksen unionin oikeudessa säänneltyjä aineellisia edellytyksiä, joiden pohjalta on arvioitava käsiteltävän kansallisen oikeussäännön yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa. Toiseksi otan kantaa siihen, miten – koska mainittu oikeussääntö olisi minusta sivuutettava – olisi vastattava toiseen ennakkoratkaisukysymykseen, joka koskee mahdollisuutta soveltaa suoraan meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohtaa.

A Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

36. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii kaksiosaisessa ensimmäisessä kysymyksessään lähinnä kyseessä olevan kansallisen oikeussäännön yhdenmukaisuutta tuottajajärjestöille myönnettävän tuen alalla sovellettavien asetusten kanssa. Unionin tuomioistuimen on erityisesti otettava kantaa meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohdan tulkintaan, kun sitä luetaan yhdessä yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 28 artiklan 6 kohdan kanssa.

37. Mainitun asetuksen 28 artiklan 6 kohdassa, jossa vahvistetaan tuottajajärjestöjen toiminnan yleiset puitteet yhteisen kalastuspolitiikan yhteydessä, säädetään, että kyseiset tuottajajärjestöt ”*voivat saada* tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien laatimista ja täytäntöönpanoa varten tarkoitettua rahoitustukea”[14] myöhemmin annettavassa säädöksessä, joka on vuonna 2014 annettu meri- ja kalatalousrahastoasetus, vahvistettavien edellytysten mukaisesti.

38. Meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohdassa kuitenkin säädetään, että ”EMKR:n *tukea myönnetään* [yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen] 28 artiklassa tarkoitettujen tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien valmisteluun ja täytäntöönpanoon”.[15]

14 Kursivointi tässä.

15 Kursivointi tässä.

39. Meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artikla on siis laadittu eri tavalla yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen voimaantulon jälkeen; tässä viimeksi mainitussa asetuksessa viitataan erityisiin säännöksiin, joissa vahvistetaan meri- ja kalastuspolitiikalle vuosina 2014–2020 myönnettävän rahoituksen edellytykset,[16] kuten yhteistä strategiakehystä koskevassa asetuksessa, jossa täsmennetään, että kyse on meri- ja kalatalousrahastoasetuksesta.[17]

40. Yhteistä strategiakehystä koskevaan asetukseen, yhteistä markkinajärjestelyä koskevaan asetukseen ja meri- ja kalatalousrahastoasetukseen, joita alettiin soveltaa 1.1.2014, sisältyvien käsiteltävässä asiassa sovellettavien säännösten nivoutuminen toisiinsa voi ensi näkemältä näyttää ristiriitaiselta. Säännösten rakenteen ja ajallisen peräkkäisyyden valossa niiden tulkintaa koskeva epäröinti hälvenee kuitenkin nopeasti.

41. Huomautan ensinnäkin, että erot asetusten sanamuodoissa johtuvat niiden yleisten oikeussääntöjen laadinnasta, joita täydennettiin myöhemmin erityissäännöksillä. Meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohdan – joka on siten yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 28 artiklan 6 kohtaan nähden sekä *lex specialis* että *lex posterior* – selvästä sanamuodosta ilmenee, että lainsäätäjä on ilmaissut täsmällisen aikeen luoda tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien rahoitusta koskeva erityinen säännös, jolla rajataan aiempaa tiukemmin jäsenvaltioille yleensä myönnettyä harkintavaltaa tilanteessa, jossa ERI-rahastoja hallinnoidaan yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin avulla.[18]

42. Meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohdan eri kieliversioiden tarkastelu ja mainitun säännöksen vertailu kyseisen asetuksen muiden artiklojen kanssa vahvistavat tämän toteamuksen.

43. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on aiheellisesti huomauttanut, meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohdan saksan, englannin, italian, hollannin ja ruotsin kieliversioissa todetaan, että EMKR:n ”tukea myönnetään” tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien valmisteluun ja täytäntöönpanoon. Sama pätee muihin kieliversioihin, kuten espanjan, tšekin ranskan, puolan ja portugalin versioihin. Sitä vastoin saman asetuksen 68 artiklan 1 kohdassa todetaan, että EMKR:n tukea ”voidaan myöntää” kalastus- ja vesiviljelytuotteiden markkinoille saattamista koskeviin toimenpiteisiin.

44. Kyseinen sanamuotojen ero ei ole ainoa meri- ja kalatalousrahastoasetuksessa. Esimerkkeinä samanlaisesta pakottavasta sanamuodosta voidaan mainita kyseisen asetuksen 58 artikla, 77 artiklan 1 kohta sekä 89 artiklan 1 kohta, kun taas pelkkä rahoitusmahdollisuus mainitaan useammassa artiklassa, kuten erityisesti mainitun asetuksen 48 artiklan 3 kohdassa, 54 artiklan 1 kohdassa sekä 67 artiklan 1 kohdassa.

45. On selvää, että nämä muotoilujen eroavaisuudet eivät ole mikään sattuma vaan johtuvat unionin lainsäätäjän tosiasiallisesta valinnasta erityisesti meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohdan osalta.

16 Ks. yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 28 artiklan 6 kohta.

17 Ks. yhteistä strategiakehystä koskevan asetuksen 1 artiklan neljännen kohdan 6 alakohta.

18 Ks. erityisesti yhteistä strategiakehystä koskevan asetuksen 4 artiklan 3 ja 4 kohta.

46. Edellä todetusta on aiheellista muistuttaa mainitun asetuksen lainvalmistelutöiden taustasta. Valmistelutyö vahvistaa unionin lainsäätäjän selkeän pyrkimyksen mainitun artiklan osalta. Komissio oli näet ehdottanut muotoilua, jonka mukaan ”EMKR:n tukea *voidaan myöntää*”,[19] kun taas Euroopan parlamentti halusi korvata sen ilmauksella ”EMKR:n tukea myönnetään”, jotta voitiin varmistaa EMKR:n tuki tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien valmisteluun ja täytäntöönpanoon.[20]

47. Huomautan vielä, että tämä unionin lainsäätäjän valitsema sanamuoto on sopusoinnussa sen yhteisen kalastuspolitiikan puitteissa käyttöön ottaman rahoitusjärjestelmän sekä tällä järjestelmällä tavoitellun tavoitteen kanssa.

48. Tältä osin on otettava huomioon tuottajajärjestöille asetettu velvollisuus laatia tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevia suunnitelmia[21] ja panna ne viipymättä täytäntöön.[22] Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee tätä näkökohtaa unionin tuomioistuimelta ensimmäisen kysymyksensä b kohdassa, jolla täydennetään ensimmäisen kysymyksen a kohtaa. Tällöin onkin järkeenkäypää, että tuottajajärjestöt voisivat laskea rahoitustuen varaan uuden yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteiden toteuttamiseen, johon niitä on kannustettu 1.1.2014 alkaen, osallistumisensa tässä vaiheessa.

49. EMKR:n rahoitustuella tavoiteltavasta tavoitteesta on tuotava esille, että tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien laatimisen ja täytäntöönpanon rahoitukseen liittyvät eri säännökset ovat perusteltavissa tuottajajärjestöille annetulla keskeisellä asemalla.[23] Niille on erityisesti uskottu nämä toimenpiteet, jotta ne voisivat osallistua sellaisen yhteisen kalastuspolitiikan toteuttamiseen, jolla on tarkoitus taata, että ”kalastus- ja vesiviljelytoimilla edistetään ympäristön ja talouden kestävyyttä sekä sosiaalista kestävyyttä pitkällä aikavälillä” sekä ”älykästä, kestävää ja osallistavaa kasvua koskevaa Eurooppa 2020 –strategiaa [[24]]”.[25]

50. Näiden suunnitelmien valmistelun ja täytäntöönpanon merkitystä tukee yhtäältä se, että ainoastaan tuottajajärjestöt saavat tällä perusteella tätä erityistä tukea, mikä merkitsee huomattavaa eroa muihin ERI-rahastoihin perustuvaan rahoitukseen verrattuna,[26] sekä toisaalta se, että jäsenvaltiot voivat myöntää heti suunnitelmien hyväksymisen jälkeen EMKR:sta ennakkomaksun, joka on 50 prosenttia rahoitustuesta.[27]

51. Onkin syytä ottaa huomioon, että säätäessään tuottajajärjestöjen velvollisuudesta laatia tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevia suunnitelmia unionin lainsäätäjä on uskonut niille tehtävän, jolla ne voivat tosiasiallisesti vaikuttaa yleisen edun mukaisen tehtävän toteuttamiseen, millä voidaan loogisesti perustella sitä, että osa tuottajajärjestöjen menoista on otettava jäsenvaltioiden vastuulle.

19 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta [neuvoston asetuksen (EY) N:o 1198/2006 ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 861/2006 sekä yhdennetystä meripolitiikasta annetun neuvoston asetuksen N:o XXX/2011 kumoamisesta] [KOM(2011) 804 final]. Ks. kyseisen ehdotuksen 69 artiklan 1 kohta.

20 Ks. Euroopan parlamentin kalatalousvaliokunnan 8.8.2013 laatimaan mietintöön – joka koskee muutettua ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta [neuvoston asetuksen (EY) N:o 1198/2006 ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 861/2006 sekä yhdennetystä meripolitiikasta annetun neuvoston asetuksen N:o XXX/2011 kumoamisesta] – sisältyvä tarkistus. Ks. lisäksi tarkistus 1893, joka sisältyy Euroopan parlamentin kalatalousvaliokunnan 17.1.2013 laatimaan tarkistuksia 1655–2069 koskevaan mietintöluonnokseen ja jonka perusteluissa todetaan seuraavaa: ”Tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien valmisteluun ja täytäntöönpanoon on annettava rahoituksellista tukea, jotta varmistetaan, että kaikkiin Euroopan unionissa toimiviin tuottajajärjestöihin sovelletaan samoja sääntöjä.”

21 Ks. yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 28 artiklan 1 kohta.

22 Ks. yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 28 artiklan 3 kohta.

23 Ks. yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen johdanto-osan seitsemäs perustelukappale.

24 Ks. viittauksesta mainittuun strategiaan yhteistä strategiakehystä koskevan asetuksen 4 artikla sekä meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 6 artikla.

25 Ks. yhteistä kalastuspolitiikkaa koskevan asetuksen johdanto-osan neljäs perustelukappale ja meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 6 artiklan 1 kohta.

26 Ks. meri- ja kalatalousrahastoasetuksen johdanto-osan 20 perustelukappale ja 66 artiklan 5 kohta.

27 Ks. meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 4 kohta. Ks. lisäksi tämän ratkaisuehdotuksen 63 kohta.

52. Kaikista edellä mainituista syistä katson, että periaate oikeudesta käsiteltävässä asiassa kyseessä olevaan rahoitukseen on meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohdan nojalla selvä. Jos unionin lainsäätäjä myöntää tällaisen oikeuden, jäsenvaltion lainsäätäjä ei voi eksplisiittisesti tai implisiittisesti kieltää asianomaisilta henkilöiltä tätä oikeutta. Tästä seuraa, että tällaisia vaikutuksia mahdollisesti aiheuttava kansallinen lainsäädäntö olisi ristiriidassa meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohdan kanssa.

53. Ehdotan täten, että unionin tuomioistuin vastaa ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen a ja b kohtaan siten, että meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä sille, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa jäsenvaltion lainsäädännössä ei säädetä yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 28 artiklassa tarkoitettujen tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien valmistelua ja täytäntöönpanoa varten 1.2014 alkaen sidottujen menojen rahoittamisesta EMKR:stä.

B Kolmas ennakkoratkaisukysymys

54. Kolmannella kysymyksellä pyritään selvittämään, voiko se, että suunnitelmien toimeenpano on saatu päätökseen siinä vaiheessa, kun niiden valmistelulle ja täytäntöönpanolle haetaan rahoitustukea, olla perusteena sille, että rahoitustuki evätään meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohdan mukaisen osarahoituksen periaatteen vastaisesti vedoten yhteistä strategiakehystä koskevan asetuksen 65 artiklan 6 kohdassa säädettyihin rajoituksiin.

55. Voisin kiteyttää vastaustani viittaamalla uudelleen periaatteeseen, jonka mukaan erityislaki on etusijalla yleiseen lakiin nähden.[28] Meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohtaan perustuvien tukien myöntämistä koskevien erityisedellytysten vuoksi ei näet ole mahdollista soveltaa muihin ERI-rahastoihin perustuvaa rahoitusta koskevia yleisiä sääntöjä. Esittäisin tässä yhteydessä kuitenkin muutamia systemaattisia argumentteja.

56. Ensinnäkään ei olisi johdonmukaista, että ensin tuottajajärjestöjä vaadittaisiin panemaan välittömästi suunnitelmansa täytäntöön meri- ja kalatalousrahastoasetuksen mukaisesti, ja sen jälkeen niiltä evättäisiin rahoitus yhteistä strategiakehystä koskevan asetuksen yleisen säännöksen eli kyseisen asetuksen 65 artiklan 6 kohdan nojalla, jonka mukaan toimet jätetään ERI-rahastojen tuen ulkopuolelle, ”jos ne on saatettu fyysisesti päätökseen tai toteutettu kokonaisuudessaan” ennen rahoituksen hakemista, käsiteltävässä tapauksessa yhdeksi vuodeksi.

57. Toiseksi voidaan esittää myös muita argumentteja yhteisen kalastuspolitiikan suunnittelusta, johon myönnetään EMKR:n rahoitustukea jäsenvaltioiden kanssa yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin puitteissa.[29]

58. Tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien valmistelu ja täytäntöönpano ovat osa ajanjakson 2014–2020 kokonaisvaltaista ohjelmasuunnittelua eli osa sitä toimintaohjelmaa, josta jäsenvaltiot ovat vastuussa sen jälkeen kun komissio on sen hyväksynyt.[30]

59. Tällä yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanon käsitteellä voidaan perustella sitä, että menoihin voidaan myöntää tukea vasta, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet tuottajajärjestöjen vuotuisen toimintakertomuksen.[31]

28 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 41 kohta.

29 Ks. yhteistä kalastuspolitiikkaa koskevan asetuksen johdanto-osan 63 perustelukappale sekä meri- ja kalatalousrahastoasetuksen johdanto-osan 12 perustelukappale, 7 artikla ja V osasto.

30 Ks. meri- ja kalatalousrahastoasetuksen johdanto-osan 24 perustelukappale, 6 artiklan 5 kohta sekä 17 artiklan 1 kohta. Muiden rahoitettavien toimenpiteiden valintaperusteet vahvistetaan komission valvonnassa mainitun asetuksen 113 artiklan a alakohdan mukaisesti.

31 Ks. meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 2 kohta.

60. Edellä esitetystä seuraa mielestäni selvästi, että tuottajajärjestöt voivat hakea rahoitustukea ainoastaan suunnitelman paitsi *tehokkaan* myös yhteisen kalastuspolitiikan puitteissa ajettavien tavoitteiden kannalta *tyydyttävän* täytäntöönpanon perusteella.

61. Tuottajajärjestön vuonna 2014 sitomilla menoilla voidaan siis käytännössä perustella rahoitustukea koskeva hakemus vasta vuonna 2015 tuottajajärjestön vuosikertomuksen hyväksymisen jälkeen.

62. Alankomaiden hallituksen esittämän tulkinnan noudattamisella olisi siten epälooginen seuraus eli se, että kaikki rahoitus menettäisi tehonsa kyseisellä ajanjaksolla.

63. Yhden vuoden aika, joka vähintäänkin kuluu menojen sitomisajankohdasta siihen ajankohtaan, jolloin menojen perusteltavuus tutkitaan, on saanut unionin lainsäätäjän säätämään, että jäsenvaltio voi myöntää ennakkomaksun, joka on 50 prosenttia rahoitustuesta.[32] Myös tässä tapauksessa voidaan a contrario pohtia, miten myönnettyyn ennakkoon vaikuttaisi se, jos suunnitelman täytäntöönpanon päätökseen saattaminen yhden vuoden osalta johtaisi siihen, että oikeus rahoitukseen lakkaa.

64. Kaiken edellä esitetyn perusteella päättelen, että EMKR:n tukien myöntämistä monivuotisiin suunnitelmiin koskevien erityisedellytysten vuoksi ei voida soveltaa niitä yleisiä sääntöjä, joihin Alankomaiden hallitus vetoaa ja joilla säännellään unionin muista rahastoista annettavaa rahoitusta.

65. Ehdotan täten, että unionin tuomioistuin vastaa kolmanteen kysymykseen siten, että yhteistä strategiakehystä koskevan asetuksen 65 artiklan 6 kohtaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohtaan perustuvan rahoitustuen myöntämiselle tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevan suunnitelman valmistelua ja täytäntöönpanoa varten 1.1.2014 alkaen sidottuihin menoihin tilanteessa, jossa tukihakemus on jätetty kyseisen suunnitelman valmistelun ja täytäntöönpanon jälkeen.

66. Kun otetaan huomioon toinen argumentti, jonka ministeri on esittänyt tuen hylkäämistä koskevan päätöksensä pysyttämisen tueksi,[33] unionin tuomioistuimen olisi mielestäni tehtävä lisätarkennus voidakseen antaa hyödyllisen vastauksen ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle.

67. Voidaankin kysyä, voiko tukihakemus koskea menoa, joka on sidottu ennen kuin komissio on hyväksynyt jäsenvaltion laatiman toimintaohjelman.[34] Tämä on tilanne käsiteltävässä tapauksessa, sillä PO Texel haki rahoitusta vuodelle 2014, mutta komissio hyväksyi Alankomaiden viranomaisten lokakuussa 2014 jättämän toimintaohjelman 25.2.2015.

68. Mainittu kysymys näyttää minusta ratkeavan, kun yhteistä strategiakehystä koskevan asetuksen 65 artiklan 2 kohtaa, jossa ei viitata toimintaohjelman *hyväksymisajankohtaan*, luetaan yhdessä meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 130 artiklan kanssa, jossa meri- ja kalatalousrahastoasetuksen soveltamisen alkamispäiväksi vahvistetaan 1.1.2014.

69. Meri- ja kalatalousrahastoasetuksessa ei ole erityissäännöstä, mutta myös yhteistä strategiakehystä koskevan asetuksen 65 artiklan 2 kohdasta käy ilmi, että ajanjakso, josta lähtien menoille voidaan saada EMKR:n tukea, alkaa 1.1.2014.

70. Ensimmäiset 25.8.2016 annetut kansalliset säännökset, joilla mahdollistettiin rahoitustuen hakeminen yksinomaan markkinoille saattamista koskevan suunnitelman *valmisteluun* vasta 29.8.2016 alkaen, eivät siten mielestäni ole yhteensopivia meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohdan eivätkä yhteistä strategiakehystä koskevan asetuksen 65 artiklan 2 kohdan kanssa.

32 Ks. meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 4 kohta.

33 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 24 kohta ja ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen a kohdan loppuosa.

34 Ks. toimintaohjelman laatimista koskevasta velvollisuudesta tämän ratkaisuehdotuksen 58 kohta.

71. Käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa koskevan tarkasteluni päätteeksi haluan yleisemmällä tasolla painottaa ilmapiiriä, jonka pitäisi mielestäni vallita unionin oikeuden soveltamisessa tuottajajärjestöille osoitettujen niiden tehtävien erityispiirteiden vuoksi, jotka otetaan huomioon myönnettäessä EMKR:n rahoitusta näihin tehtäviin.

72. Kuten olen edellä jo tuonut esiin,[35] on syytä ottaa huomioon, että käsiteltävässä asiassa merkitykselliset säännökset ovat syntyneet kaikkea muuta kuin täydellisen lainsäädäntöteknisen prosessin tuloksena. Ei pidä unohtaa etenkään sitä, että unionin lainsäätäjä antoi meri- ja kalatalousrahastoasetuksen myöhäisessä vaiheessa. Lisäksi myös jäsenvaltiot panivat omalta osaltaan täytäntöön unionin oikeuden säännökset jokseenkin myöhään siitä syystä, että kyseessä ollut EU:n lainsäädäntö annettiin muutamaa päivää ennen sen voimaantuloa.[36] Tässä yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanoa koskevassa EU:n säädöskehyksessä sitä paitsi asetettiin hyvin tiukat määräajat, eikä kyseinen kehys ollut kaikilta osiltaan edes kovin selkeä.

73. Sekä kansallisten että jäsenvaltioiden viranomaisten olisi siten mielestäni edellä kuvatun kaltaisessa asiayhteydessä omaksuttava kyseessä olevien säännösten tulkinnassa ja soveltamisessa lähestymistapa, joka ei olisi kohtuuttoman jäykkä. Säännöksiä on mielestäni perusteltua soveltaa myötämielisesti ja kohtuullisesti, mikä olisi täysin sopusoinnussa unionin lainsäätäjän ajaman tavoitteen eli sen kanssa, että tuottajajärjestöjä kannustetaan tekemään aloitteita 1.1.2014 alkaen toteutetun yhteisen kalastuspolitiikan puitteissa sen sijaan, että heikennetään niiden aloitteellisuutta.

C Toinen ennakkoratkaisukysymys

74. Toisen ennakkoratkaisukysymyksen tutkiminen edellyttää, että unionin tuomioistuin toteaa, kuten ehdotan edellä esitetyistä syistä, että kansallinen oikeussääntö, jossa tuottajajärjestöiltä evätään oikeus hakea EMKR:n rahoitustukea vuodesta 2014 alkaen sidottuihin menoihin, on sivuutettava. Tällöin vastauksia on annettava toiseen ennakkoratkaisukysymykseen, jolla pyritään selvittämään, voidaanko meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohtaa pitää oikeusperustana kansallisen rahoitustuen myöntämiselle näille menoille.

75. Tätä ennen on tarkasteltava toisen ennakkoratkaisukysymyksen merkitystä ja laajuutta.

76. Totean näet yhtäältä, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin käytti ennakkoratkaisupyynnössään ilmaisua ”rechtsgrondslag”. Se on myös nimenomaisesti viitannut hallinto-oikeuden yleisistä säännöistä annetun lain 4:23 §:n 1 momenttiin.[37] Mainittu tuomioistuin tiedustelee siis ilmeisesti unionin tuomioistuimelta, voidaanko meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohtaa pitää *riittävänä oikeusperustana* sille, että hallintoviranomaista voidaan vaatia maksamaan tukea, vaikka kansallisesta lainsäädännöstä puuttuu vastaava oikeusperusta, jota edellytetään hallinto-oikeuden yleisistä säännöistä annetun lain 4:23 §:n 1 momentissa.

77. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tulkintapyyntö voidaan toisaalta mieltää myös laajemmin niin, että se koskee meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohdan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettua välitöntä oikeusvaikutusta.

35 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 31 kohta.

36 Neljästä käsiteltävässä asiassa sovellettavasta asetuksesta, joista kaksi on annettu 11.12.2013 ja kaksi muuta 17.12.2013, yhteistä strategiakehystä koskeva asetus julkaistiin 20.12.2013, mutta kolme muuta eli yhteistä kalastuspolitiikkaa koskeva asetus, yhteistä markkinajärjestelyä koskeva asetus sekä täytäntöönpanoasetus N:o 1418/2013 julkaistiin 28.12.2013.

37 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 10 kohta.

78. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymykseen vastaaminen ei kysymyksen ensiksi mainitun tulkinnan mukaan tuota erityisiä vaikeuksia ainakaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa.[38] SEUT 288 artiklan toisen kohdan mukaan ”asetus pätee yleisesti[, s]e on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä *sovelletaan sellaisenaan* kaikissa jäsenvaltioissa”.[39] Lisäksi unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa, että velvollisuus soveltaa unionin oikeuden määräyksiä ja säännöksiä myös viran puolesta, mikäli ne täyttävät edellytykset välittömän oikeusvaikutuksen aikaansaamiseksi,[40] vastakkaisten kansallisten säännösten olemassa olosta huolimatta, ei koske ainoastaan kansallisia tuomioistuimia vaan myös kaikkia valtion elimiä, myös hallintoviranomaisia.[41]

79. Meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohdan välittömän oikeusvaikutuksen, joka voisi olla toisen ennakkoratkaisukysymyksen kohteena laajemmassa mielessä, osalta on tuskin riidanalaista, että kyseisellä säännöksellä on tarkoitus antaa tuottajajärjestöille oikeus rahoitustukeen. Tästä toteaisin, että mainitun asetuksen 66 artiklan 1 kohdan sanamuotoon sisältyvä maininta tällaisesta oikeudesta, jota tuottajajärjestöt voivat käyttää, on paitsi selvä ja täsmällinen myös ehdoton siinä mielessä, että rahoituksen myöntäminen ei kuulu kansallisten tai EU:n viranomaisten harkintavallan piiriin. Näin ollen kyseinen säännös täyttää välittömän oikeusvaikutuksen edellytykset unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti.[42]

80. En siis yhdy komission näkemykseen, jonka mukaan rahoitustukihakemus voitaisiin yhteistä strategiakehystä koskevan asetuksen 4 artiklan 4 kohdan nojalla hylätä pelkästään sillä perusteella, että kansallisesta oikeudesta puuttuu säännös, jossa säädetään kyseisen oikeuden käytöstä tai joka on menositoumuksen perustana. On näet poissuljettua, että viive, jolla jäsenvaltio luo menettelyn, jolla unionin oikeudessa yksityisille annettua oikeutta voidaan tosiasiallisesti käyttää, voisi haitata kyseisen oikeuden tunnustamista.[43]

81. Siten on selvää, että meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohta takaa tuottajajärjestöille sellaisen tuen myöntämisen, joka on tarkoitettu tukemaan käsiteltävässä asiassa kyseessä olevien tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien valmistelua ja täytäntöönpanoa. Tässä mielessä kyseinen säännös on riittävä oikeusperusta Alankomaiden viranomaisille tällaisen tuen myöntämiseksi, ja se on myös säännös, johon tuottajajärjestöt voivat vedota suoraan hallintoviranomaisissa ja kansallisessa tuomioistuimessa.

82. Tämä välipäätelmä herättää kuitenkin seuraavan oleellisen kysymyksen: vaikka kiistämättömänä tosiseikkana pidettäisiin, että meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohta on oikeusperusta taloudellisia tukitoimenpiteitä koskevalle oikeudelle, johon tuottajajärjestöt voivat vedota Alankomaiden viranomaisiin nähden, on silti selvitettävä, mitä konkreettisia seurauksia tämän oikeuden käytöllä on tarkasteltavana olevassa tilanteessa. Toisin sanoen voidaan esittää seuraava arkipäiväinen kysymys: mitä tuottajajärjestöt voivat tarkalleen ottaen vaatia? Tai vielä selkeämmin, mikä on se määrä tai prosenttiosuus kustannuksista, jota niille kuuluvan rahoituksen on vastattava?

38 Ks. vastauksen mahdollisesta mutkikkuudesta kansallisella tasolla esim. 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, erityisesti s. 123–164 ja s. 217–247.

39 Kursivointi tässä.

40 Ks. asetusten välitöntä sovellettavuutta koskevien periaatteiden viimeaikaisen kertauksen osalta tuomio 30.3.2017, Lingurár (C-315/16, EU:C:2017:244, 17–19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

41 Ks. mainitun periaatteen esittelyn osalta tuomio 22.6.1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, 30 ja 31 kohta) ja tuomio 9.9.2003, CIF (C-198/01, EU:C:2003:430, 49 kohta) sekä asetusten soveltamisesta tuomio 14.6.2012, Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (C-606/10, EU:C:2012:348, 75 kohta) ja tuomio 5.3.2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, 90 ja 91 kohta).

42 Ks. mainitun oikeuskäytännön seikkaperäisen käsittelyn osalta ratkaisuehdotukseni asiassa Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, ratkaisuehdotuksen 33–55 kohta).

43 Vrt. tuomio 17.5.1972, Leonesio (93/71, EU:C:1972:39, 19 kohdan ensimmäinen alakohta, 20 kohta sekä 21 kohdan toinen alakohta) ja tuomio 8.2.1973, komissio v. Italia (30/72, EU:C:1973:16, 6 kohdan kolmas alakohta ja 7 kohdan ensimmäinen alakohta).

83. Edellä mainittuun kysymykseen vastaamiseksi on arvioitava, kuinka meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohdan perusteella voidaan – kun on jo todettu, että tuottajajärjestöillä on oikeus tukeen – määrittää myönnettävän tuen määrä.

84. Mainitun asetuksen 66 artiklan 1 kohdan perusteella ei yksistään ole mahdollista määrittää myönnettävän tuen määrää. Kyseisen säännöksen sanamuodosta näet ilmenee, että siinä ainoastaan mainitaan rahoitusperiaate hyvin yleisin sanakääntein. Mainitun asetuksen 66 artiklan 1 kohtaa on tämän vuoksi luettava yhdessä saman asetuksen muiden säännösten kanssa.

85. Meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 2 kohdassa säädetään näet yhtäältä, että menojen tukikelpoisuuden edellytyksenä on, että tukihakemuksen käsittelyyn toimivaltainen kansallinen viranomainen hyväksyy tuottajajärjestön vuotuisen toimintakertomuksen. Toisaalta kyseisen asetuksen 66 artiklan 3 kohdassa säädetään eräistä käytännön menettelytavoista. Vaikka kyseisessä säännöksessä vahvistetaan yläraja myönnettävän tuen määrälle, vähimmäistasosta ei ole säännöksiä.

86. Kyseisten säännösten lukeminen yhdessä johtaa välttämättä hallintoviranomaisten harkintavallan tunnustamiseen kyseisellä alalla. Tätä toimintavapautta on kuitenkin rajoitettu. Kuten olen tämän ratkaisuehdotuksen edellisissä kohdissa jo tähdentänyt, meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohtaan sisältyy vähimmäistae, eräänlainen ”kova ydin”, joka jäsenvaltioiden on joka tapauksessa pantava täytäntöön:[44] tuottajajärjestöiltä ei siis voida evätä tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien valmisteluun ja täytäntöönpanoon tarkoitettua tukea.

87. Tuottajajärjestöille kuuluvan rahoitustuen on siten oltava yhtäältä *oikeasuhteinen* tuottajajärjestöille yhteisen kalastuspolitiikan puitteissa asetettujen velvollisuuksien luonteen ja merkityksen vuoksi. Tuki ei tosin sanoen voi olla niin pieni, että se tekisi tyhjäksi sen kannustavan vaikutuksen, joka tuella on määrä olla näiden järjestöjen toimintaan. Johdonmukaisuuden ja yhdenvertaiseen kohtelun nimissä ja asianomaisten markkinoiden vääristymien estämiseksi tuen määrä *ei toisaalta voi olla irrallaan* sen tuen määrästä, jonka viranomaiset ovat myöhemmin määrittäneet kauden 2014–2020 loppuosalle.

88. Unionin tuomioistuimen asiana ei siten mielestäni ole käsiteltävän asian puitteissa mennä pidemmälle ja siten todellisuudessa viedä kansallisilta viranomaisilta harkintavalta, joka niille on meri- ja kalatalousrahastoasetuksessa myönnetty siinä säädettyjen rajojen puitteissa.

89. Meri- ja kalatalousrahastoasetuksesta johdettavien periaatteiden soveltaminen kansallisissa viranomaisissa ei kuitenkaan jää kokonaan valvonnan ulkopuolelle. Unionin tuomioistuin on näet todennut, että vaikka unionin oikeuden oikeussäännöissä jätetään jäsenvaltioille harkintavaltaa, se ei kuitenkaan estä tarkastamasta, ovatko kyseiset valtiot ylittäneet näiden oikeussääntöjen osalta harkintavaltansa rajat.[45].

90. Yhtä selvää on myös se, että mainitussa asetuksessa säädettyjen sääntöjen rikkominen voi johtaa sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskevan kanteen nostamiseen asianomaista jäsenvaltiota vastaan, jos unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut edellytykset täyttyvät.[46]

44 Ks. vastaavasti direktiivien välittömän oikeusvaikutuksen laajuudesta esim. tuomio 14.7.1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, 17 kohta); tuomio 1.7.2010 Gassmayr (C-194/08, EU:C:2010:386 51 kohta) ja tuomio 24.1.2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, 35 kohta).

45 Ks. tuomio 24.10.1996, Kraaijeveld ym. (C-72/95, EU:C:1996:404, 59 kohta). Ks. lisäksi tuomio 26.5.2011, Stichting Natuur en Milieu ym. (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, 103 kohta).

46 Ks. tuomio 9.11.1991, Francovich ym. (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428) ja tuomio 5.3.1996, Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79).

91. Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että toiseen ennakkoratkaisukysymykseen voidaan vastata siten, että meri- ja kalatalousrahastoasetuksen 66 artiklan 1 kohdassa tuottajajärjestöille myönnetään oikeus vaatia EMKR:n rahoitustukea tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien valmistelua ja täytäntöönpanoa varten 1.1.2014 alkaen sidottuihin menoihin. Asianomaisen jäsenvaltion tehtävänä on siten varmistaa mainitun asetuksen 66 artiklan 2 kohdassa säädetyn, haettavan tuen myöntämistä koskevan edellytyksen täyttyminen sekä määrittää osarahoituksen määrä harkintavaltansa puitteissa mainitun asetuksen 66 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

V Ratkaisuehdotus

92. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa College van Beroep voor het bedrijfslevenin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta ja neuvoston asetusten (EY) N:o 2328/2003, (EY) N:o 861/2006, (EY) N:o 1198/2006 ja (EY) N:o 791/2007 sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1255/2011 kumoamisesta 15.5.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 508/2014 66 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä sille, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa jäsenvaltion lainsäädännössä ei säädetä kalastus- ja vesiviljelytuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä ja neuvoston asetusten (EY) N:o 1184/2006 ja (EY) N:o 1224/2009 muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 104/2000 kumoamisesta 11.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1379/2013 28 artiklassa tarkoitettujen tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien suunnitelmien valmistelun ja täytäntöönpanon rahoittamisesta Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta (EMKR) 1.1.2014 alkaen.

2) Asetuksen N:o 508/2014 66 artiklan 1 kohdassa kalastustuotteiden tuottajajärjestöille ja vesiviljelytuotteiden tuottajajärjestöille myönnetään oikeus vaatia EMKR:n rahoitustukea tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevan suunnitelman valmistelua ja täytäntöönpanoa varten 1.1.2014 alkaen sidottuihin menoihin. Asianomaisen jäsenvaltion tehtävänä on varmistaa mainitun asetuksen 66 artiklan 2 kohdassa säädetyn, haettavan tuen myöntämistä koskevan edellytyksen täyttyminen sekä määrittää osarahoituksen määrä harkintavaltansa puitteissa mainitun asetuksen 66 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

3) Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 65 artiklan 6 kohtaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä asetuksen N:o 508/2014 66 artiklan 1 kohtaan perustuvan rahoitustuen myöntämiselle tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevan suunnitelman valmistelua ja täytäntöönpanoa varten 1.1.2014 alkaen sidottuihin menoihin tilanteessa, jossa tukihakemus on jätetty kyseisen suunnitelman valmistelun ja täytäntöönpanon jälkeen.