ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MICHAL BOBEK
της 26ης Ιουνίου 2019[1]

Υπόθεση C-386/18

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

[αίτηση του College van Beroep voor het Bedrijfsleven
(διοικητικού εφετείου αρμόδιου επί οικονομικών υποθέσεων, Κάτω Χώρες)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Κοινή Αλιευτική Πολιτική (ΚΑΠ) – Κανονισμός 508/2014 – Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας (ΕΤΘΑ) – Σχέδια παραγωγής και εμπορίας – Άρθρο 66, παράγραφος 1 – Χρηματοδοτική στήριξη για την κατάρτιση και την υλοποίηση των σχεδίων – Μη δυνατότητα υποβολής αιτήσεως στηρίξεως κατά το εθνικό δίκαιο – Παρεχόμενο από τον κανονισμό δικαίωμα απαίτησης ενίσχυσης – Άμεσο αποτέλεσμα – Όροι επιλεξιμότητας των δαπανών – Ειδικοί κανόνες – Διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών κατά τον προσδιορισμό του ύψους της χρηματοδοτικής στηρίξεως»

I. Εισαγωγή

1. Δικαιούται οργάνωση παραγωγών η οποία δραστηριοποιείται στη λήψη μέτρων για τον εξορθολογισμό της αλιείας και τη βελτίωση των όρων πωλήσεως των αλιευτικών προϊόντων να λάβει συγχρηματοδότηση από την κυβέρνηση κράτους μέλους για την κατάρτιση και την υλοποίηση του σχεδίου παραγωγής και εμπορίας της;

2. Αυτό είναι, κατ' ουσίαν, το προδικαστικό ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου, το οποίο επιλήφθηκε της υποθέσεως, κατόπιν της απορρίψεως της αιτήσεως της Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheersgroep Texel UA (στο εξής: PO Texel) από τον minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Υπουργό Γεωργίας, Φύσης και Ποιότητας Τροφίμων, στο εξής: Υπουργός), με την αιτιολογία ότι, κατά τον χρόνο υποβολής της εν λόγω αιτήσεως από την οργάνωση παραγωγών, πριν από το 2016, καμία εθνική διάταξη δεν παρείχε τέτοια δυνατότητα.

3. Ως εκ τούτου, το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί, *αφενός*, σχετικά με τη συμβατότητα προς το δίκαιο της Ένωσης εθνικών μέτρων τα οποία δεν προβλέπουν συγχρηματοδότηση βάσει ευρωπαϊκών κονδυλίων για δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν το 2014. Σε περίπτωση αντίθεσης των εν λόγω μέτρων προς το δίκαιο της Ένωσης, το Δικαστήριο θα πρέπει, *αφετέρου*, να εξετάσει αν οι διατάξεις του δικαίου της Ένωσης μπορούν να αποτελέσουν νομική βάση για την παροχή της χρηματοδοτικής στηρίξεως που ζητεί η PO Texel.

1 Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

II. Το νομικό πλαίσιο

Α. Το δίκαιο της Ένωσης

1. Ο κανονισμός ΚΟΑ

4. Η αιτιολογική σκέψη 7 του κανονισμού (ΕΕ) 1379/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2013, για την κοινή οργάνωση των αγορών των προϊόντων αλιείας και υδατοκαλλιέργειας, την τροποποίηση των κανονισμών του Συμβουλίου (ΕΚ) αριθ. 1184/2006 και (ΕΚ) αριθ. 1224/2009 και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 104/2000 του Συμβουλίου (στο εξής: κανονισμός ΚΟΑ)[2], έχει ως εξής:

«Οι οργανώσεις παραγωγών προϊόντων αλιείας και υδατοκαλλιέργειας (αμφότερες καλούμενες "οργανώσεις παραγωγών") είναι το κλειδί για την επίτευξη των στόχων της [Κοινής Αλιευτικής Πολιτικής (ΚΑΠ)[3]] και για τη διασφάλιση της κατάλληλης διαχείρισης της ΚΟΑ. Συνεπώς, είναι απαραίτητο να ενισχυθούν οι ευθύνες τους και να παρασχεθεί η αναγκαία χρηματοδότηση που θα τους επιτρέψει να διαδραματίσουν ουσιαστικότερο ρόλο στην καθημερινή διαχείριση της αλιείας, ενεργώντας εντός ενός πλαισίου προσδιοριζόμενου από τους στόχους της ΚΑΠ.»

5. Το άρθρο 28 του κανονισμού ΚΟΑ, με τίτλο «Σχέδιο παραγωγής και εμπορίας», ορίζει:

«1. Κάθε οργάνωση παραγωγών υποβάλλει στις αρμόδιες εθνικές αρχές της για έγκριση σχέδιο παραγωγής και εμπορίας τουλάχιστον για το είδος που αποτελεί το κύριο αντικείμενο εμπορίας της […]

[…]

3. Το σχέδιο παραγωγής και εμπορίας εγκρίνεται από τις αρμόδιες εθνικές αρχές. Η οργάνωση παραγωγών θέτει αμέσως σε εφαρμογή το σχέδιο μόλις εγκριθεί.

[…]

5. Η οργάνωση παραγωγών ετοιμάζει ετήσια έκθεση των δραστηριοτήτων της στο πλαίσιο του σχεδίου παραγωγής και εμπορίας και την υποβάλλει προς έγκριση στις αρμόδιες εθνικές αρχές της.

6. Οι οργανώσεις παραγωγών μπορούν να λαμβάνουν χρηματοδοτική στήριξη για την εκπόνηση και εφαρμογή σχεδίων παραγωγής και εμπορίας σύμφωνα με μία μελλοντική νομική πράξη της Ένωσης που θα καθορίζει τους όρους για τη χρηματοδοτική ενίσχυση της θαλάσσιας πολιτικής και της πολιτικής αλιείας για την περίοδο 2014-2020.

[…]»

2 ΕΕ 2013, L 354, σ. 1.

3 Βλ. κανονισμό (ΕΕ) 1380/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2013 σχετικά με την Κοινή Αλιευτική Πολιτική, την τροποποίηση των κανονισμών του Συμβουλίου (ΕΚ) αριθ. 1954/2003 και (ΕΚ) αριθ. 1224/2009 και την κατάργηση των κανονισμών του Συμβουλίου (ΕΚ) αριθ. 2371/2002 και (ΕΚ) αριθ. 639/2004 και της απόφασης 2004/585/ΕΚ του Συμβουλίου (ΕΕ 2013, L 354, σ. 22, στο εξής: κανονισμός ΚΑΠ), ιδίως άρθρο 35, παράγραφοι 1 και 3, σχετικά με την ΚΟΑ.

2. Ο κανονισμός ΚΣΠ

6. Το άρθρο 1, τέταρτο εδάφιο, του κανονισμού (ΕΕ) 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, περί καθορισμού των κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 (στο εξής: κανονισμός ΚΣΠ)[4], ορίζει:

«Οι κανόνες που ορίζονται στον παρόντα κανονισμό εφαρμόζονται με την επιφύλαξη […] των ειδικών διατάξεων που θεσπίζονται με τους ακόλουθους κανονισμούς […]:

[…]

6) μελλοντική νομική πράξη της Ένωσης που θα καθορίζει τις προϋποθέσεις για τη χρηματοδοτική συνδρομή της θαλάσσιας και της αλιευτικής πολιτικής για την προγραμματική περίοδο 2014-2020 (“κανονισμός ΕΤΘΑ”).»

7. Το άρθρο 2, σημείο 14, του κανονισμού ΚΣΠ ορίζει την έννοια «περατωθείσα πράξη» ως «πράξη που έχει ολοκληρωθεί φυσικά η εφαρμοστεί πλήρως και για την οποία έχουν καταβληθεί όλες οι σχετικές πληρωμές από τους δικαιούχους και έχει καταβληθεί στους δικαιούχους η αντίστοιχη δημόσια συμμετοχή».

8. Υπό τον τίτλο «Επιλεξιμότητα [δαπανών]», το άρθρο 65, παράγραφοι 1, 2 και 6, του ίδιου κανονισμού ορίζει:

«1. Η επιλεξιμότητα των δαπανών καθορίζεται βάσει εθνικών κανόνων, εκτός εάν θεσπίζονται ειδικοί κανόνες είτε στον παρόντα κανονισμό ή τους ειδικούς κανόνες των Ταμείων είτε επί τη βάσει αυτών.

2. Μια δαπάνη είναι επιλέξιμη για χρηματοδότηση από τα [Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ)[5]] εφόσον έχει πραγματοποιηθεί από έναν δικαιούχο και έχει πληρωθεί το διάστημα από την ημερομηνία υποβολής του προγράμματος στην Επιτροπή ή από την 1η Ιανουαρίου 2014, αναλόγως του ποια ημερομηνία προηγείται, έως τις 31 Δεκεμβρίου 2023. […]

[…]

6. Οι πράξεις δεν επιλέγονται για χρηματοδότηση από τα ΕΔΕΤ σε περίπτωση που έχουν περατωθεί φυσικά ή εκτελεστεί πλήρως πριν να υποβάλει ο δικαιούχος στη διαχειριστική αρχή την αίτηση χρηματοδότησης βάσει του προγράμματος, ανεξάρτητα αν ο δικαιούχος έχει εκτελέσει όλες τις σχετικές πληρωμές.»

4 ΕΕ 2013, L 347, σ. 320.

5 Βλ. αιτιολογική σκέψη 2 του κανονισμού ΚΣΠ.

3. Ο κανονισμός ΕΤΘΑ

9. Το άρθρο 66 του κανονισμού (ΕΕ) 508/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαΐου 2014, για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και για την κατάργηση των κανονισμών του Συμβουλίου (ΕΚ) αριθ. 2328/2003, (ΕΚ) αριθ. 861/2006, (ΕΚ) αριθ. 1198/2006 και (ΕΚ) αριθ. 791/2007 και του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1255/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (στο εξής: κανονισμός ΕΤΘΑ)[6], με τίτλο «Σχέδια παραγωγής και εμπορίας», ορίζει:

«1. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας στηρίζει την κατάρτιση και υλοποίηση των σχεδίων παραγωγής και εμπορίας που αναφέρονται στο άρθρο 28 του κανονισμού [ΚΟΑ].

2. Οι δαπάνες που αφορούν τα σχέδια παραγωγής και εμπορίας είναι επιλέξιμες για στήριξη από το ΕΤΘΑ μόνο κατόπιν έγκρισης από τις αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους της ετήσιας έκθεσης που αναφέρεται στο άρθρο 28 παράγραφος 5 του κανονισμού [ΚΟΑ].

3. Η ετήσια ενίσχυση που χορηγείται ανά οργάνωση παραγωγών κατ' έτος δυνάμει του παρόντος άρθρου δεν υπερβαίνει το 3 % της μέσης ετήσιας αξίας της διατεθείσας στο εμπόριο παραγωγής από την εν λόγω οργάνωση παραγωγών κατά τα τρία προηγούμενα ημερολογιακά έτη. Για οποιαδήποτε προσφάτως αναγνωρισθείσα οργάνωση παραγωγών, η ενίσχυση αυτή δεν υπερβαίνει το 3 % της μέσης ετήσιας αξίας της παραγωγής που έχουν διαθέσει στην αγορά τα μέλη της οργάνωσης αυτής κατά τα 3 προηγούμενα ημερολογιακά έτη.

4. Το οικείο κράτος μέλος δύναται να χορηγήσει προκαταβολή που θα ανέρχεται στο 50 % της στήριξης κατόπιν έγκρισης του σχεδίου παραγωγής και εμπορίας σύμφωνα με το άρθρο 28 παράγραφος 3 του κανονισμού [ΚΟΑ].

5. Η ενίσχυση που αναφέρεται στην παράγραφο 1 χορηγείται μόνο σε οργανώσεις παραγωγών και σε ενώσεις οργανώσεων παραγωγών.»

Β. Το ολλανδικό δίκαιο

10. Δυνάμει του άρθρου 4:23, παράγραφος 1, του wet houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht) [νόμου περί των γενικών κανόνων του διοικητικού δικαίου (γενικού νόμου περί διοικητικού δικαίου)][7], της 4ης Ιουνίου 1992, τα διοικητικά όργανα παρέχουν επιχορηγήσεις μόνον βάσει νομικής διατάξεως που προσδιορίζει τις δραστηριότητες για τις οποίες δύναται να παρασχεθεί η επιχορήγηση.

11. Την 1η Ιουλίου 2015 τέθηκε σε ισχύ στις Κάτω Χώρες η 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) [απόφαση του Υφυπουργού Οικονομίας αριθ. WJZ/15083650, περί θέσπισης μορφών επιχορήγησης στο πλαίσιο των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων στον τομέα της οικονομίας (απόφαση για τις ευρωπαϊκές επιχορηγήσεις στον τομέα της οικονομίας)][8], της 28ης Ιουνίου 2015.

12. Κατά το άρθρο 2.2 της αποφάσεως αυτής, ο Υπουργός δύναται να επιχορηγεί τις προβλεπόμενες στον κανονισμό ΕΤΘΑ δραστηριότητες, κατόπιν αιτήσεως.

6 ΕΕ 2014, L 149, σ. 1.

7 Stb. 1992, αριθ. 315, στο εξής: γενικός νόμος περί διοικητικού δικαίου.

8 Stcrt. 2015, αριθ. 18094.

13. Κατά το άρθρο 2.3, παράγραφος 1, της ίδιας απόφασης, ο Υπουργός δύναται να παρέχει επιχορηγήσεις μόνον εφόσον έχει προβλέψει τη δυνατότητα υποβολής αιτήσεως επιχορηγήσεως, ορίζοντας παράλληλα το ελάχιστο όριο επιχορηγήσεως και την προθεσμία για την υποβολή της αιτήσεως.

14. Με τη 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 (απόφαση του Υφυπουργού Οικονομίας αριθ. WJZ/16105576, περί τροποποίησης της απόφασης για τις ευρωπαϊκές επιχορηγήσεις στον τομέα της οικονομίας και της απόφασης για τη διάθεση επιχορηγήσεων στον τομέα της οικονομίας για το έτος 2016 όσον αφορά τη διαδικασία επιχορήγησης σχεδίων παραγωγής και εμπορίας και περί λοιπών τροποποιήσεων στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ταμείου Θάλασσας και Αλιείας)[9], της 25ης Αυγούστου 2016, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών όρισε το πρόγραμμα επιχορηγήσεων για σχέδια παραγωγής και εμπορίας κατά το χρονικό διάστημα από τις 29 Αυγούστου έως τις 16 Σεπτεμβρίου 2016.

15. Κατά το αιτούν δικαστήριο, «[τ]ο εν λόγω πρόγραμμα επιχορηγήσεων στηρίζεται στο άρθρο 66 του κανονισμού [ΕΤΘΑ] και δεν αφορά την υλοποίηση σχεδίων παραγωγής και εμπορίας, αλλά μόνον την κατάρτισή τους».

III. Το ιστορικό της διαφοράς της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

16. Με απόφαση της 9ης Ιουλίου 2014 ο Υπουργός ενέκρινε, σύμφωνα με το άρθρο 28, παράγραφος 3, του κανονισμού ΚΟΑ, το σχέδιο παραγωγής και εμπορίας 2014 της PO Texel, και αυτή εν συνεχεία προέβη στην υλοποίησή του.

17. Τον μήνα Οκτώβριο του 2014 το Βασίλειο των Κάτω Χωρών υπέβαλε στην Επιτροπή το επιχειρησιακό πρόγραμμα για το χρονικό διάστημα από την 1η Ιανουαρίου 2014 έως την 31η Δεκεμβρίου 2020[10], του οποίου η τελική εκδοχή της 11ης Δεκεμβρίου 2014 εγκρίθηκε στις 25 Φεβρουαρίου 2015[11].

18. Στις 19 Μαΐου 2015 η PO Texel υπέβαλε στον Υπουργό αίτηση χρηματοδοτικής στηρίξεως για τις δαπάνες σχετικά με την κατάρτιση και υλοποίηση του σχεδίου παραγωγής και εμπορίας 2014, σύμφωνα με το άρθρο 66 του κανονισμού ΕΤΘΑ, καθώς και για τα ληφθέντα από αυτήν μέτρα εμπορίας, σύμφωνα με το άρθρο 68 του ίδιου κανονισμού.

19. Με απόφαση της 10ης Ιουλίου 2015 ο Υπουργός απέρριψε την αίτηση της PO Texel για τους εξής λόγους:

– κατά τον χρόνο της αιτήσεως επιχορηγήσεως της PO Texel, στις 19 Μαΐου 2015, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών δεν είχε προβλέψει τη δυνατότητα υποβολής αιτήσεως επιχορηγήσεως ούτε για την κατάρτιση και την υλοποίηση των σχεδίων παραγωγής και εμπορίας σύμφωνα με το άρθρο 66 του κανονισμού ΕΤΘΑ ούτε για τα μέτρα εμπορίας προϊόντων αλιείας και υδατοκαλλιέργειας που λαμβάνουν οι οργανώσεις παραγωγών σύμφωνα με το άρθρο 68 του ίδιου κανονισμού, και

9 Stcrt. 2016, αριθ. 43926.

10 Βλ. άρθρο 17 του κανονισμού ΕΤΘΑ.

11 Βλ. εκτελεστική απόφαση C(2015) 1278 της Επιτροπής, της 25ης Φεβρουαρίου 2015, για την έγκριση του επιχειρησιακού προγράμματος «Duurzaam vissen voor de markt» [Αειφόρος αλιεία για την αγορά] με σκοπό την υποστήριξη των Κάτω Χωρών από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας.

– η PO Texel υπέβαλε την αίτηση επιχορηγήσεως μόνο μετά την κατάρτιση και υλοποίηση του σχεδίου παραγωγής και εμπορίας, κατόπιν της εγκρίσεως του Υπουργού.

20. Με απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2015 ο Υπουργός απέρριψε ως αβάσιμη την ένσταση της PO Texel.

21. Προς στήριξη της προσφυγής της κατά της αποφάσεως αυτής ενώπιον του College van Beroep voor het bedrijfsleven (διοικητικού εφετείου αρμόδιου επί οικονομικών υποθέσεων, Κάτω Χώρες), η PO Texel υποστηρίζει ότι, δυνάμει των άρθρων 66 και 68 του κανονισμού ΕΤΘΑ, δικαιούται να λάβει τη χρηματοδοτική στήριξη του ΕΤΘΑ τόσο για τις δαπάνες που πραγματοποίησε για την κατάρτιση και υλοποίηση του εκπονηθέντος από αυτήν σχεδίου παραγωγής και εμπορίας 2014 όσο και για τις δαπάνες της για τα ληφθέντα από αυτήν μέτρα εμπορίας. Η PO Texel υποστηρίζει, αφενός, ότι, σύμφωνα με το άρθρο 28, παράγραφος 1, του κανονισμού ΚΟΑ, ήταν υποχρεωμένη να καταρτίσει και να υποβάλει σχέδιο παραγωγής και εμπορίας. Αφετέρου, η PO Texel προβάλλει ότι δαπάνησε κατά το οικονομικό έτος 2014 το ποσό των 100 824 ευρώ για έξοδα αναλύσεως των τάσεων της αγοράς. Αναφέρει ότι έχει συνάψει συμφωνία συνεργασίας με τους επεξεργαστές χωματίδας τύπου III και IV, προκειμένου να βρουν εμπορικές διεξόδους για αυτό το είδος ψαριών.

22. Ο Υπουργός υποστηρίζει, κατ' ουσίαν, ότι δεν μπορεί να χορηγήσει τη ζητηθείσα επιχορήγηση στην PO Texel, επειδή αυτή υπέβαλε την αίτηση για τα σχέδια παραγωγής και εμπορίας πριν ο Ολλανδός νομοθέτης προβλέψει τη σχετική διαδικασία. Επιπλέον, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, στις 19 Απριλίου 2017, ο Υπουργός προέβαλε τα ακόλουθα τέσσερα επιχειρήματα.

23. Πρώτον, τα μέτρα εμπορίας και μεταποίησης για τα οποία ζητείτο επιχορήγηση χρηματοδοτούνται από το ΕΤΘΑ σύμφωνα με την αρχή της κοινής διαχείρισης μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών. Ως εκ τούτου, οι επιχορηγήσεις συγχρηματοδοτούνται από τους εθνικούς πόρους των κρατών.

24. Δεύτερον, η επιχορήγηση δεν μπορεί να χορηγηθεί μέχρις ότου η Επιτροπή εγκρίνει το επιχειρησιακό πρόγραμμα που πρέπει να καταρτίσει κάθε κράτος μέλος. Εν προκειμένω, το επιχειρησιακό πρόγραμμα του Βασιλείου των Κάτω Χωρών εγκρίθηκε στις 25 Φεβρουαρίου 2015 από την Επιτροπή. Οι εθνικοί πόροι, ύψους 25 %, έπρεπε να απελευθερωθούν κατόπιν αυτού.

25. Τρίτον, ο τίτλος V, κεφάλαιο IV, του κανονισμού ΕΤΘΑ, που περιλαμβάνει τα άρθρα 66 και 68, αφήνει ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως στα κράτη μέλη για την υλοποίηση των επιχειρησιακών τους προγραμμάτων.

26. Τέταρτον, το άρθρο 65, παράγραφος 6, του κανονισμού ΚΣΠ δεν επιτρέπει την παροχή στηρίξεως για την εκτέλεση δράσεων οι οποίες έχουν ήδη υλοποιηθεί πλήρως.

27. Υπό τις περιστάσεις αυτές, το College van Beroep voor het bedrijfsleven (διοικητικό εφετείο αρμόδιο επί οικονομικών υποθέσεων) ανέστειλε τη δίκη και υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) α) Αποκλείει το άρθρο 66, παράγραφος 1, του κανονισμού [ΕΤΘΑ], καθόσον προβλέπει ότι το [ΕΤΘΑ] στηρίζει την κατάρτιση και υλοποίηση των σχεδίων παραγωγής και εμπορίας που αναφέρονται στο άρθρο 28 του κανονισμού [ΚΟΑ], το ενδεχόμενο να αντιτάξει κράτος μέλος σε οργάνωση παραγωγών, η οποία υπέβαλε αίτηση παροχής τέτοιας επιχορηγήσεως ότι, κατά τον χρόνο υποβολής της αιτήσεως, το εν λόγω κράτος μέλος δεν είχε προβλέψει, ούτε στο εγκριθέν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιχειρησιακό πρόγραμμά του ούτε στις εθνικές διατάξεις περί προσδιορισμού της επιλεξιμότητας των δαπανών, τη δυνατότητα υποβολής τέτοιας αιτήσεως για ορισμένη κατηγορία δαπανών (εν προκειμένω, έξοδα καταρτίσεως και υλοποιήσεως σχεδίων παραγωγής και εμπορίας) ή για ορισμένο χρονικό διάστημα (εν προκειμένω, το έτος 2014);

β) Έχει σημασία για την απάντηση στο ερώτημα 1α ότι η οργάνωση παραγωγών υποχρεούται βάσει του άρθρου 28 του κανονισμού [ΚΟΑ] να εκπονήσει σχέδιο παραγωγής και εμπορίας και, μόλις εγκριθεί το σχέδιο αυτό από το κράτος μέλος, να το εφαρμόσει;

2) Εάν στο ερώτημα 1α δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 66, παράγραφος 1, του κανονισμού [ΕΤΘΑ] αποκλείει το ενδεχόμενο να αντιτάξει κράτος μέλος σε οργάνωση παραγωγών η οποία υπέβαλε αίτηση παροχής επιχορηγήσεως για την κατάρτιση και υλοποίηση σχεδίων παραγωγής και εμπορίας ότι, κατά τον χρόνο υποβολής της αιτήσεως, το εν λόγω κράτος μέλος δεν είχε προβλέψει τη δυνατότητα υποβολής τέτοιας αιτήσεως, μπορεί ο αιτών την επιχορήγηση να αντλήσει ευθέως από το άρθρο 66, παράγραφος 1, του κανονισμού [ΕΤΘΑ] τη νομική βάση αξιώσεως έναντι του κράτους μέλους του για την παροχή της εν λόγω επιχορηγήσεως;

3) Αν στο [δεύτερο ερώτημα] δοθεί η απάντηση ότι ο αιτών την επιχορήγηση μπορεί, στην περίπτωση που περιγράφεται στο ερώτημα 2, να αντλήσει ευθέως από το άρθρο 66, παράγραφος 1, του κανονισμού [ΕΤΘΑ] τη νομική βάση αξιώσεως έναντι του κράτους μέλους για την παροχή της εν λόγω επιχορηγήσεως, αποκλείει το άρθρο 65, παράγραφος 6, του κανονισμού [ΚΣΠ] την παροχή επιχορηγήσεως για την κατάρτιση και υλοποίηση σχεδίου παραγωγής και εμπορίας όταν η αίτηση επιχορηγήσεως υποβάλλεται μετά την κατάρτιση και υλοποίηση του σχεδίου παραγωγής και εμπορίας;»

28. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η Ολλανδική Κυβέρνηση και η Επιτροπή. Οι ίδιοι μετέχοντες στη διαδικασία ανέπτυξαν επίσης προφορικώς τις παρατηρήσεις τους κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση που διεξήχθη στις 10 Απριλίου 2019.

IV. Ανάλυση

29. Καταρχάς, δεδομένων των ζητημάτων που τέθηκαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, κρίνω σκόπιμο, πρώτον, να υπενθυμίσω ότι τα προδικαστικά ερωτήματα του αιτούντος δικαστηρίου επικεντρώνονται, κατ' ουσίαν, στο κατά πόσον οι δαπάνες στις οποίες προέβη η PO Texel το 2014 για την κατάρτιση και την υλοποίηση ενός σχεδίου παραγωγής και εμπορίας πρέπει να συγχρηματοδοτηθούν από την Ολλανδική Κυβέρνηση, βάσει του άρθρου 66, παράγραφος 1, του κανονισμού ΕΤΘΑ.

30. Δεύτερον, επισημαίνω ότι, παράλληλα με το συγκεκριμένο αντικείμενο της προδικαστικής αποφάσεως, προκαλούν ενδιαφέρον και άλλα ερωτήματα που σχετίζονται με την υπόθεση ή το εφαρμοστέο δίκαιο, τα οποία δεν εγείρει το αιτούν δικαστήριο. Πρόκειται για το χρονικό πεδίο εφαρμογής του κανονισμού ΕΤΘΑ ή, ακόμη, για τις προθεσμίες που επιβάλλονται στις οργανώσεις παραγωγών βάσει του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) 1418/2013[12].

31. Ειδικότερα, όσον αφορά το χρονικό πεδίο εφαρμογής του κανονισμού ΕΤΘΑ, θα πρέπει να σημειωθεί ότι θεσπίστηκε προς συμπλήρωση των κανονισμών ΚΟΑ και ΚΣΠ για τον καθορισμό των γενικών όρων χρηματοδότησης από τα ευρωπαϊκά ταμεία. Οι κανονισμοί αυτοί δημοσιεύθηκαν τον Δεκέμβριο του 2013, προκειμένου να εφαρμοστούν από την 1η Ιανουαρίου 2014. Ο κανονισμός ΕΤΘΑ δεν δημοσιεύθηκε τότε, αλλά τον Μάιο του 2014, προβλέποντας, ωστόσο, τη δυνατότητα εφαρμογής του από την 1η Ιανουαρίου 2014[13]. Αναμφίβολα, ο αναδρομικός χαρακτήρας του κανονισμού αυτού, εγγενώς, ενδέχεται να προκαλεί δυσχέρειες στον συντονισμό μεταξύ των διαφόρων ισχυουσών διατάξεων και, ιδίως, μεταξύ εκείνων του δικαίου της Ένωσης και εκείνων του εθνικού δικαίου.

12 Εκτελεστικός κανονισμός της Επιτροπής, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, σχετικά με τα σχέδια παραγωγής και εμπορίας, σύμφωνα με τον κανονισμό [ΚΟΑ] (ΕΕ 2013, L 353, σ. 40).

13 Βλ. αιτιολογική σκέψη 101 και άρθρο 130 του κανονισμού αυτού.

32. Οι δυσχέρειες αυτές οξύνθηκαν εξαιτίας των προθεσμιών του άρθρου 2, παράγραφος 1, του εκτελεστικού κανονισμού 1418/2013. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, οι οργανώσεις παραγωγών που αναγνωρίστηκαν πριν από την 1η Ιανουαρίου 2014, είχαν υποχρέωση να υποβάλουν στις αρμόδιες αρχές τα πρώτα σχέδια παραγωγής και εμπορίας έως τα τέλη Φεβρουαρίου 2014, ήτοι πολύ πριν από τη δημοσίευση του κανονισμού ΕΤΘΑ. Επομένως, ελλείψει σαφούς και συνεκτικού νομικού πλαισίου, θα μπορούσε κανείς να αναρωτηθεί ποιες θα μπορούσαν να είναι οι συνέπειες της μη τήρησης της προθεσμίας αυτής από τις οργανώσεις παραγωγών.

33. Εν πάση περιπτώσει, παρά το ενδιαφέρον που παρουσιάζουν αυτά τα ερωτήματα, πρέπει να σημειωθεί ότι δεν αποτελούν αντικείμενο συζήτησης ούτε με πρωτοβουλία του αιτούντος δικαστηρίου ή των διαδίκων ούτε από την πλευρά της Ολλανδικής Κυβέρνησης. Συναφώς πρέπει να τονιστεί ότι η κυβέρνηση αυτή επιβεβαίωσε, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι η αίτηση της PO Texel δεν απορρίφθηκε λόγω μη τήρησης της προθεσμίας υποβολής του σχεδίου παραγωγής και εμπορίας.

34. Υπό τις συνθήκες αυτές, φρονώ ότι το Δικαστήριο πρέπει να περιορίσει την κρίση του στα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο, όπως κάνει κατά κανόνα, προκειμένου να του παράσχει μια χρήσιμη, σε συγκεκριμένο πλαίσιο, απάντηση.

35. Επομένως, προτείνω αρχικώς να εξετασθούν διαδοχικά το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, υπό τα στοιχεία α′ και β′, και μετά το τρίτο προδικαστικό ερώτημα. Αυτά αφορούν επί της ουσίας τους προβλεπόμενους από το δίκαιο της Ένωσης όρους της χρηματοδότησης που ζητά μια οργάνωση παραγωγών, βάσει των οποίων πρέπει να κριθεί η συμβατότητα του κρίσιμου εθνικού κανόνα. Εν συνεχεία, αφού, κατά τη γνώμη μου, ο κανόνας αυτός πρέπει να αποκλειστεί, θα αποφανθώ επί του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος σχετικά με τη δυνατότητα απευθείας εφαρμογής του άρθρου 66, παράγραφος 1, του κανονισμού ΕΤΘΑ.

Α. Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

36. Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το οποίο περιλαμβάνει δύο σκέλη, το αιτούν δικαστήριο ερωτά, κατ' ουσίαν, αν ο επίμαχος εθνικός κανόνας είναι σύμφωνος προς τους κανονισμούς που διέπουν την παροχή επιχορηγήσεων σε οργανώσεις παραγωγών. Ειδικότερα, το Δικαστήριο πρέπει να αποφανθεί επί της ερμηνείας του άρθρου 66, παράγραφος 1, του κανονισμού ΕΤΘΑ σε συνδυασμό με το άρθρο 28, παράγραφος 6, του κανονισμού ΚΟΑ.

37. Το άρθρο 28, παράγραφος 6, του εν λόγω κανονισμού, που θεσπίζει το γενικό πλαίσιο των δράσεων των οργανώσεων παραγωγών στο πλαίσιο της ΚΑΠ, προβλέπει ότι οι εν λόγω οργανώσεις « *μπορούν* να λαμβάνουν χρηματοδοτική στήριξη για την εκπόνηση και εφαρμογή σχεδίων παραγωγής και εμπορίας» [14] σύμφωνα με τους όρους μιας μελλοντικής νομικής πράξης, ήτοι του κανονισμού ΕΤΘΑ του 2014.

38. Ωστόσο, σύμφωνα με το άρθρο 66, παράγραφος 1, του κανονισμού αυτού, «[τ]ο ΕΤΘΑ *στηρίζει* την κατάρτιση και υλοποίηση των σχεδίων παραγωγής και εμπορίας που αναφέρονται στο άρθρο 28 του κανονισμού [ΚΟΑ]» [15].

14 Η υπογράμμιση δική μου.

15 Η υπογράμμιση δική μου.

39. Επομένως, παρατηρείται ότι το άρθρο 66 του κανονισμού ΕΤΘΑ συντάχθηκε με διαφορετικό τρόπο, κατόπιν της θέσεως σε ισχύ του κανονισμού ΚΟΑ, που παρέπεμπε σε συγκεκριμένες διατάξεις για τη θέσπιση των όρων της χρηματοδοτικής στηρίξεως για τη θαλάσσια και αλιευτική πολιτική για την προγραμματική περίοδο 2014-2020[16], όπως ο κανονισμός ΚΣΠ ο οποίος αναφερόταν στον κανονισμό ΕΤΘΑ[17].

40. Εκ πρώτης όψεως, από τη διάρθρωση των διατάξεων που ισχύουν στον τομέα αυτό, βάσει των κανονισμών ΚΣΠ, ΚΟΑ και ΕΤΘΑ, οι οποίοι τέθηκαν σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2014, μπορεί να προκύπτουν αντιφάσεις. Ωστόσο, κάθε αμφιβολία ως προς την ερμηνεία τους μπορεί να λυθεί, αν ληφθεί υπόψη η δομή και η χρονική σειρά τους.

41. Υπενθυμίζω σχετικά, πρώτον, ότι αυτές οι διαφορές στη διατύπωση είναι αποτέλεσμα της θέσπισης γενικών κανόνων που συμπληρώθηκαν εκ των υστέρων με ειδικούς κανόνες. Από τη σαφή διατύπωση του άρθρου 66, παράγραφος 1, του κανονισμού ΕΤΘΑ –ο οποίος, υπό το πρίσμα του άρθρου 28, παράγραφος 6, του κανονισμού ΚΟΑ, είναι τόσο lex specialis όσο και lex posterior– προκύπτει ότι ο νομοθέτης της Ένωσης εξέφρασε την σαφή βούληση να θεσπίσει έναν ειδικό κανόνα σχετικά με τη χρηματοδότηση των σχεδίων παραγωγής και εμπορίας, ο οποίος προβλέπει κατά τρόπο περιοριστικό το περιθώριο εκτιμήσεως που αναγνωρίζεται κανονικά στα κράτη μέλη σε περίπτωση επιμερισμένης διαχειρίσεως με τα ΕΔΕΤ[18].

42. Επίσης, η ανάλυση των διαφόρων γλωσσικών αποδόσεων του άρθρου 66, παράγραφος 1, του κανονισμού ΕΤΘΑ και η σύγκριση της εν λόγω διάταξης με άλλα άρθρα του ίδιου κανονισμού επιβεβαιώνουν τη διαπίστωση αυτή.

43. Όπως ορθώς παρατήρησε το αιτούν δικαστήριο, στις γλωσσικές αποδόσεις του άρθρου 66, παράγραφος 1, του κανονισμού ΕΤΘΑ στη γερμανική, την αγγλική, την ιταλική, την ολλανδική και τη σουηδική γλώσσα, ορίζεται ότι το ΕΤΘΑ «στηρίζει» την κατάρτιση και υλοποίηση των σχεδίων παραγωγής και εμπορίας. Το ίδιο ισχύει και για τις άλλες γλωσσικές αποδόσεις, όπως αυτές της τσεχικής, της ισπανικής, της γαλλικής, της πολωνικής ή της πορτογαλικής γλώσσας. Ωστόσο, κατά το άρθρο 68, παράγραφος 1, του ίδιου κανονισμού, το ΕΤΘΑ «μπορεί να στηρίξει» μέτρα εμπορίας για τα προϊόντα αλιείας και υδατοκαλλιέργειας.

44. Η διαφορά αυτή στη διατύπωση δεν περιορίζεται στον κανονισμό ΕΤΘΑ. Ως παραδείγματα πανομοιότυπης επιτακτικής διατύπωσης μπορούν να μνημονευθούν το άρθρο 58, το άρθρο 77, παράγραφος 1, και το άρθρο 89, παράγραφος 1, του κανονισμού ΕΤΘΑ, ενώ απλή δυνατότητα χρηματοδότησης μνημονεύεται σε μεγαλύτερο αριθμό άρθρων, όπως το άρθρο 48, παράγραφος 3, το άρθρο 54, παράγραφος 1, και το άρθρο 67, παράγραφος 1, του ίδιου κανονισμού.

45. Προφανώς, αυτές οι συντακτικές διαφορές δεν είναι τυχαίες, αλλά το αποτέλεσμα μιας πραγματικής επιλογής του νομοθέτη της Ένωσης όσον αφορά, ειδικότερα, το άρθρο 66, παράγραφος 1, του κανονισμού ΕΤΘΑ.

16 Βλ. άρθρο 28, παράγραφος 6, του κανονισμού ΚΟΑ.

17 Βλ. άρθρο 1, τέταρτο εδάφιο, σημείο 6, του κανονισμού ΚΣΠ.

18 Βλ., ιδίως, άρθρο 4, παράγραφοι 3 και 4, του κανονισμού ΚΣΠ.

46. Από την άποψη αυτή, είναι σκόπιμο να υπομνησθεί το ιστορικό των προπαρασκευαστικών νομοθετικών εργασιών του εν λόγω κανονισμού. Αυτές επιβεβαιώνουν την εκδήλωση της σαφούς βούλησης του νομοθέτη της Ένωσης σχετικά με αυτό το άρθρο. Αν και η Επιτροπή είχε προτείνει τη διατύπωση «[τ]ο Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας *μπορεί να στηρίξει*» [19], το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προτίμησε να αντικατασταθεί από τη διατύπωση «[τ]ο Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας *στηρίζει*», προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι η κατάρτιση και η υλοποίηση των σχεδίων παραγωγής και εμπορίας θα επωφεληθούν από τη στήριξη του ΕΤΘΑ [20].

47. Τέλος, επισημαίνω ότι η επιλογή αυτής της διατύπωσης από τον νομοθέτη της Ένωσης είναι σύμφωνη με το σύστημα χρηματοδότησης που έχει συσταθεί στο πλαίσιο της ΚΑΠ και με τον σκοπό που αυτή επιδιώκει.

48. Από την άποψη αυτή, πρέπει να ληφθεί υπόψη η υποχρέωση που επιβάλλεται στις οργανώσεις παραγωγών να καταρτίζουν σχέδια παραγωγής και εμπορίας [21] και να τα υλοποιούν αμέσως [22]. Το αιτούν δικαστήριο ερωτά το Δικαστήριο σχετικά, στο πρώτο του ερώτημα, υπό το στοιχείο β′, που συμπληρώνει το πρώτο ερώτημα, υπό το στοιχείο α′. Σε αυτό το πλαίσιο, είναι λογικό οι οργανώσεις παραγωγών να αναμένουν χρηματοδοτική στήριξη σε αυτό το στάδιο της συμμετοχής τους στην επίτευξη των σκοπών της νέας ΚΑΠ, την οποία ανέμεναν από την 1η Ιανουαρίου 2014.

49. Όσον αφορά τον σκοπό της χρηματοδοτικής στηρίξεως στο πλαίσιο του ΕΤΘΑ, πρέπει να τονιστεί ότι οι διάφορες διατάξεις σχετικά με τη χρηματοδότηση της εκπόνησης σχεδίων παραγωγής και εμπορίας και την υλοποίησή τους δικαιολογούνται από τον σημαντικό ρόλο που αποδίδεται στις οργανώσεις παραγωγών [23]. Οι τελευταίες είναι επιφορτισμένες με τη λήψη των εν λόγω μέτρων, προκειμένου να συμμετάσχουν στην υλοποίηση της ΚΑΠ, η οποία «θα πρέπει να διασφαλίζει ότι οι δραστηριότητες αλιείας και υδατοκαλλιέργειας συμβάλλουν στη δημιουργία μακροπρόθεσμης περιβαλλοντικής, οικονομικής και κοινωνικής βιωσιμότητας» και «να συμβάλλει στην στρατηγική "Ευρώπη 2020" [24] για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη» [25].

50. Η σημασία της καταρτίσεως και της υλοποιήσεως των εν λόγω σχεδίων ενισχύεται, αφενός, από το ότι μόνον οι οργανώσεις παραγωγών επωφελούνται από τη συγκεκριμένη στήριξη από την άποψη αυτή, πράγμα που τη διαφοροποιεί σημαντικά από τη χρηματοδότηση βάσει άλλων ΕΔΕΤ [26], και, αφετέρου, από το ότι τα κράτη μέλη δύνανται να χορηγήσουν προκαταβολή που ανέρχεται στο 50 % της χρηματοδοτικής στηρίξεως, στο πλαίσιο του ΕΤΘΑ, ήδη από τον χρόνο της εγκρίσεως των εν λόγω σχεδίων [27].

19 Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας [για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1198/2006 του Συμβουλίου, του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 861/2006 του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. XXX/2011 του Συμβουλίου για την ολοκληρωμένη θαλάσσια πολιτική] [COM(2011) 804 τελικό]. Βλ. άρθρο 69, παράγραφος 1, της πρότασης αυτής.

20 Βλ. τροπολογία 438 στην έκθεση της επιτροπής PECH του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 8ης Αυγούστου 2013, σχετικά με την τροποποιημένη πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας [για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1198/2006 του Συμβουλίου, του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 861/2006 του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. XXX/2011 του Συμβουλίου για την ολοκληρωμένη θαλάσσια πολιτική]. Βλ., επίσης, τροπολογία 1893 στο σχέδιο έκθεσης της επιτροπής PECH του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 17ης Ιανουαρίου 2013, σχετικά με τις τροπολογίες 1655-2069,η οποία έχει ως εξής: «Η κατάρτιση και η υλοποίηση σχεδίων παραγωγής και εμπορίας πρέπει να υποστηριχθεί οικονομικά, προκειμένου να εξασφαλιστούν πανομοιότυποι κανόνες για όλες τις οργανώσεις παραγωγών στην Ευρωπαϊκή Ένωση».

21 Βλ. άρθρο 28, παράγραφος 1, του κανονισμού ΚΟΑ.

22 Βλ. άρθρο 28, παράγραφος 3, του κανονισμού ΚΟΑ.

23 Βλ. αιτιολογική σκέψη 7 του κανονισμού ΚΟΑ.

24 Ως προς την αναφορά στη στρατηγική αυτή, βλ. άρθρο 4 του κανονισμού ΚΣΠ και άρθρο 6 του κανονισμού ΕΤΘΑ.

25 Βλ. αιτιολογική σκέψη 4 του κανονισμού ΚΑΠ και άρθρο 6, παράγραφος 1, του κανονισμού ΕΤΘΑ.

26 Βλ. αιτιολογική σκέψη 20 και άρθρο 66, παράγραφος 5, του κανονισμού ΕΤΘΑ.

27 Βλ. άρθρο 66, παράγραφος 4, του κανονισμού ΕΤΘΑ. Βλ., επίσης, σημείο 63 των παρουσών προτάσεων.

51. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι, προβλέποντας ότι οι οργανώσεις παραγωγών είχαν την υποχρέωση να καταρτίσουν σχέδια παραγωγής και εμπορίας, ο νομοθέτης της Ένωσης τους ανέθεσε ουσιαστικό ρόλο στην άσκηση μιας αποστολής γενικού συμφέροντος, η οποία δικαιολογεί, λογικά, την υποχρέωση της ανάληψης μέρους των δαπανών τους από τα κράτη μέλη.

52. Για όλους αυτούς τους λόγους, θεωρώ ότι, δυνάμει του άρθρου 66, παράγραφος 1, του κανονισμού ΕΤΘΑ, η αρχή της επίμαχης χρηματοδοτήσεως αποτελεί κεκτημένο. Όταν ένα τέτοιο δικαίωμα παρέχεται από τον νομοθέτη της Ένωσης, ο νομοθέτης του κράτους μέλους δεν δύναται, ρητώς ή σιωπηρώς, να στερήσει από τους ενδιαφερομένους το εν λόγω δικαίωμα. Επομένως, η εθνική νομοθεσία η οποία συνεπάγεται τέτοια αποτελέσματα είναι μη συμβατή προς το άρθρο 66, παράγραφος 1, του κανονισμού ΕΤΘΑ.

53. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει ως απάντηση στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα, υπό τα στοιχεία α′ και β′, ότι το άρθρο 66, παράγραφος 1, του κανονισμού ΕΤΘΑ πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αντιτίθεται σε κανόνα κράτους μέλους, όπως ο επίμαχος στην κύρια δίκη, ο οποίος δεν προβλέπει τη χρηματοδότηση, στο πλαίσιο του ΕΤΘΑ, της κατάρτισης και της υλοποιήσεως των σχεδίων παραγωγής και εμπορίας που μνημονεύονται στο άρθρο 28 του κανονισμού ΚΟΑ, για τις δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν μετά την 1η Ιανουαρίου 2014.

Β. Επί του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος

54. Το ερώτημα αυτό επικεντρώνεται στο κατά πόσον η ολοκλήρωση της υλοποιήσεως των σχεδίων κατά τον χρόνο της αιτήσεως επιχορηγήσεως για την κατάρτιση και την υλοποίησή τους μπορεί να δικαιολογήσει, παρά την αρχή της συγχρηματοδοτήσεως που απορρέει από το άρθρο 66, παράγραφος 1, του κανονισμού ΕΤΘΑ, την άρνηση παροχής χρηματοδοτικής στηρίξεως επί τη βάσει των εξαιρέσεων που προβλέπει το άρθρο 65, παράγραφος 6, του κανονισμού ΚΣΠ.

55. Θα μπορούσα να περιορίσω την απάντησή μου παραπέμποντας εκ νέου στην αρχή ότι ειδικός νόμος υπερισχύει γενικού νόμου [28]. Πράγματι, λόγω των ειδικών όρων παροχής των επιχορηγήσεων βάσει του άρθρου 66, παράγραφος 1, του κανονισμού ΕΤΘΑ, δεν δύνανται να εφαρμοστούν οι γενικοί κανόνες που διέπουν τη χρηματοδότηση από άλλα ΕΔΕΤ. Ωστόσο, θα ήθελα να προσθέσω ορισμένα επιχειρήματα συστημικής φύσεως.

56. Πρώτον, λογικά, δεν είναι δυνατόν να επιβάλλεται στις οργανώσεις παραγωγών, καταρχάς, να υλοποιούν τα σχέδιά τους αμέσως, σύμφωνα με τον κανονισμό ΕΤΘΑ, και, στη συνέχεια, να αποκλείεται κάθε χρηματοδότηση με βάση μια γενική διάταξη του κανονισμού ΚΣΠ, και συγκεκριμένα το άρθρο 65, παράγραφος 6, αυτού, το οποίο ορίζει ότι «[ο]ι πράξεις δεν επιλέγονται για χρηματοδότηση από τα ΕΔΕΤ σε περίπτωση που έχουν περατωθεί φυσικά ή εκτελεστεί πλήρως» πριν από την υποβολή της αιτήσεως χρηματοδοτήσεως για ένα έτος, εν προκειμένω.

57. Δεύτερον, μπορεί επίσης να γίνει επίκληση και άλλων επιχειρημάτων, τα οποία αντλούνται από τον προγραμματισμό της ΚΑΠ που υποστηρίζεται οικονομικά από το ΕΤΘΑ, στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης με τα κράτη μέλη [29].

58. Αφενός, η κατάρτιση και υλοποίηση των σχεδίων παραγωγής και εμπορίας αποτελεί μέρος ενός συνολικού προγράμματος για την περίοδο 2014-2020, ήτοι του επιχειρησιακού προγράμματος για το οποίο υπεύθυνο είναι το κράτος μέλος μετά την έγκρισή του από την Επιτροπή [30].

28 Βλ. σημείο 41 των παρουσών προτάσεων.

29 Βλ. αιτιολογική σκέψη 63 του κανονισμού ΚΑΠ, καθώς και αιτιολογική σκέψη 12, άρθρο 7 και τίτλο V του κανονισμού ΕΤΘΑ.

30 Βλ. αιτιολογική σκέψη 24, καθώς και άρθρο 6, παράγραφος 5, και άρθρο 17, παράγραφος 1, του κανονισμού ΕΤΘΑ. Τα κριτήρια επιλογής των λοιπών χρηματοδοτούμενων δράσεων καθορίζονται υπό την εποπτεία της Επιτροπής, σύμφωνα με το άρθρο 113, στοιχείο α′, του εν λόγω κανονισμού.

59. Αυτός ο σχεδιασμός της υλοποιήσεως της ΚΑΠ δικαιολογεί το ότι οι δαπάνες είναι επιλέξιμες μόνο μετά την έγκριση από τα κράτη μέλη της ετήσιας έκθεσης δραστηριοτήτων των οργανώσεων παραγωγών [31].

60. Προκύπτει σαφώς, κατά τη γνώμη μου, ότι μόνον η *αποτελεσματική* αλλά και *ικανοποιητική* υλοποίηση του σχεδίου υπό το πρίσμα των σκοπών που επιδιώκονται στο πλαίσιο της ΚΑΠ επιτρέπει στις οργανώσεις παραγωγών να ζητήσουν χρηματοδοτική στήριξη.

61. Επομένως, συγκεκριμένα, η δαπάνη που πραγματοποιήθηκε το 2014 από οργάνωση παραγωγών μπορεί να δικαιολογήσει την αίτηση χρηματοδοτικής στηρίξεως το 2015, μετά την έγκριση της ετήσιας έκθεσης της οργάνωσης.

62. Ως εκ τούτου, αν ακολουθούνταν η ερμηνεία που υποστηρίζει η Ολλανδική Κυβέρνηση, θα κατέληγε σε ασυνεπή αποτελέσματα, ήτοι θα καταστεί αδύνατη κάθε χρηματοδότηση κατά τη διάρκεια της εν λόγω περιόδου.

63. Αφετέρου, η καθυστέρηση τουλάχιστον ενός έτους, μεταξύ της ημερομηνίας πραγματοποιήσεως των δαπανών και της ημερομηνίας εξετάσεως της αιτιολογήσεως αυτών, οδήγησε τον νομοθέτη της Ένωσης να προβλέψει ότι το κράτος μέλος μπορεί να χορηγήσει προκαταβολή του 50 % της χρηματοδοτικής συνδρομής [32]. Στην περίπτωση αυτή, επίσης, εξ αντιδιαστολής, τίθεται ενδεχομένως το ερώτημα ποιες θα ήταν οι συνέπειες αυτής της προκαταβολής αν η ολοκλήρωση της υλοποιήσεως του ετήσιου σχεδίου απέκλειε κάθε δικαίωμα στη χρηματοδότηση.

64. Εξ αυτών καταλήγω στο συμπέρασμα ότι, λόγω των ειδικών όρων για την παροχή επιχορηγήσεων στο πλαίσιο του ΕΤΘΑ για πολυετή σχέδια, είναι αδύνατη η εφαρμογή των γενικών κανόνων, τους οποίους επικαλείται η Ολλανδική Κυβέρνηση και οι οποίοι διέπουν τη χρηματοδότηση από άλλα ευρωπαϊκά ταμεία.

65. Υπό τις συνθήκες αυτές, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα, ότι το άρθρο 65, παράγραφος 6, του κανονισμού ΚΣΠ πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι δεν αντιτίθεται στην παροχή, βάσει του άρθρου 66, παράγραφος 1, του κανονισμού ΕΤΘΑ, χρηματοδοτικής στηρίξεως για δαπάνες που πραγματοποιούνται μετά την 1η Ιανουαρίου 2014 για την κατάρτιση και την υλοποίηση σχεδίου παραγωγής και εμπορίας, όταν η αίτηση επιχορηγήσεως υποβάλλεται μετά την κατάρτιση και υλοποίηση του σχεδίου παραγωγής και εμπορίας.

66. Επιπλέον, όσον αφορά το δεύτερο επιχείρημα του Υπουργού προς στήριξη της αποφάσεώς του να απορρίψει την αίτηση επιχορηγήσεως [33], νομίζω ότι το Δικαστήριο πρέπει να παράσχει περαιτέρω διευκρινίσεις, προκειμένου να δώσει χρήσιμη απάντηση στο αιτούν δικαστήριο.

67. Τίθεται το ερώτημα αν η αίτηση επιχορηγήσεως μπορεί να αφορά δαπάνη που πραγματοποιήθηκε πριν από την έγκριση από την Επιτροπή του επιχειρησιακού προγράμματος που έχει καταρτίσει κράτος μέλος [34]. Τούτο ισχύει εν προκειμένω, δεδομένου ότι η χρηματοδότηση ζητείται από PO Texel για το έτος 2014, ενώ το επιχειρησιακό πρόγραμμα, το οποίο κατατέθηκε τον Οκτώβριο του 2014 από τις ολλανδικές αρχές, εγκρίθηκε από την Επιτροπή στις 25 Φεβρουαρίου 2015.

68. Ο συνδυασμός του άρθρου 65, παράγραφος 2, του κανονισμού ΚΣΠ, το οποίο δεν αναφέρεται στην ημερομηνία *έγκρισης* του επιχειρησιακού προγράμματος, και του άρθρο 130 του κανονισμού ΕΤΘΑ, το οποίο ορίζει ως ημερομηνία έναρξης εφαρμογής του την 1η Ιανουαρίου 2014, μου φαίνεται ότι επιλύει αυτό την ζήτημα.

31 Βλ. άρθρο 66, παράγραφος 2, του κανονισμού ΕΤΘΑ.

32 Βλ. άρθρο 66, παράγραφος 4, του κανονισμού ΕΤΘΑ.

33 Βλ. σημείο 24 των παρουσών προτάσεων και πρώτο προδικαστικό ερώτημα, στοιχείο α', in fine.

34 Ως προς την υποχρέωση κατάρτισης ενός τέτοιου προγράμματος, βλ. σημείο 58 των παρουσών προτάσεων.

69. Επιπλέον, ελλείψει διατάξεως στον κανονισμό ΕΤΘΑ, από το άρθρο 65, παράγραφος 2, του κανονισμού ΚΣΠ προκύπτει επίσης ότι η περίοδος από την οποία είναι δυνατή η στήριξη των δαπανών στο πλαίσιο του ΕΤΘΑ αρχίζει την 1η Ιανουαρίου 2014.

70. Ως εκ τούτου, οι πρώτες εθνικές διατάξεις, από της 25ης Αυγούστου 2016, που παρείχαν τη δυνατότητα υποβολής αιτήσεως για χρηματοδοτική στήριξη αποκλειστικά για την κατάρτιση σχεδίου εμπορίας μόνον από τις 29 Αυγούστου 2016 δεν είναι, κατά τη γνώμη μου, συμβατές προς το άρθρο 66, παράγραφος 1, του κανονισμού ΕΤΘΑ ούτε προς το άρθρο 65, παράγραφος 2, του κανονισμού ΚΣΠ.

71. Στο πέρας της αναλύσεως της συμβατότητας της επίμαχης εθνικής νομοθεσίας προς το δίκαιο της Ένωσης, θα ήθελα, σε γενικότερο επίπεδο, να τονίσω το πνεύμα το οποίο, κατά τη γνώμη μου, πρέπει να διαπνέει την εφαρμογή αυτού, δεδομένων των ιδιαιτεροτήτων των καθηκόντων που επιβάλλονται στις οργανώσεις παραγωγών οι οποίες λαμβάνονται υπόψη για τη χρηματοδότηση των εν λόγω οργανώσεων στο πλαίσιο του ΕΤΘΑ.

72. Όπως έχω ήδη επισημάνει[35], πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι οι κρίσιμες στην υπό κρίση υπόθεση διατάξεις είναι αποτέλεσμα μιας νομοθετικής τεχνικής που δεν είναι τέλεια. Συγκεκριμένα, πρέπει να υπομνησθεί ότι ο νομοθέτης της Ένωσης εξέδωσε τον κανονισμό ΕΤΘΑ με καθυστέρηση. Επιπλέον, τα κράτη μέλη με τη σειρά τους έχουν επίσης εφαρμόσει τις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης με κάποια καθυστέρηση λόγω της δημοσίευσης της σχετικής ευρωπαϊκής νομοθεσίας λίγες ημέρες πριν από την έναρξη ισχύος της[36]. Επίσης, το ως άνω ευρωπαϊκό νομικό πλαίσιο που εφαρμόζει την ΚΠΑ όχι μόνον επέβαλλε πολύ αυστηρές προθεσμίες, αλλά δεν ήταν πάντοτε και πολύ σαφές.

73. Συνεπώς, θεωρώ ότι το πλαίσιο αυτό πρέπει να οδηγήσει τόσο τις εθνικές όσο και τις ευρωπαϊκές αρχές στο να υιοθετήσουν μια προσέγγιση που δεν είναι υπερβολικά άκαμπτη όσον αφορά την ερμηνεία και την εφαρμογή των επίμαχων διατάξεων. Πράγματι, μου φαίνεται δικαιολογημένη η καλοπροαίρετη και λογική εφαρμογή του, γεγονός απολύτως συνεπές με τον σκοπό που επιδιώκει ο νομοθέτης της Ένωσης, δηλαδή να ενθαρρύνει τις οργανώσεις παραγωγών να αναλάβουν πρωτοβουλίες στο πλαίσιο της ΚΑΠ, όπως εφαρμόζεται από την 1η Ιανουαρίου 2014, παρά να τις αποθαρρύνει.

Γ. Επί του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος

74. Η εξέταση του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος προϋποθέτει ότι το Δικαστήριο θα κρίνει, όπως προτείνεται για τους λόγους που εξήγησα προηγουμένως, ότι δεν πρέπει να εφαρμοστεί ο εθνικός κανόνας που αποκλείει το δικαίωμα των οργανώσεων παραγωγών να υποβάλουν αίτηση για χρηματοδοτική στήριξη στο πλαίσιο ΕΤΘΑ για δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν από το έτος 2014. Για την περίπτωση αυτή, πρέπει να δοθεί απάντηση στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, το οποίο ερωτάται αν το άρθρο 66, παράγραφος 1, του κανονισμού ΕΤΘΑ μπορεί να αποτελέσει τη νομική βάση για την παροχή χρηματοδοτικής στηρίξεως σε εθνικό επίπεδο για τις δαπάνες αυτές.

75. Προκαταρκτικώς, πρέπει να δοθεί μια διευκρίνιση σχετικά με τη σημασία και την έκταση του προδικαστικού αυτού ερωτήματος.

35 Βλ. σημείο 31 των παρουσών προτάσεων.

36 Μεταξύ των τεσσάρων εφαρμοστέων εν προκειμένω κανονισμών με δύο εξ αυτών να χρονολογούνται από την 11η Δεκεμβρίου 2013, και με τους δύο λοιπούς από τη 17η Δεκεμβρίου 2013, ο κανονισμός ΚΣΠ δημοσιεύθηκε στις 20 Δεκεμβρίου 2013, ενώ οι λοιποί τρεις, ήτοι οι κανονισμοί ΚΑΠ και ΚΟΑ, καθώς και ο εκτελεστικός κανονισμός 1418/2013, δημοσιεύθηκαν στις 28 Δεκεμβρίου 2013.

76. Αφενός, διαπιστώνω ότι το αιτούν δικαστήριο χρησιμοποίησε τον όρο «rechtsgrondslag» στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως. Έχει επίσης κάνει σαφή αναφορά στο άρθρο 4:23, παράγραφος 1, του γενικού νόμου περί διοικητικού δικαίου[37]. Επομένως, μπορεί να θεωρηθεί ότι ζητεί από το Δικαστήριο να διευκρινίσει αν το άρθρο 66, παράγραφος 1, του κανονισμού ΕΤΘΑ μπορεί να αποτελέσει *επαρκή νομική βάση* για να υποχρεωθεί η διοίκηση να καταβάλει επιχορήγηση, δεδομένου ότι δεν υπάρχει αντίστοιχη νομική βάση στο εθνικό δίκαιο, ενώ απαιτείται βάσει του άρθρου 4:23, παράγραφος 1, του γενικού νόμου περί διοικητικού δικαίου.

77. Αφετέρου, το αίτημα ερμηνείας του αιτούντος δικαστηρίου μπορεί επίσης να θεωρηθεί ότι αφορά, από ευρύτερη σκοπιά, το άμεσο αποτέλεσμα, κατά την έννοια της νομολογίας του Δικαστηρίου, του άρθρου 66, παράγραφος 1, του κανονισμού ΕΤΘΑ.

78. Η απάντηση στο ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου, στην πρώτη παραδοχή, δεν δημιουργεί ιδιαίτερες δυσχέρειες, τουλάχιστον όσον αφορά τη νομολογία του Δικαστηρίου[38]. Δυνάμει του άρθρου 288, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ, ο κανονισμός «είναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη του και *ισχύει άμεσα* σε όλα τα κράτη μέλη»[39]. Εξάλλου, από την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι η υποχρέωση εφαρμογής, ακόμη και αυτεπαγγέλτως, των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης, υπό την προϋπόθεση ότι πληρούν τις απαιτούμενες προϋποθέσεις, προκειμένου να έχουν άμεσο αποτέλεσμα στο εσωτερικό δίκαιο[40], παρά την ύπαρξη αντίθετων εθνικών διατάξεων, δεν δεσμεύει μόνο τα εθνικά δικαστήρια αλλά και όλα τα κρατικά όργανα, συμπεριλαμβανομένων των διοικητικών αρχών[41].

79. Όσον αφορά το άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 66, παράγραφος 1, του κανονισμού ΕΤΘΑ, το οποίο θα μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο του δευτέρου ερωτήματος από ευρύτερη σκοπιά, ουδόλως αμφισβητείται ότι σκοπός του είναι να παρέχει στις οργανώσεις παραγωγών δικαίωμα χρηματοδοτικής στηρίξεως. Σε αυτό το πλαίσιο, σημειώνω ότι η διατύπωση του άρθρου 66, παράγραφος 1, του κανονισμού αυτού, σχετικά με την ύπαρξη ενός τέτοιου δικαιώματος το οποίο μπορεί να ασκηθεί από τις εν λόγω οργανώσεις, δεν είναι μόνον σαφής και ακριβής αλλά και απαλλαγμένη αιρέσεων, υπό την έννοια ότι η παροχή χρηματοδοτήσεως δεν υπόκειται στη διακριτική ευχέρεια των εθνικών ή ευρωπαϊκών αρχών. Ως εκ τούτου, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου[42], πληροί τις προϋποθέσεις, προκειμένου να έχει άμεσο αποτέλεσμα.

80. Ως εκ τούτου, δεν συμφωνώ με την άποψη της Επιτροπής ότι, βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 4, του κανονισμού ΚΣΠ, η αίτηση χρηματοδοτικής στηρίξεως μπορεί να απορριφθεί και μόνον λόγω της απουσίας εθνική διατάξεως που να ρυθμίζει την άσκηση αυτού του δικαιώματος ή την ανάληψη των δαπανών. Ειδικότερα, δεν είναι δυνατόν η αναγνώριση ενός δικαιώματος που παρέχεται σε ιδιώτες από το δίκαιο της Ένωσης να μπορεί να παρεμποδίζεται από την προθεσμία εντός της οποίας ένα κράτος μέλος καθορίζει τη διαδικασία για την άσκηση του δικαιώματος αυτού[43].

37 Βλ. σημείο 10 των παρουσών προτάσεων

38 Ως προς την πολυπλοκότητα που μπορεί να παρουσιάσει η απάντηση σε εθνικό επίπεδο, βλ., για παράδειγμα, Verhoeven, M., *The Costanzo Obligation, The Obligations of National Administrative Authorities in the Case of Incompatibility between National Law and European Law*, Intersentia, Ουτρέχτη, 2011, ιδίως σ. 123 έως 164 και σ. 217 έως 247.

39 Η υπογράμμιση δική μου.

40 Βλ., για μια πρόσφατη υπόμνηση των αρχών που αφορούν την άμεση εφαρμογή των κανονισμών, απόφαση της 30ής Μαρτίου 2017, Lingurár (C-315/16, EU:C:2017:244, σκέψεις 17 έως 19 καθώς και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

41 Βλ., όσον αφορά τη διατύπωση της αρχής αυτής, αποφάσεις της 22ας Ιουνίου 1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, σκέψεις 30 και 31), και της 9ης Σεπτεμβρίου 2003, CIF (C-198/01, EU:C:2003:430, σκέψη 49), καθώς και σχετικά με την εφαρμογή των κανονισμών, αποφάσεις της 14ης Ιουνίου 2012, Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (C-606/10, EU:C:2012:348, σκέψη 75), και της 5ης Μαρτίου 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, σκέψεις 90 και 91).

42 Για μια λεπτομερή ανάλυση της εν λόγω νομολογίας, βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, σημεία 33 έως 55).

43 Σε συνδυασμό με τις αποφάσεις της 17ης Μαΐου 1972, Leonesio (93/71, EU:C:1972:39, σκέψη 19, πρώτο εδάφιο, σκέψη 20 και σκέψη 21, δεύτερο εδάφιο), και της 8ης Φεβρουαρίου 1973, Επιτροπή κατά Ιταλίας (30/72, EU:C:1973:16, σκέψη 6, τρίτο εδάφιο, και σκέψη 7, πρώτο εδάφιο).

81. Είναι, επομένως, σαφές ότι το άρθρο 66, παράγραφος 1, του κανονισμού ΕΤΘΑ εξασφαλίζει στις οργανώσεις παραγωγών την παροχή επιχορηγήσεως για τη στήριξη της καταρτίσεως και της υλοποιήσεως των σχεδίων παραγωγής και εμπορίας. Υπό την έννοια αυτή, η εν λόγω διάταξη συνιστά επαρκή νομική βάση για τις ολλανδικές αρχές, προκειμένου να παράσχουν μια τέτοια επιχορήγηση ή, ακόμη, διάταξη την οποία μπορούν να επικαλούνται απευθείας οι οργανώσεις παραγωγών ενώπιον των διοικητικών αρχών και των εθνικών δικαστηρίων.

82. Εντούτοις, το εν λόγω ενδιάμεσο συμπέρασμα εγείρει το ακόλουθο σημαντικό ερώτημα: εάν γίνει δεκτό ότι το άρθρο 66, παράγραφος 1, του κανονισμού ΕΤΘΑ αποτελεί τη νομική βάση του δικαιώματος λήψης μέτρων χρηματοδοτικής στηρίξεως το οποίο μπορούν να επικαλούνται οι οργανώσεις παραγωγών ενώπιον των ολλανδικών αρχών, πρέπει να καθοριστεί το συγκεκριμένο αποτέλεσμα της άσκησης του εν λόγω δικαιώματος στην προκείμενη περίπτωση. Με άλλα λόγια, τίθεται το ακόλουθο ερώτημα: τι μπορούν να διεκδικήσουν οι οργανώσεις παραγωγών; Ή, σαφέστερα, σε ποιο ποσό ή σε ποιο ποσοστό των δαπανών θα πρέπει να ανέρχεται η χρηματοδότηση που τους οφείλεται;

83. Για να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αυτό, πρέπει να εξακριβωθεί σε ποιο βαθμό το άρθρο 66, παράγραφος 1, του κανονισμού ΕΤΘΑ, πέραν της ήδη συναχθείσας διαπιστώσεως ότι οι οργανώσεις παραγωγών δικαιούνται να λάβουν επιχορήγηση, παρέχει τη δυνατότητα να προσδιοριστεί και το ποσό της επιχορηγήσεως που πρέπει να παρασχεθεί.

84. Μόνον το άρθρο 66, παράγραφος 1, του κανονισμού αυτού δεν αρκεί για να προσδιοριστεί το ύψος της επιχορηγήσεως που πρέπει να παρασχεθεί. Από τη διατύπωσή του προκύπτει ότι η διάταξη αυτή απλώς διατυπώνει μια αρχή περί χρηματοδοτήσεως υπό γενικούς όρους. Κατά συνέπεια, το άρθρο 66, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού πρέπει να συνδυαστεί με άλλες διατάξεις του ίδιου κανονισμού.

85. Αφενός, το άρθρο 66, παράγραφος 2, του κανονισμού ΕΤΘΑ προβλέπει ότι η επιλεξιμότητα των δαπανών εξαρτάται από την έγκριση της ετήσιας έκθεσης δραστηριοτήτων της οργάνωσης παραγωγών από την εθνική αρχή που είναι αρμόδια να εξετάσει την αίτηση επιχορηγήσεως. Αφετέρου, το άρθρο 66, παράγραφος 3, του ίδιου κανονισμού περιλαμβάνει ορισμένες πρακτικές ρυθμίσεις. Μολονότι η διάταξη αυτή ορίζει ένα ανώτατο όριο για το ποσό της χορηγούμενης επιχορηγήσεως, δεν προβλέπει ελάχιστη βάση.

86. Κατά συνέπεια, η συνδυασμένη ερμηνεία των επίμαχων διατάξεων μπορεί να οδηγήσει μόνο στην αναγνώριση, στο πλαίσιο αυτό, ενός περιθωρίου εκτιμήσεως των διοικητικών αρχών. Ωστόσο, αυτό το περιθώριο δεν στερείται οποιουδήποτε ορίου. Όπως έχω επισημάνει στα προηγούμενα σημεία των παρουσών προτάσεων, το άρθρο 66, παράγραφος 1, του κανονισμού ΕΤΘΑ περιέχει μια ελάχιστη εγγύηση, ή έναν «σκληρό πυρήνα», που πρέπει, εν πάση περιπτώσει, να υλοποιείται από τα κράτη μέλη [44]: δεν είναι δυνατόν να μη λαμβάνουν οι οργανώσεις παραγωγών στήριξη για την κατάρτιση και την υλοποίηση των σχεδίων παραγωγής και εμπορίας.

87. Ως εκ τούτου, η χρηματοδοτική στήριξη που οφείλεται στις οργανώσεις παραγωγών πρέπει, αφενός, να είναι *ανάλογη*, λαμβανομένης υπόψη της φύσεως και της σημασίας των υποχρεώσεων που επιβάλλονται στις οργανώσεις παραγωγών στο πλαίσιο της ΚΑΠ. Με άλλα λόγια, η ενίσχυση δεν μπορεί να είναι τόσο μικρή ώστε να στερεί το κίνητρο που πρέπει να έχει η ενίσχυση στις δραστηριότητες των εν λόγω οργανώσεων. Από την άλλη πλευρά, για λόγους συνοχής και ίσης μεταχειρίσεως και για να αποφευχθούν στρεβλώσεις στις σχετικές αγορές, το ποσό της ενισχύσεως δεν μπορεί *να μη σχετίζεται* με το ποσό της ενισχύσεως που καθορίστηκε στη συνέχεια από τις αρχές για το υπόλοιπο της περιόδου 2014-2020.

44 Βλ., κατ' αναλογίαν προς την έκταση του άμεσου αποτελέσματος των οδηγιών, για παράδειγμα, αποφάσεις της 14ης Ιουλίου 1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, σκέψη 17), της 1ης Ιουλίου 2010, Gassmayr (C-194/08, EU:C:2010:386 σκέψη 51), και της 24ης Ιανουαρίου 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, σκέψη 35).

88. Κατόπιν των ανωτέρω, είμαι της γνώμης ότι δεν εναπόκειται στο Δικαστήριο να προβεί σε περαιτέρω εκτιμήσεις στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως και, επομένως, ουσιαστικά να στερήσει από τις εθνικές αρχές τη διακριτική ευχέρεια που τους παρέχει ο κανονισμός ΕΤΘΑ, εντός των ορίων που αυτός θέτει.

89. Ωστόσο, η εφαρμογή των αρχών που ορίζονται στον κανονισμό ΕΤΘΑ από τις εθνικές αρχές δεν εξαιρείται παντός ελέγχου. Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι το γεγονός ότι οι διατάξεις του δικαίου της Ένωσης αφήνουν ένα περιθώριο εκτιμήσεως στα κράτη μέλη δεν αποκλείει τον έλεγχο προκειμένου να εξετασθεί, σε σχέση με τις διατάξεις αυτές, μήπως τα κράτη υπερέβησαν το εν λόγω περιθώριο εκτιμήσεως [45].

90. Επιπλέον, είναι επίσης σαφές ότι η παραβίαση των κανόνων του εν λόγω κανονισμού μπορεί να δικαιολογήσει, όταν πληρούνται οι απαιτήσεις της νομολογίας του Δικαστηρίου, την άσκηση αγωγής λόγω εξωσυμβατικής ευθύνης κατά του οικείου κράτους μέλους [46].

91. Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 66, παράγραφος 1, του κανονισμού ΕΤΘΑ παρέχει στις οργανώσεις παραγωγών το δικαίωμα να ζητήσουν χρηματοδοτική στήριξη στο πλαίσιο του ΕΤΘΑ για τις δαπάνες που πραγματοποιούνται για την εκπόνηση ενός σχεδίου παραγωγής και εμπορίας από την 1η Ιανουαρίου 2014. Εναπόκειται, επομένως, στο συγκεκριμένο κράτος μέλος να ελέγξει τη συμμόρφωση με τον προβλεπόμενο στο άρθρο 66, παράγραφος 2, του εν λόγω κανονισμού όρο της παροχής της αιτούμενης επιχορηγήσεως και να καθορίσει το ποσό της συγχρηματοδοτήσεως εντός του περιθωρίου εκτιμήσεως που διαθέτει βάσει του άρθρου 66, παράγραφος 3, του ίδιου κανονισμού.

V. Πρόταση

92. Υπό το πρίσμα των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει στα προδικαστικά ερωτήματα του College van Beroep voor het bedrijfsleven (διοικητικού δικαστηρίου αρμόδιου για οικονομικές υποθέσεις, Κάτω Χώρες) την ακόλουθη απάντηση:

1) Το άρθρο 66, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΕ) 508/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαΐου 2014, για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και για την κατάργηση των κανονισμών του Συμβουλίου (ΕΚ) αριθ. 2328/2003, (ΕΚ) αριθ. 861/2006, (ΕΚ) αριθ. 1198/2006 και (ΕΚ) αριθ. 791/2007 και του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1255/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αντίκειται σε κανόνα κράτους μέλους όπως ο επίδικος στην κύρια δίκη, ο οποίος δεν προβλέπει τη χρηματοδότηση, στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ταμείου Θάλασσας και Αλιείας (ΕΤΘΑ), της κατάρτισης και της υλοποιήσεως των σχεδίων παραγωγής και εμπορίας που μνημονεύονται στο άρθρο 28 του κανονισμού (ΕΕ) 1379/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2013, για την κοινή οργάνωση των αγορών των προϊόντων αλιείας και υδατοκαλλιέργειας, την τροποποίηση των κανονισμών του Συμβουλίου (ΕΚ) αριθ. 1184/2006 και (ΕΚ) αριθ. 1224/2009 και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 104/2000 του Συμβουλίου, μετά την 1η Ιανουαρίου 2014.

2) Το άρθρο 66, παράγραφος 1, του κανονισμού 508/2014 παρέχει στις οργανώσεις παραγωγών το δικαίωμα να ζητήσουν χρηματοδοτική στήριξη στο πλαίσιο του ΕΤΘΑ για τις δαπάνες που πραγματοποιούνται για την εκπόνηση ενός σχεδίου παραγωγής και εμπορίας από την 1η Ιανουαρίου 2014. Εναπόκειται, επομένως, στο συγκεκριμένο κράτος μέλος να ελέγξει τη

45 Βλ. απόφαση της 24ης Οκτωβρίου 1996, Kraaijeveld κ.λπ. (C-72/95, EU:C:1996:404, σκέψη 59). Βλ., επίσης, απόφαση της 26ης Μαΐου 2011, Stichting Natuur en Milieu κ.λπ. (C-165/09 έως C-167/09, EU:C:2011:348, σκέψη 103).

46 Βλ. αποφάσεις της 19ης Νοεμβρίου 1991, Francovich κ.λπ. (C-6/90 και C-9/90, EU:C:1991:428), και της 5ης Μαρτίου 1996, Brasserie du pêcheur και Factortame (C-46/93 και C-48/93, EU:C:1996:79).

συμμόρφωση με τον προβλεπόμενο στο άρθρο 66, παράγραφος 2, του εν λόγω κανονισμού όρο της παροχής της αιτούμενης επιχορηγήσεως και να καθορίσει το ποσό της συγχρηματοδοτήσεως εντός του περιθωρίου εκτιμήσεως που διαθέτει βάσει του άρθρου 66, παράγραφος 3, του ίδιου κανονισμού.

3) Το άρθρο 65, παράγραφος 6, του κανονισμού (ΕΕ) 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου, πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι δεν αποκλείει την παροχή, βάσει του άρθρου 66, παράγραφος 1, του κανονισμού 508/2014, χρηματοδοτικής στηρίξεως για δαπάνες που πραγματοποιούνται μετά την 1η Ιανουαρίου 2014 για την κατάρτιση και την υλοποίηση σχεδίου παραγωγής και εμπορίας όταν η αίτηση επιχορηγήσεως υποβάλλεται μετά την κατάρτιση και υλοποίηση του σχεδίου παραγωγής και εμπορίας.