Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MICHAL BOBEK
esitatud 26. juunil 2019[1]

Kohtuasi C-386/18

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

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud College van Beroep voor het bedrijfsleven (apellatsiooniastme halduskohus majandusküsimustes, Madalmaad))

Eelotsusetaotlus – Ühine kalanduspoliitika – Määrus (EL) nr 508/2014 – Euroopa Merendus- ja Kalandusfond (EMKF) – Tootmis- ja turustuskavad – Artikli 66 lõige 1 – Rahaline toetus nende kavade ettevalmistamiseks ja rakendamiseks – Toetuse taotluse esitamise võimaluse puudumine liikmesriigi õiguses – Õigus nõuda määrusega ette nähtud toetust – Vahetu õigusmõju – Kulude rahastamiskõlblikkuse tingimused – Erinormid – Liikmesriikide kaalutlusõigus rahalise toetuse suuruse kindlaksmääramisel

I. Sissejuhatus

1. Kas tootjaorganisatsioonil, mille tegevus seisneb mõistliku kalanduse soodustamise ja kalandustoodete müügitingimuste parandamise meetmete võtmises, on õigus liikmesriigi valitsuse poolsele kaasrahastamisele oma tootmis- ja turustuskava ettevalmistamiseks ja rakendamiseks?

2. See on sisuliselt küsimus, mille on esitanud eelotsusetaotluse esitanud kohus, kus on vaidlustatud minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteiti (põllumajanduse, looduse ja toidukvaliteedi minister, edaspidi „minister“) poolt Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheersgroep Texel UA (edaspidi „PO Texel“) taotluse rahuldamata jätmine põhjusel, et ajal, mil see tootjaorganisatsioon taotluse esitas ehk enne 2016. aastat, ei andnud ükski liikmesriigi õigusnorm sellist võimalust.

3. *Esiteks* palutakse Euroopa Kohtul niisiis öelda, kas liidu õigusega on kooskõlas sellised riiklikud meetmed, milles ei ole ette nähtud 2014. aastal tehtud kulude kaasrahastamist Euroopa fondidest. Kui need meetmed on liidu õigusega vastuolus, peab Euroopa Kohus *teiseks* otsustama, kas PO Texeli taotletud rahalise toetuse andmise õiguslikuks aluseks saavad olla liidu õiguse sätted.

1 Algkeel: prantsuse.

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

1. Ühise turukorralduse määrus

4. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1379/2013 kalapüügi- ja vesiviljelustoodete turu ühise korralduse kohta, millega muudetakse nõukogu määruseid (EÜ) nr 1184/2006 ja (EÜ) nr 1224/2009 ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 104/2000 (edaspidi „ühise turukorralduse määrus“)[2], põhjenduses 7 on märgitud:

„Kalapüügi- ja vesiviljelussektori tootjaorganisatsioonidel („tootjaorganisatsioonid“) on ühise kalanduspoliitika[3] ja ühise turukorralduse eesmärkide saavutamisel võtmeroll. Seetõttu on tarvis suurendada nende vastutust ja pakkuda neile vajalikul määral finantstoetust, et nad saaksid täita olulisemat rolli kalapüügi igapäevases majandamises, järgides samal ajal ühise kalanduspoliitika eesmärkidega kindlaks määratud raamistikku. […]“

5. Ühise turukorralduse määruse artiklis 28 „Tootmis- ja turustamiskava“ on sätestatud:

„1. Iga tootjaorganisatsioon esitab oma pädevatele riiklikele asutustele heakskiitmiseks tootmis- ja turustamiskava vähemalt peamiste turustatavate liikide kohta. […]

[…]

3. Tootmis- ja turustamiskava kiidavad heaks pädevad riiklikud asutused. Pärast kava heakskiitmist hakkab tootjaorganisatsioon seda viivitamata rakendama.

[…]

5. Tootjaorganisatsioon koostab aastaaruande oma tootmis- ja turustamiskava kohase tegevuse kohta ja esitab selle oma pädevatele riiklikele asutustele heakskiitmiseks.

6. Tootjaorganisatsioonid võivad saada finantstoetust tootmis- ja turustamiskavade koostamiseks ja rakendamiseks kooskõlas tulevase liidu õigusaktiga, millega kehtestatakse ajavahemikuks 2014–2020 merendus- ja kalanduspoliitika finantstoetuse saamise tingimused.

[…]“.

2 ELT 2013, L 354, lk 1.

3 Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1380/2013 ühise kalanduspoliitika kohta, millega muudetakse nõukogu määruseid (EÜ) nr 1954/2003 ja (EÜ) nr 1224/2009 ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EÜ) nr 2371/2002 ja (EÜ) nr 639/2004 ning nõukogu otsus 2004/585/EÜ (ELT 2013, L 354, lk 22, edaspidi „ühise kalanduspoliitika määrus“), eelkõige artikli 35 lõiked 1 ja 3, mis puudutavad ühist turukorraldust.

2. Ühise strateegilise raamistiku määrus

6. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1303/2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006 (edaspidi „ühise strateegilise raamistiku määrus“)[4], artikli 1 neljandas lõigus on sätestatud:

„Käesolevas määruses ette nähtud eeskirju kohaldatakse, ilma et see piiraks […] erisätteid, mis on ette nähtud järgmiste määrustega […]:

[…]

6) tulevane liidu õigusakt, millega kehtestatakse merendus- ja kalanduspoliitika finantstoetuse saamise tingimused programmiperioodiks 2014–2020 (EMKFi määrus).“

7. Ühise strateegilise raamistiku määruse artikli 2 punktis 14 on mõiste „lõpetatud tegevus“ määratletud järgmiselt: „tegevus, mis on füüsiliselt lõpetatud või täielikult läbi viidud ning mille puhul on kõik vastavad maksed toetusesaaja poolt tehtud ja vastav avaliku sektori rahaline osalus toetusesaajatele välja makstud“.

8. Nimetatud määruse artikli 65 „[Kulude r]ahastamiskõlblikkus“ lõigetes 1, 2 ja 6 on sätestatud:

„1. Kulude rahastamiskõlblikkus määratakse kindlaks riiklike eeskirjade põhjal, välja arvatud juhul, kui käesolevas määruses või fondispetsiifilistes eeskirjades või käesoleva määruse või nende eeskirjade alusel on kehtestatud erieeskirjad.

2. Kulud on Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest[5] toetuse saamiseks kõlblikud juhul, kui need on tekkinud toetusesaajal ja need on tasutud ajavahemikus alates programmi [Euroopa K]omisjonile esitamise kuupäevast või 1. jaanuarist 2014 – olenevalt sellest, kumb kuupäev on varasem – kuni 31. detsembrini 2023. […]

[…]

6. Tegevusi ei valita Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide toetuse saajaks juhul, kui need on füüsiliselt lõpetatud või täielikult ellu viidud enne, kui korraldusasutusele on esitatud programmi alusel rahastamistaotlus, olenemata sellest, kas toetusesaaja on kõik asjassepuutuvad maksed ära teinud või mitte.“

4 ELT 2013, L 347, lk 320.

5 Vt ühise strateegilise raamistiku määruse põhjendus 2.

3. EMKFi määrus

9. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta määruse (EL) nr 508/2014 Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EÜ) nr 2328/2003, (EÜ) nr 861/2006, (EÜ) nr 1198/2006 ja (EÜ) nr 791/2007 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1255/2011 (edaspidi „EMKFi määrus“) [6] artiklis 66 on sätestatud:

„1. EMKF toetab [ühise turukorralduse määruse] artiklis 28 osutatud tootmis- ja turustuskavade ettevalmistamist ja rakendamist.

2. Tootmis- ja turustuskavadega seotud kulutused on EMKFi jaoks rahastamiskõlblikud ainult pärast seda, kui iga liikmesriigi pädevad asutused on heaks kiitnud [ühise turukorralduse määruse] artikli 28 lõikes 5 viidatud iga-aastase aruande.

3. Käesoleva artikli kohaselt tootjaorganisatsioonile aasta kohta antav toetus ei tohi ületada 3% kõnealuse tootjaorganisatsiooni poolt turule lastud aastatoodangu keskmisest väärtusest kolme eelneva kalendriaasta jooksul. Hiljuti tunnustatud tootjaorganisatsioonide puhul ei tohi kõnealune toetus ületada 3% kõnealuse organisatsiooni liikmete poolt turule lastud aastatoodangu keskmisest väärtusest kolme eelneva kalendriaasta jooksul.

4. Kui asjaomane liikmesriik on kiitnud heaks [ühise turukorralduse määruse] artikli 28 lõikes 3 viidatud tootmis- ja turustuskava, võib ta teha ettemakse, mis on 50% rahalisest toetusest.

5. Lõikes 1 osutatud toetust antakse ainult tootjaorganisatsioonidele ja tootjaorganisatsioonide ühendustele.“

B. Madalmaade õigus

10. 4. juuni 1992. aasta seaduse, millega kehtestatakse haldusõiguse üldnormid (haldusseadustiku üldosa seaduse) (wet houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht)) [7], artikli 4:23 lõike 1 kohaselt maksab haldusorgan toetust ainult õigusnormi alusel, kus on sätestatud, milliste tegevuste eest võib toetust maksta.

11. Majandusküsimuste riigisekretäri 28. juuni 2015. aasta määrus nr WJZ/15083650, millega määratakse kindlaks Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide raames majandussektoris rakendatavad toetusinstrumendid (määrus Euroopa Liidu toetuste kohta majandussektoris) (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], jõustus Madalmaades 1. juulil 2015.

12. Selle määruse artikli 2.2 kohaselt võib minister taotluse alusel määrata toetuse EMKFi määruses nimetatud tegevustele.

13. Nimetatud määruse artikli 2.3 lõike 1 kohaselt võib minister määrata toetuse üksnes juhul, kui ta on ette näinud toetuse taotluse esitamise võimaluse, määrates kindlaks toetuse piirmäära ja taotluse esitamise tähtpäeva.

6 ELT 2014, L 149, lk 1.

7 *Stb*. 1992, nr 315, edaspidi „haldusseadustiku üldosa seadus“.

8 *Stcrt*. 2015, nr 18094.

14. Majandusküsimuste riigisekretäri 25. augusti 2016. aasta määrusega nr WJZ/16105576, millega muudetakse määrust Euroopa Liidu toetuste kohta majandussektoris ja määrust Euroopa Liidu toetuste majandussektoris andmise kohta 2016. aastal seoses mooduliga, mille raames antakse toetusi tootmis- ja turustuskavadele, ning tehakse muud muudatused Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi raames (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], nägi Madalmaade Kuningriik ette mooduli, mille raames antakse toetusi tootmis- ja turustuskavadele perioodil 29. augustist kuni 16. septembrini 2016.

15. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul „oli selle toetusmooduli aluseks [EMKFi] määruse artikkel 66 ning see ei puudutanud mitte tootmis- ja turustuskava rakendamist, vaid ainult selle ettevalmistamist".

III. Põhikohtuasja asjaolud ja eelotsuse küsimused

16. 9. juuli 2014. aasta otsusega kiitis minister ühise turukorralduse määruse artikli 28 lõike 3 alusel heaks PO Texeli 2014. aasta tootmis- ja turustuskava, mida viimane seejärel kohe rakendama asus.

17. Madalmaade Kuningriik esitas 2014. aasta oktoobris komisjonile perioodi 1. jaanuar 2014 kuni 31. detsember 2020 rakenduskava [10], mille 11. detsembri 2014. aasta lõplik versioon kiideti heaks 25. veebruaril 2015. [11]

18. PO Texel esitas 19. mail 2015 ministrile taotluse, et saada rahalist toetust seoses 2014. aasta tootmis- ja turustuskava ettevalmistamiseks ja rakendamiseks kantud kuludega vastavalt EMKFi määruse artiklile 66 ning samuti võetud turustusmeetmetega seotud kuludega vastavalt sama määruse artiklile 68.

19. 10. juuli 2015. aasta otsusega jättis minister PO Texeli taotluse rahuldamata järgmistel põhjustel:

– ajal, mil PO Texel toetust taotles, ehk 19. mail 2015, ei olnud Madalmaade Kuningriigis ette nähtud võimalust esitada taotlusi toetuse saamiseks tootmis- ja turustuskavade ettevalmistamiseks ja rakendamiseks vastavalt EMKFi määruse artiklile 66 ega tootjaorganisatsioonide poolt võetud kalapüügi- ja vesiviljelustoodete turustusmeetmete jaoks vastavalt selle määruse artiklile 68, ning

– PO Texel esitas toetuse taotluse alles pärast seda, kui ta oli tootmis- ja turustuskava koostanud ning seda pärast ministri heakskiitu rakendanud.

20. Minister jättis 13. novembri 2015. aasta otsusega PO Texeli vaide põhjendamatuse tõttu rahuldamata.

21. Selle otsuse peale College Beroep voor het bedrijfslevenile (apellatsiooniastme halduskohus majandusküsimustes, Madalmaad) esitatud kaebuses väidab PO Texel, et ta vastab EMKFi määruse artiklite 66 ja 68 kohaselt EMKFi rahalise toetuse saamise nõuetele nii 2014. aasta tootmis- ja turustuskava ettevalmistamise ja rakendamise kulude kui ka tema poolt võetud turustusmeetmetega

9 *Stcrt.* 2016, nr 43926.

10 Vt EMKFi määruse artikkel 17.

11 Vt komisjoni 25. veebruari 2015. aasta rakendusotsus C(2015) 1278, millega kiidetakse Madalmaadele Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi toetuse andmise eesmärgil heaks rakenduskava „Duurzaam vissen voor de markt" (Turu jaoks säästev kalapüük).

seotud kulude osas. Esiteks väidab PO Texel, et ühise turukorralduse määruse artikli 28 lõike 1 kohaselt pidi ta tootmis- ja turustuskava koostama ja esitama. Teiseks kinnitab PO Texel, et kandis 2014. aastal 100 824 euro ulatuses turusuundumustega seotud kulusid. Ta toob esile, et sõlmis näiteks koostöölepingu III ja IV tüüpi merilesta töötlejatega seda liiki kala jaoks turuväljundi leidmiseks.

22. Minister leiab sisuliselt, et ta ei saa PO Texelile taotletud toetust anda, kuna viimane esitas tootmis- ja turustuskavadega seotud taotluse enne seda, kui Madalmaade seadusandja nägi selleks ette vastava menetluse. Peale selle esitas minister 19. aprillil 2017 eelotsusetaotluse esitanud kohtus toimunud kohtuistungil alljärgnevad neli argumenti.

23. Esiteks rahastatakse EKMFist turustamise ja töötlemisega seotud meetmeid, mille jaoks toetust taotleti, vastavalt liidu ja liikmesriikide koostöös toimuva eelarve täitmise põhimõttele. Seega kaasrahastatakse toetusi liikmesriikide vahenditest.

24. Teiseks ei saa toetust anda enne, kui komisjon on heaks kiitnud rakenduskava, mille peab koostama iga liikmesriik. Käesoleval juhul kiitis komisjon Madalmaade Kuningriigi rakenduskava heaks 25. veebruaril 2015. Seejärel tuleb vabastada liikmesriigi vahendid, mis moodustavad 25%.

25. Kolmandaks on EMKFi määruse V jaotise IV peatükis, kus paiknevad artiklid 66 ja 68, jäetud liikmesriigile ulatuslik kaalutlusõigus oma rakenduskava rakendamisel.

26. Neljandaks ei ole ühise strateegilise raamistiku määruse artikli 65 lõike 6 kohaselt lubatud juba täielikult ellu viidud tegevuste rakendamise toetamine.

27. Neil asjaoludel otsustas College van Beroep voor het bedrijfsleven (apellatsiooniastme halduskohus majandusküsimustes) menetluse peatada ning esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. a) Kas [EMKFi määruse] artikli 66 lõige 1, mis sätestab, et [EMKF] toetab [ühise turukorralduse määruse] artiklis 28 osutatud tootmis- ja turustuskavade ettevalmistamist ja rakendamist, ei luba liikmesriigil jätta sellist toetust taotlenud tootjaorganisatsiooni taotlust rahuldamata põhjendusega, et kõnealune liikmesriik ei olnud taotluse esitamise ajal näinud oma rakenduskavas, mille komisjon oli heaks kiitnud, ega liikmesriigi õigusnormides, mis käsitlevad rahastamiskõlblike kulude kindlaksmääramist, ette sellise taotluse esitamise võimalust teatud kulude kategooria puhul (käesoleval juhul tootmis- ja turustuskavade ettevalmistamise ja rakendamisega seotud kulud) või teatud ajavahemikuks (käesoleval juhul 2014. aasta)?

b) Kas esimese küsimuse punktile a vastamisel on tähtis, et tootjaorganisatsioon on vastavalt [ühise turukorralduse määruse] artiklile 28 kohustatud koostama tootmis- ja turustuskava ja pärast seda, kui liikmesriik on tootmis- ja turustamiskava heaks kiitnud, kõnealust tootmis- ja turustuskava rakendama?

2. Kas juhul, kui esimese küsimuse punktile a vastatakse nii, et [EMKFi määruse] artikli 66 lõige 1 ei luba liikmesriigil jätta tootmis- ja turustuskavade ettevalmistamiseks ja rakendamiseks toetust taotlenud tootjaorganisatsiooni taotlust rahuldamata põhjendusega, et kõnealune liikmesriik ei olnud näinud taotluse esitamise ajal sellise taotluse esitamise võimalust ette, on [EMKFi määruse] artikli 66 lõige 1 otsene õiguslik alus, millele tuginedes võib asjaomane taotleja esitada oma asukohaliikmesriigile kõnealuse toetuse nõude?

3. Kas juhul, kui teisele küsimusele vastatakse nii, et [EMKFi määruse] artikli 66 lõige 1 on otsene õiguslik alus, millele tuginedes võib asjaomane taotleja esitada oma asukohaliikmesriigile kõnealuse toetuse nõude, siis ei luba [ühise strateegilise raamistiku määruse] artikli 65 lõige 6 anda tootmis- ja turustuskava ettevalmistamiseks ja rakendamiseks toetust, kui toetuse taotlus esitatakse pärast seda, kui tootmis- ja turustamiskava on välja töötatud ja seda on rakendatud?“

28. Kirjalikud seisukohad esitasid Madalmaade valitsus ja komisjon. Nende poolte suulised seisukohad kuulati ära kohtuistungil, mis toimus 10. aprillil 2019.

IV. Analüüs

29. Kohtuistungil vaidluse all olnud küsimusi silmas pidades näib mulle alustuseks olevat kohane märkida, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimustega soovitakse esiteks sisuliselt kindlaks teha, kas Madalmaade valitsus peab EMKFi määruse artikli 66 lõike 1 alusel kaasrahastama PO Texeli poolt 2014. aastal tootmis- ja turustuskava ettevalmistamiseks ja rakendamiseks kantud kulusid.

30. Teiseks märgin, et eelotsusetaotluse selle konkreetse eseme kõrval võivad teatud huvi siiski pakkuda ka teised selle kohtuasja või kohaldatava õigusega seotud küsimused, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus tõstatanud ei ole. Nii on see küsimusega, mis puudutab EMKFi määruse ajalist kohaldamist, või küsimusega, mis seondub tootjaorganisatsioonidele rakendusmääruses (EL) nr 1418/2013[12] kehtestatud tähtaegadega.

31. EMKFi määruse ajalise kohaldamise tingimuste kohta tuleb märkida, et kõnealune määrus oli mõeldud täiendama ühise turukorralduse määrust ja ühise strateegilise raamistiku määrust, milles kehtestatakse Euroopa fondidest rahastamise üldtingimused. Need määrused avaldati 2013. aasta detsembris, et neid saaks kohaldada juba alates 1. jaanuarist 2014. EMKFi määrust ei avaldatud samal ajal, vaid 2014. aasta mais, ent selles nähti siiski ette selle kohaldamine alates 1. jaanuarist 2014[13]. Vaieldamatult võib selle määruse tagasiulatuv laad juba iseenesest tekitada raskusi erinevate kohaldatavate sätete, eelkõige liidu õiguse ja liikmesriigi õiguse sätete omavahel koordineerimisega.

32. Need raskused on veelgi suuremad rakendusmääruse nr 1418/2013 artikli 2 lõikes 1 sätestatud tähtaegade tõttu. Selle sätte kohaselt pidid nimelt enne 1. jaanuari 2014 tunnustatud tootjaorganisatsioonid esitama oma esimesed tootmis- ja turustuskavad pädevatele asutustele enne 2014. aasta veebruari lõppu ehk enne EMKFi määruse avaldamist. Selge ja sidusa õigusliku raamistiku puudumise tõttu on küsitav, millised tagajärjed võivad kaasneda sellega, kui tootjaorganisatsioonid seda tähtaega ei järginud.

33. Ehkki tegu on huvitavate küsimustega, tuleb märkida, et need ei ole igal juhul vaidluse esemeks ei eelotsusetaotluse esitanud kohtu, poolte ega ka Madalmaade valitsuse algatusel. Siinkohal tuleb rõhutada, et viimane kinnitas kohtuistungil, et PO Texeli taotlust ei jäetud rahuldamata tootmis- ja turustuskava esitamise tähtaja rikkumise tõttu.

34. Neil asjaoludel olen arvamusel, et Euroopa Kohus piirab, nagu ta üldreeglina teeb, oma seisukohavõtu eelotsuse küsimustega eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt esitatud kujul, et anda viimasele rangelt tarvilik vastus.

35. Seetõttu teen ettepaneku analüüsida kõigepealt üksteise järel esimese eelotsuse küsimuse punkte a ja b ja seejärel kolmandat eelotsuse küsimust. Need puudutavad nimelt tootjaorganisatsiooni poolt taotletava rahastamise sisulisi tingimusi, mis on liidu õigusega reguleeritud ja mille alusel tuleb hinnata asjaomase liikmesriigi õigusnormi kooskõla. Kuna minu hinnangul tuleb liikmesriigi norm kohaldamata jätta, võtan seejärel seisukoha, milline vastus tuleks anda teisele eelotsuse küsimusele, mis puudutab võimalust kohaldada otse EMKFi määruse artikli 66 lõiget 1.

12 Komisjoni 17. detsembri 2013. aasta rakendusmäärus, milles käsitletakse [ühise turukorralduse määruse] kohaseid tootmis- ja turustamiskavasid (ELT 2013, L 353, lk 40).

13 Vt selle määruse põhjendus 101 ja artikkel 130.

A. Esimene eelotsuse küsimus

36. Esimese eelotsuse küsimusega, mis jaguneb kaheks osaks, küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt, kas asjaomane liikmesriigi norm on kooskõlas tootjaorganisatsioonidele toetuste andmise valdkonnas kehtivate määrustega. Konkreetsemalt tuleb Euroopa Kohtul võtta seisukoht, kuidas tõlgendada EMKFi määruse artikli 66 lõiget 1 koosmõjus ühise turukorralduse määruse artikli 28 lõikega 6.

37. Selle määruse, millega on kehtestatud ühise kalanduspoliitika raames tootjaorganisatsioonide tegevuse üldine raamistik, artikli 28 lõikes 6 on nimelt sätestatud, et need organisatsioonid „*võivad* saada finantstoetust tootmis- ja turustamiskavade koostamiseks ja rakendamiseks“ [14] vastavalt tingimustele, mis kehtestatakse tulevases liidu õigusaktis, milleks 2014. aastal sai EMKFi määrus.

38. Viimati nimetatud määruse artikli 66 lõike 1 kohaselt aga „EMKF *toetab* [ühise turukorralduse määruse] artiklis 28 osutatud tootmis- ja turustuskavade ettevalmistamist ja rakendamist“ [15].

39. Niisiis võib tõdeda, et EMKFi määruse artikkel 66 on sõnastatud teistmoodi pärast seda, kui olid jõustunud ühise turukorralduse määrus, milles on viidatud erisätetele, millega kehtestatakse ajavahemikuks 2014–2020 merendus- ja kalanduspoliitika finantstoetuse saamise tingimused [16], ja ühise strateegilise raamistiku määrus, milles on täpsustatud, et tegemist on EMKFi määrusega [17].

40. Esmapilgul võib näida, et ühise strateegilise raamistiku määruses, ühise turukorralduse määruses ja EMKFi määruses sisalduvad vastavat küsimust reguleerivad sätted, mis kõik kuuluvad kohaldamisele 1. jaanuarist 2014, on omavahel vastuolus. Võttes aga arvesse nende struktuuri ja ajalist järgnevust, saab kõik nende tõlgendamist puudutavad kahtlused hajutada.

41. Märgin kõigepealt, et need sõnastuslikud erinevused tulenevad sellest, et kõigepealt töötati välja üldnormid, mida hiljem erinormidega täiendati. EMKFi määruse artikli 66 lõike 1 – mis on ühise turukorralduse määruse artikli 28 lõike 6 suhtes nii erinorm kui ka hilisem norm – selgest sõnastusest tuleneb, et liidu seadusandja on väljendanud selget soovi kehtestada tootmis- ja turustuskavade rahastamist käsitlev erinorm, millega piiratakse liikmesriikide kaalutlusõigust võrreldes sellega, mis neil tavapäraselt Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud liidu ja liikmesriikide koostöös toimuva eelarve täitmise korral on [18].

42. Seda tõdemust kinnitab ka EMKFi määruse artikli 66 lõike 1 erinevate keeleversioonide analüüs ja võrdlus teiste selle määruse artiklitega.

43. Nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus õigesti märgib, on EMKFi määruse artikli 66 lõike 1 saksa-, inglis-, itaalia-, hollandi- ja rootsikeelses versioonis sätestatud, et EMKF „toetab“ tootmis- ja turustuskavade koostamist ja rakendamist. Samamoodi on see teistes keeleversioonides, näiteks hispaania, tšehhi, prantsuse, poola ja portugali keeles. EMKFi määruse artikli 68 lõike 1 kohaselt seevastu EMKF „võib toetada“ kalapüügi- ja vesiviljelustoodete turustamismeetmeid.

44. See sõnastuslik erinevus ei ole EMKFi määruses ainus. Samasuguse imperatiivse sõnastuse näidetena võib tuua EMKFi määruse artikli 58, artikli 77 lõike 1 ja artikli 89 lõike 1, samas kui lihtsalt rahastamise võimalus on ette nähtud rohkemates artiklites, nagu eelkõige selle määruse artikli 48 lõikes 3, artikli 54 lõikes 1 ja artikli 67 lõikes 1.

14 Kohtujuristi kursiiv.

15 Kohtujuristi kursiiv.

16 Vt ühise turukorralduse määruse artikli 28 lõige 6.

17 Vt ühise strateegilise raamistiku määruse artikli 1 neljanda lõigu punkt 6.

18 Vt eelkõige ühise strateegilise raamistiku määruse artikli 4 lõiked 3 ja 4.

45. Ilmselgelt ei ole need sõnastuslikud erinevused juhuslikud, vaid kajastavad liidu seadusandja tegelikku valikut ja seda eelkõige EMKFi määruse artikli 66 lõike 1 puhul.

46. Siinkohal on paslik meelde tuletada seda määrust ettevalmistavat seadusandlikku tööd. See kinnitab, et liidu seadusandjal oli selle artikliga seoses selge tahe. Komisjon tegi küll ettepaneku kasutada sõnastust „EMKF *võib toetada*“ [19], ent Euroopa Parlament eelistas asendada selle sõnastusega „EMKF *toetab*“, tagamaks, et tootmis- ja turustuskavade ettevalmistamine ja rakendamine saaks EMKFi toetuse. [20]

47. Märgin viimaks, et liidu seadusandja otsus valida selline sõnastus on kooskõlas tema poolt ühise kalanduspoliitika raames kehtestatud rahastamise süsteemi ning sellega taotletavate eesmärkidega.

48. Siinkohal tuleb arvesse võtta tootjaorganisatsioonidele pandud kohustust tootmis- ja turustuskavad vastu võtta [21] ning neid kohe rakendama asuda [22]. Selle kohta on eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult küsinud oma esimese küsimuse punktis b, mis täiendab esimese küsimuse punkti a. Sellises olukorras on loogiline, et tootjaorganisatsioonid võivad arvestada rahalise toetusega selles uue ühise kalanduspoliitika eesmärkide saavutamises osalemise etapis, milleks neid on julgustatud alates 1. jaanuarist 2014.

49. EMKFi rahaliste toetuste eesmärgi puhul tuleb rõhutada, et tootmis- ja turustuskavade koostamise ja rakendamise rahastamist käsitlevad eri sätted on põhjendatud tootjaorganisatsioonidele omistatud olulise rolliga [23]. Viimastele on pandud spetsiifiliselt kohustus võtta need meetmed, et osaleda nõnda ühise kalanduspoliitika elluviimises, mille eesmärk on „[tagada, et] püügitegevus ja vesiviljelus toetaksid keskkonna, majanduse ja sotsiaalset jätkusuutlikkust“ ning mis „[toetab] aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegiat „Euroopa 2020“[[24]]“. [25]

50. Nende kavade ettevalmistamise ja rakendamise olulisust kinnitab ka see, et esiteks võivad selleks seda konkreetset toetust saada üksnes tootjaorganisatsioonid – see on oluline erinevus teiste Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide rahastamisega võrreldes [26] –, ning teiseks see, et kohe pärast nende kavade heaks kiitmist võivad liikmesriigid teha ettemakse, mis on 50% EMKFi rahalisest toetusest [27].

51. Seetõttu tuleb arvesse võtta, et nähes ette, et tootjaorganisatsioonid peavad välja töötama tootmis- ja turustuskavad, pani liidu seadusandja neile kohustuse osaleda tõhusalt üldise huvi ülesande täitmisel, mis õigustab loogiliselt liikmesriikidele pandud kohustust võtta enda kanda osa nende kuludest.

19 Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, [millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1198/2006 ja nõukogu määrus (EÜ) nr 861/2006 ning nõukogu määrus (EÜ) nr XXX/2011 integreeritud merenduspoliitika kohta] (KOM(2011) 804 (lõplik)). Vt selle ettepaneku artikli 69 lõige 1.

20 Vt muudatus 438, mis sisaldub Euroopa Parlamendi kalanduskomisjoni 8. augusti 2013. aasta aruandes muudetud ettepaneku kohta: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1198/2006 ja nõukogu määrus (EÜ) nr 861/2006 ning nõukogu määrus (EÜ) nr XXX/2011 integreeritud merenduspoliitika kohta. Vt ka muudatus 1893, mis sisaldub Euroopa Parlamendi kalanduskomisjoni 17. jaanuari 2013. aasta aruande eelnõus, mis käsitleb muudatusi 1655–2069 ning mida on põhjendatud järgmiselt: „Tootmis- ja turustuskavade ettevalmistamist ja rakendamist tuleb rahaliselt toetada, et tagada kõigile liidu tootjaorganisatsioonidele ühesugused reeglid“.

21 Vt ühise turukorralduse määruse artikli 28 lõige 1.

22 Vt ühise turukorralduse määruse artikli 28 lõige 3.

23 Vt ühise turukorralduse määruse põhjendus 7.

24 Selle strateegia kohta vt ühise strateegilise raamistiku määruse artikkel 4 ning EMKFi määruse artikkel 6.

25 Vt ühise kalanduspoliitika määruse põhjendus 4 ja EMKFi määruse artikli 6 lõige 1.

26 Vt EMKFi määruse põhjendus 20 ja artikli 66 lõige 5.

27 Vt EMKFi määruse artikli 66 lõige 4. Vt ka käesoleva ettepaneku punkt 63.

52. Kõigil neil põhjustel leian, et EMKFi määruse artikli 66 lõige 1 annab põhimõtteliselt õiguse seda toetust saada. Kuivõrd liidu seadusandja on selle õiguse andnud, ei või liikmesriigi seadusandja ei sõnaselgelt ega normi kehtestamata jätmisega huvitatud isikuid sellest õigusest ilma jätta. Sellest järeldub, et liikmesriigi õigusnormid, millega selline tagajärg kaasneb, ei ole kooskõlas EMKFi määruse artikli 66 lõikega 1.

53. Seetõttu teen ettepaneku vastata esimese eelotsuse küsimuse punktidele a ja b, et EMKFi määruse artikli 66 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid nagu põhikohtuasjas käsitletavad, kus ei ole ette nähtud ühise turukorralduse määruse artiklis 28 nimetatud tootmis- ja turustuskavade ettevalmistamise ja rakendamise rahastamist EMKFi vahenditest nende kulude osas, mis on tehtud pärast 1. jaanuari 2014.

B. Kolmas eelotsuse küsimus

54. Selle küsimuse eesmärk on kindlaks teha, kas see, et kavade ettevalmistamiseks ja rakendamiseks toetuse taotlemise ajaks on nende kavade elluviimine juba lõpetatud, võib õigustada EMKFi määruse artikli 66 lõikest 1 tulenevast kaasrahastamise põhimõttest hoolimata rahalise toetuse andmisest keeldumist ühise strateegilise raamistiku määruse artikli 65 lõikes 6 sätestatud erandite alusel.

55. Võiksin vastamisel piirduda veel kord viitamisega põhimõttele, mille kohaselt tuleb üldnormi ja erinormi vastuolu korral kohaldada erinormi[28]. Teiste Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kaudu toimuvat rahastamist reguleerivate üldnormide kohaldamine on välistatud EMKFi määruse artikli 66 lõikes 1 nimetatud toetuse andmise eriliste tingimuste tõttu. Soovin siiski lisada mõne süsteemset laadi argumendi.

56. Esiteks on loogiline, et tootjaorganisatsioonidele ei saa panna kõigepealt EMKFi määrusega kohustust oma kavasid kohe rakendama asuda ning seejärel keelduda mis tahes rahastamisest vastavalt ühise strateegilise raamistiku määruse üldnormile ehk vastavalt selle määruse artikli 65 lõikele 6, mis välistab „Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide toetuse [saamise] juhul, kui [tegevus] on füüsiliselt lõpetatud või täielikult ellu viidud“ enne antud juhul üheaastast rahastamist käsitleva taotluse esitamist.

57. Teiseks võib esile tuua muid argumente, mis seonduvad liidu ja liikmesriikide koostöös toimuva eelarve täitmise raames EMKFi kaudu rahastatava ühise kalanduspoliitika planeerimisega[29].

58. Ühelt poolt on tootmis- ja turustuskavade ettevalmistamine ja rakendamine üks osa aastateks 2014–2020 planeeritud tegevustest ehk rakenduskavast, mille eest vastutab pärast sellele komisjoni heakskiidu saamist liikmesriik.[30]

59. Selline ühise kalanduspoliitika elluviimise kontseptsioon õigustab seda, et kulud on abikõlblikud alles pärast seda, kui liikmesriigid on tootjaorganisatsiooni iga-aastase tegevusaruande heaks kiitnud.[31]

60. Sellest tuleneb minu hinnangul selgelt, et tootjaorganisatsioonid saavad rahalist toetust taotleda pärast seda, kui kava on *reaalselt* ning ka ühise kalanduspoliitikaga taotletavaid eesmärke silmas pidades *rahuldavalt* ellu viidud.

28 Vt käesoleva ettepaneku punkt 41.

29 Vt ühise kalanduspoliitika määruse põhjendus 63 ning EMKFi määruse põhjendus 12, artikkel 7 ja V jaotis.

30 Vt EMKFi määruse põhjendus 24 ning artikli 6 lõige 5 ja artikli 17 lõige 1. Teiste rahastatavate meetmete valikukriteeriumide kehtestamine on komisjoni kontrolli all vastavalt selle määruse artikli 113 punktile a.

31 Vt EMKFi määruse artikli 66 lõige 2.

61. Niisiis saab tootjaorganisatsiooni rahalise toetuse taotlemine 2014. aastal kantud kulude eest olla konkreetselt põhjendatud alles 2015. aastal ehk pärast selle organisatsiooni iga-aastase aruande heaks kiitmist.

62. Seega viiks Madalmaade valitsuse tõlgenduse järgimine sobimatu tulemuseni ehk rahastamine muutuks ebaefektiivseks kogu kõnealuse perioodi jooksul.

63. Teiseks, tulenevalt sellest, et kulude kandmise ja nende põhjendatuse hindamise vahele jääb vähemalt üheaastane ajavahemik, on liidu seadusandja näinud ette, et liikmesriik võib teha ettemakse, mis on 50% rahalisest toetusest[32]. Sellisel juhul oleks samuti võimalik *a contrario* küsida, millised tagajärjed kaasneksid sellele ettemaksele, kui üheks aastaks tehtud kava rakendamise lõpuleviimine võtaks täielikult õiguse rahastamisele.

64. Järeldan sellest kõigest, et mitmeaastaste kavade jaoks EMKFist toetuse andmise erilistest tingimustest tulenevalt on välistatud nende üldnormide kohaldamine, millele tugineb Madalmaade valitsus ja mis reguleerivad muudest Euroopa fondidest toimuvat rahastamist.

65. Neil asjaoludel teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata kolmandale eelotsuse küsimusele, et ühise strateegilise raamistiku määruse artikli 65 lõiget 6 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus EMKFi määruse artikli 66 lõike 1 alusel rahalise toetuse andmine seoses tootmis- ja turustuskava ettevalmistamiseks ja rakendamiseks pärast 1. jaanuari 2014 kantud kuludega, kui toetuse taotlus on esitatud pärast tootmis- ja turustuskava ettevalmistamist ja rakendamist.

66. Võttes arvesse teist argumenti, millega minister toetuse andmisest keeldumise otsust põhjendab[33], näib mulle pealegi, et Euroopa Kohtul tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtule tarviliku vastuse andmiseks teha üks täiendav täpsustus.

67. Nimelt tekib küsimus, kas toetuse taotlus võib seonduda kuludega, mis on kantud enne seda, kui komisjon on liikmesriigi väljatöötatud rakenduskava heaks kiitnud[34]. Käesoleval juhul see nii on, kuna PO Texel taotles toetust 2014. aasta kohta, ent Madalmaade asutuste 2014. aasta oktoobris esitatud rakenduskava kiitis komisjon heaks 25. veebruaril 2015.

68. Mulle näib, et selle küsimuse lahendab ühise strateegilise raamistiku määruse artikli 65 lõige 2, kus tegevuskava *heakskiitmise* kuupäevale ei viidata, koosmõjus EMKFi määruse artikliga 130, kus on sätestatud, et seda määrust kohaldatakse 1. jaanuarist 2014.

69. Pealegi, kuna EMKFi määruses erinormi ei ole, tuleneb ühise strateegilise raamistiku määruse artikli 65 lõikest 2, et periood, millal EMKF saab anda kantud kuludega seoses toetust, algab 1. jaanuaril 2014.

70. Esimesed liikmesriigi sätted, mis võeti vastu 25. augustil 2016 ja mis andsid võimaluse taotleda rahalist toetust üksnes tootmis- ja turustuskava *ettevalmistamiseks* ning sedagi alates 29. augustist 2016, ei ole seetõttu minu hinnangul kooskõlas EMKFi määruse artikli 66 lõikega 1 ega ühise strateegilise raamistiku määruse artikli 65 lõikega 2.

71. Asjaomaste liikmesriigi õigusnormide ja liidu õiguse kooskõla käsitleva analüüsi lõpetuseks soovin üldisemalt rõhutada ideed, millest minu arvates tuleks liidu õiguse kohaldamisel lähtuda, pidades silmas eripära, mis on nendel tootjaorganisatsioonidele pandud ülesannetel, mida tootjaorganisatsioonide EMKFist toimuva rahastamise seisukohast arvesse võetakse.

32 Vt EMKFi määruse artikli 66 lõige 4.

33 Vt käesoleva ettepaneku punkt 24 ning esimese eelotsuse küsimuse punkti a lõpuosa.

34 Sellise rakenduskava välja töötamise kohustuse kohta vt käesoleva ettepaneku punkt 58.

72. Nagu juba märkisin [35], tuleb arvesse võtta seda, et käesoleva kohtuasja seisukohast asjasse puutuvad sätted ei ole kaugeltki mitte täiusliku seadusandliku tegevuse tulemus. Eeskätt ei tohi mööda vaadata asjaolust, et liidu seadusandja võttis EMKFi määruse vastu hilinenult. Lisaks rakendasid liikmesriigid omakorda liidu õiguse sätteid teatud hilinemisega, sest asjaomased liidu õigusnormid kuulutati välja mõni päev enne nende jõustumist [36]. Lisaks kehtestatakse selles ühise kalanduspoliitika elluviimist käsitlevas Euroopa õiguslikus raamistikus väga ranged tähtajad, ent see õiguslik raamistik ei ole alati väga selge.

73. Seetõttu leian, et nii liikmesriikide kui ka Euroopa asutused peaksid sellest kontekstist tulenevalt valima lähenemise, mis ei ole asjasse puutuvate normide tõlgendamise ja kohaldamise osas ülemäära jäik. Mulle näib nimelt põhjendatud kohaldada neid norme heatahtlikult ja mõistlikult, mis oleks täielikult kooskõlas liidu seadusandja taotletava eesmärgiga, milleks on ajendada tootjaorganisatsioone osalema alates 1. jaanuarist 2014 rakendatavas ühises kalanduspoliitikas, mitte aga nende sellekohast soovi pärssida.

C. Teine eelotsuse küsimus

74. Teise eelotsuse küsimuse uurimine eeldab, et Euroopa Kohus asub seisukohale, nagu ma eespool toodud põhjendustel ette panin, et liikmesriigi õigusnorm, mis välistab tootjaorganisatsioonide õiguse taotleda EMKFist rahalist toetust seoses 2014. aastal kantud kuludega, tuleb kohaldamata jätta. Sel juhul tuleb anda vastus teisele küsimusele, mille eesmärk on kindlaks teha, kas EMKFi määruse artikli 66 lõige 1 saab olla liikmesriigi tasandil nende kuludega seoses rahalise toetuse andmise õiguslikuks aluseks.

75. Kõigepealt tuleb selgitada selle eelotsuse küsimuse mõtet ja ulatust.

76. Esiteks märgin, et eelotsusetaotluse esitanud kohus on eelotsuse taotluses kasutanud mõistet „*rechtsgrondslag*“. Samuti on ta sõnaselgelt viidanud haldusseadustiku üldosa seaduse artikli 4:23 lõikele 1 [37]. Sellest saab järeldada, et eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib Euroopa Kohtult, kas EMKFi määruse artikli 66 lõige 1 saab olla *piisavaks õiguslikuks aluseks*, et haldusorganil tekiks kohustus toetust maksta, kui liikmesriigi õiguses vastavat õiguslikku alust ei ole, ent haldusseadustiku üldosa seaduse artikli 4:23 lõike 1 kohaselt on selline alus nõutav.

77. Teisalt võib liikmesriigi kohtu esitatud tõlgendamise taotlust mõista ka laiemalt nii, et see puudutab EMKFi määruse artikli 66 lõike 1 vahetut õigusmõju Euroopa Kohtu praktika tähenduses.

35 Vt käesoleva ettepaneku punkt 31.

36 Neist neljast käesoleval juhul kohaldatavast määrusest, millest kaks võeti vastu 11. detsembril 2013 ning kaks ülejäänut 17. detsembril 2013, avaldati ühise strateegilise raamistiku määrus 20. detsembril 2013, samas kui ülejäänud kolm ehk ühise kalanduspoliitika määrus, ühise turukorralduse määrus ning rakendusmäärus nr 1418/2013 avaldati 28. detsembril 2013.

37 Vt käesoleva ettepaneku punkt 10.

78. Esimesel juhul ei tekita eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimusele vastamine vähemalt Euroopa Kohtu praktikat silmas pidades erilisi raskusi[38]. ELTL artikli 288 teise lõigu kohaselt on määrus „tervikuna siduv ja *vahetult kohaldatav* kõikides liikmesriikides“[39]. Pealegi tuleneb Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, et kohustus muu hulgas omal algatusel kohaldada vastupidiste liikmesriigi sätete olemasolust sõltumata neid liidu õiguse sätteid, mis vastavad vahetu õigusmõju tekitamiseks nõutavatele tingimustele[40], ei ole üksnes liikmesriigi kohtutel, vaid ka kõigil riigiorganitel, sealhulgas haldusasutustel[41].

79. Mis puudutab EMKFi määruse artikli 66 lõike 1 vahetut õigusmõju, mis võiks olla laiemas plaanis võetud teise eelotsuse küsimuse esemeks, siis saab vaevalt olla vaidlust selles, et sätte eesmärk on anda tootjaorganisatsioonidele õigus saada rahalist toetust. Sellega seoses tõden, et see õigus, mida need organisatsioonid teostada saavad, on nimetatud määruse artikli 66 lõikes 1 sätestatud selgelt ja täpselt ning ka tingimusteta selles tähenduses, et toetuse andmine ei sõltu liikmesriikide ega Euroopa asutuste kaalutlusõigusest. Seetõttu vastab see Euroopa Kohtu praktika kohaselt[42] vahetu õigusmõju tekitamiseks vajalikele tingimustele.

80. Nii ei jaga ma komisjoni arvamust, et ühise strateegilise raamistiku määruse artikli 4 lõike 4 kohaselt võib rahalise toetuse taotluse rahuldamata jätta pelgalt põhjusel, et puudub selle õiguse teostamise korda käsitlev või kulude kandmise aluseks olev liikmesriigi õigusnorm. On nimelt välistatud, et liidu õigusega isikule antud õiguse tunnustamist takistab ajavahemik, mille vältel liikmesriik kehtestab selle õiguse teostamiseks vajaliku menetluse[43].

81. Niisiis on selge, et EMKFi määruse artikli 66 lõige 1 tagab tootjaorganisatsioonidele toetuse andmise kõnealuste tootmis- ja turustuskavade ettevalmistamiseks ja rakendamiseks. Selles tähenduses on see säte Madalmaade asutustele piisavaks õiguslikuks aluseks sellise toetuse andmiseks ning samuti sätteks, millele tootjaorganisatsioonid võivad liikmesriigi haldusasutustes ja kohtus vahetult tugineda.

82. Sellest vahepealsest järeldusest tekib aga järgmine oluline küsimus: kui lugeda, et EMKFi määruse artikli 66 lõige 1 on õiguslikuks aluseks, millest tuleneb tootjaorganisatsioonide õigus nõuda Madalmaade asutustelt rahalise toetuse meetme võtmist, siis tuleb veel kindlaks teha, milline on selle õiguse konkreetne tulemus asjaomases olukorras. Teisisõnu tekib järgmine proosaline küsimus: mida tootjaorganisatsioonid täpselt nõuda saavad? Või veel selgemalt: kui suure summa ulatuses või kui suurt osa nende kuludest tuleb rahastada?

83. Sellele küsimusele vastamiseks tuleb, peale juba sedastatu, et tootjaorganisatsioonidel on õigus toetust saada, hinnata seda, mil määral võimaldab EMKFi määruse artikli 66 lõige 1 antava toetuse suuruse kindlaks määramist.

84. Eraldivõetuna ei võimalda selle määruse artikli 66 lõige 1 otsustada toetuse suuruse üle. Sõnastuse osas piirdub see säte nimelt väga üldsõnaliselt rahastamise põhimõtte sätestamisega. Seetõttu tuleb nimetatud määruse artikli 66 lõiget 1 vaadelda koos selle määruse teiste sätetega.

38 Vastamise keerukuse kohta liikmesriigi tasandil vt näiteks 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, eelkõige lk 123–164 ja lk 217–247.

39 Kohtujuristi kursiiv.

40 Vt hiljutiseks meeldetuletuseks määruste vahetu kohaldamise põhimõtete kohta 30. märtsi 2017. kohtuotsus Lingurár (C-315/16, EU:C:2017:244, punktid 17–19 ja seal viidatud kohtupraktika).

41 Vt selle põhimõtte kohta 22. juuni 1989. aasta kohtuotsus Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, punktid 30 ja 31) ja 9. septembri 2003. aasta kohtuotsus CIF (C-198/01, EU:C:2003:430, punkt 49) ning määruste kohaldamise kohta 14. juuni 2012. aasta kohtuotsus Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (C-606/10, EU:C:2012:348, punkt 75) ja 5. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, punktid 90 ja 91).

42 Üksikajalikuma arutelu kohta selle kohtupraktika üle vt minu ettepanek kohtuasjas Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, punktid 33–55).

43 Vrdl 17. mai 1972. aasta kohtuotsusega Leonesio (93/71, EU:C:1972:39, punkt 19 esimene lõik, punkt 20 ja punkti 21 teine lõik) ning 8. veebruari 1973. aasta kohtuotsusega komisjon *vs.* Itaalia (30/72, EU:C:1973:16, punkti 6 kolmas lõik ja punkti 7 esimene lõik).

85. Ühelt poolt on EMKFi määruse artikli 66 lõikes 2 kulude rahastamiskõlblikkuse tingimusena sätestatud see, et liikmesriigi toetuse taotluse läbivaatamiseks pädev asutus on heaks kiitnud tootjaorganisatsiooni iga-aastase aruande. Teiselt poolt on sätestatud konkreetsed tingimused selle määruse artikli 66 lõikes 3. Selles sättes on kehtestatud küll antava toetuse ülemmäär, ent ei ole ette nähtud alammäära.

86. Kõnealuseid sätteid koosmõjus vaadeldes tuleb seega vältimatult tõdeda, et haldusasutustel on selles küsimuses kaalutlusõigus. See otsustusvabadus ei ole siiski piiramatu. Nagu ma käesoleva ettepaneku eelnevates punktides juba rõhutasin, on EMKFi määruse artikli 66 lõikes 1 sätestatud minimaalne tagatis ehk „tuum“, mida liikmesriigid peavad igal juhul rakendama[44]: tootjaorganisatsioonid ei või oma tootmis- ja turustuskavade ettevalmistamise ja rakendamise toetusest ilma jääda.

87. Seetõttu peab tootjaorganisatsioonidele antav rahaline toetus olema ühelt poolt *proportsionaalne*, võttes arvesse tootjaorganisatsioonidele ühise kalanduspoliitika raames pandud kohustuste olemust ja tähtsust. Teisisõnu ei või toetus olla sedavõrd väike, et kaob ajendav mõju, mis sellel toetusel nende organisatsioonide tegevusele olema peaks. Teiselt poolt ei või see toetus sidususe ja võrdse kohtlemisega seotud põhjustel ning asjaomastel turgudel moonutuste vältimiseks olla *sõltumatu* hiljem nende asutuste poolt ülejäänud perioodi 2014–2020 jaoks kindlaks määratud toetuste summast.

88. Olen siiski arvamusel, et käesoleva kohtuasja raames ei saa Euroopa Kohus minna kaugemale ning võtta seeläbi liikmesriigi asutustelt tegelikult neile EMKFi määrusega jäetud ja seal sätestatud piiridega kaalutlusõigust.

89. Liikmesriikide asutuste EMKFi määrusest tulenevate põhimõtete kohaldamine ei ole siiski täiesti kontrollimatu. Euroopa Kohus on leidnud, et see, et liidu õiguse normid jätavad liikmesriikidele kaalutlusõiguse, ei välista neist normidest lähtuvat kontrolli selle üle, ega liikmesriigid oma kaalutlusõiguse piire ületanud ei ole[45].

90. Pealegi on samuti selge, et selles määruses sätestatud normide rikkumine võiks olla asjaomase liikmesriigi vastu lepinguvälise kahju hüvitamise hagi esitamise aluseks, kui Euroopa Kohtu praktikas seatud tingimused on täidetud[46].

91. Kõigest eeltoodust tuleneb, et teisele eelotsuse küsimusele võib vastata, et EMKFi määruse artikli 66 lõige 1 annab tootjaorganisatsioonidele õiguse nõuda EMKFist rahalist toetust seoses tootmis- ja turustuskava koostamiseks pärast 1. jaanuari 2014 kantud kuludega. Seega tuleb asjaomasel liikmesriigil kontrollida, kas täidetud on taotletava toetuse andmise tingimus, mis on sätestatud selle määruse artikli 66 lõikes 2, ning määrata kaasrahastuse summa kindlaks vastavalt kaalutlusõigusele, mis sellel liikmesriigil nimetatud määruse artikli 66 lõike 3 kohaselt on.

44 Vt analoogia alusel direktiivide vahetu õigusmõju ulatuse kohta näiteks 14. juuli 1994. aasta kohtuotsus Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, punkt 17); 1. juuli 2010. aasta kohtuotsus Gassmayr (C-194/08, EU:C:2010:386 punkt 51) ja 24. jaanuari 2012. aasta kohtuotsus Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punkt 35).

45 Vt 24. oktoobri 1996. aasta kohtuotsus Kraaijeveld jt (C-72/95, EU:C:1996:404, punkt 59). Vt ka 26. mai 2011. aasta kohtuotsus Stichting Natuur en Milieu jt (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, punkt 103).

46 Vt 19. novembri 1991. aasta kohtuotsus Francovich jt (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428) ning 5. märtsi 1996. aasta kohtuotsus Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79).

V. Ettepanek

92. Eeltoodud kaalutlusi arvesse võttes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata College van Beroep voor het bedrijfsleveni (apellatsiooniastme halduskohus majandusküsimustes, Madalmaad) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta määruse (EL) nr 508/2014 Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EÜ) nr 2328/2003, (EÜ) nr 861/2006, (EÜ) nr 1198/2006 ja (EÜ) nr 791/2007 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1255/2011 artikli 66 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid nagu põhikohtuasjas käsitletavad, kus ei ole ette nähtud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1379/2013 kalapüügi- ja vesiviljelustoodete turu ühise korralduse kohta, millega muudetakse nõukogu määruseid (EÜ) nr 1184/2006 ja (EÜ) nr 1224/2009 ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 104/2000, artiklis 28 nimetatud tootmis- ja turustuskavade ettevalmistamise ja rakendamise rahastamist Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi (EMKF) vahenditest alates 1. jaanuarist 2014.

2. Määruse nr 508/2014 artikli 66 lõige 1 annab kalandustoodete tootjaorganisatsioonidele ja vesiviljelustoodete tootjaorganisatsioonidele õiguse nõuda EMKFist rahalist toetust seoses tootmis- ja turustuskava koostamiseks pärast 1. jaanuari 2014 kantud kuludega. Asjaomasel liikmesriigil tuleb kontrollida, kas täidetud on taotletava toetuse andmise tingimus, mis on sätestatud selle määruse artikli 66 lõikes 2, ning määrata kaasrahastuse summa kindlaks vastavalt kaalutlusõigusele, mis sellel liikmesriigil nimetatud määruse artikli 66 lõike 3 kohaselt on.

3. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1303/2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006, artikli 65 lõiget 6 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus määruse nr 508/2014 artikli 66 lõike 1 alusel rahalise toetuse andmine seoses tootmis- ja turustuskava ettevalmistamiseks ja rakendamiseks pärast 1. jaanuari 2014 kantud kuludega, kui toetuse taotlus on esitatud pärast tootmis- ja turustuskava ettevalmistamist ja rakendamist.