Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. BOBEK
van 26 juni 2019[1]

Zaak C-386/18

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

[verzoek van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB) – Verordening (EU) nr. 508/2014 – Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV) – Productie- en afzetprogramma's – Artikel 66, lid 1 – Financiële steun voor de voorbereiding en uitvoering van deze programma's – Ontbreken van de mogelijkheid naar nationaal recht om een subsidieaanvraag in te dienen – Recht om door de verordening toegekende financiële steun te verlangen – Rechtstreekse werking – Voorwaarden voor subsidiabiliteit van uitgaven – Specifieke voorschriften – Beoordelingsmarge van de lidstaten bij vaststelling van het subsidiebedrag"

I. Inleiding

1. Heeft een producentenorganisatie die zich bezighoudt met het treffen van maatregelen voor de rationele beoefening van de visserij en de verbetering van de voorwaarden voor de verkoop van visserijproducten het recht op cofinanciering door de regering van een lidstaat van de voorbereiding en uitvoering van haar productie- en afzetprogramma?

2. Dit is in wezen de vraag van de verwijzende rechter, die is aangezocht in het kader van de afwijzing van de aanvraag van de Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheersgroep Texel UA (hierna: „PO Texel") door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: „minister") op grond dat ten tijde van de indiening van deze aanvraag door deze producentenorganisatie, vóór 2016, geen enkele bepaling van nationaal recht voorzag in de mogelijkheid om een dergelijke aanvraag in te dienen.

3. Het Hof wordt dus *enerzijds* verzocht zich uit te spreken over de verenigbaarheid met het Unierecht van de nationale maatregelen die niet in cofinanciering op basis van Europese fondsen voorzien voor uitgaven die in 2014 zijn gedaan. *Anderzijds* zal het Hof in geval van strijdigheid van deze maatregelen met het Unierecht moeten bepalen of de bepalingen van Unierecht kunnen dienen als rechtsgrondslag voor toekenning van de door PO Texel aangevraagde financiële steun.

1 Oorspronkelijke taal: Frans.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. GMO-verordening

4. Overweging 7 van verordening (EU) nr. 1379/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 houdende een gemeenschappelijke marktordening voor visserijproducten en aquacultuurproducten, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1184/2006 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van verordening (EG) nr. 104/2000 van de Raad (hierna: „GMO-verordening")[2] luidt als volgt:

„Producentenorganisaties voor visserijproducten en producentenorganisaties voor aquacultuurproducten (hierna tezamen: ‚producentenorganisaties') zijn de spil voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het [gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB)[3]] en van de GMO. Hun verantwoordelijkheden moeten dan ook worden uitgebreid en zij moeten de noodzakelijke financiële steun krijgen om een pregnantere rol te kunnen spelen in het dagelijkse visserijbeheer, waarbij zij het door de doelstellingen van het GVB gedefinieerde kader naleven. [...]"

5. Artikel 28 van de GMO-verordening, dat het opschrift „Productie- en afzetprogramma" draagt, bepaalt:

„1. Elke producentenorganisatie dient bij de bevoegde nationale autoriteiten van haar lidstaat ter goedkeuring ten minste een productie- en afzetprogramma voor haar belangrijkste soorten op de markt in. [...]

[...]

3. De bevoegde nationale autoriteiten keuren het productie- en afzetprogramma goed. Zodra het programma is goedgekeurd, wordt het door de producentenorganisatie uitgevoerd.

[...]

5. Een producentenorganisatie bereidt jaarlijks een verslag over haar activiteiten in het kader van het productie- en afzetprogramma voor en legt het ter goedkeuring aan de bevoegde nationale autoriteiten voor.

6. Een producentenorganisatie kan financiële steun krijgen voor het opstellen en uitvoeren van productie- en afzetprogramma's overeenkomstig een toekomstige rechtshandeling van de Unie tot vaststelling van de voorwaarden voor financiële steun voor het maritiem en visserijbeleid voor de periode 2014-2020.

[...]"

2 PB 2013, L 354, blz. 1.

3 Zie verordening (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1954/2003 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van verordeningen (EG) nr. 2371/2002 en (EG) nr. 639/2004 van de Raad en besluit 2004/585/EG van de Raad (PB 2013, L 354, blz. 22; hierna: „GVB-verordening"), inzonderheid artikel 35, leden 1 en 3, met betrekking tot de GMO.

2. GSK-verordening

6. Artikel 1, vierde alinea, van verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (hierna: „GSK-verordening")[4], bepaalt:

„De regels vastgelegd in deze verordening zijn van toepassing onverminderd [...] de specifieke bepalingen in de volgende verordeningen [...]:

[...]

6) een toekomstige rechtshandeling van de Unie tot vaststelling van de voorwaarden voor financiële steun voor het maritieme en visserijbeleid voor de programmeringsperiode 2014-2020 (‚de EFMZV-verordening')".

7. Artikel 2, punt 14, van de GSK-verordening omschrijft het begrip „voltooide concrete actie" als „een concrete actie die fysiek is voltooid of volledig ten uitvoer is gelegd en waarvoor de begunstigden alle betrokken betalingen hebben verricht en de betrokken overheidsbijdrage aan de begunstigden is betaald".

8. Onder het opschrift „Subsidiabiliteit [van de uitgaven]" bepaalt artikel 65, leden 1, 2 en 6, van deze verordening:

„1. De subsidiabiliteit van de uitgaven wordt op basis van de nationale voorschriften bepaald, tenzij specifieke voorschriften zijn vastgesteld in of op grond van deze verordening of de fondsspecifieke voorschriften.

2. Uitgaven komen voor een bijdrage uit de [Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen)[5]] in aanmerking als zij zijn gedaan door een begunstigde en betaald tussen de datum van indiening van het programma bij de [Europese] Commissie of, als dat eerder is, 1 januari 2014, en 31 december 2023. [...]

[...]

6. Concrete acties die fysiek voltooid zijn of volledig ten uitvoer zijn gelegd voordat de financieringsaanvraag in het kader van het programma door de begunstigde bij de managementautoriteit is ingediend, worden niet voor steun uit de ESI-fondsen geselecteerd, ongeacht of alle betrokken betalingen door de begunstigde zijn verricht."

4 PB 2013, L 347, blz. 320.

5 Zie overweging 2 van de GSK-verordening.

3. EFMZV-verordening

9. Artikel 66 van verordening (EU) nr. 508/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en tot intrekking van de verordeningen (EG) nr. 2328/2003, (EG) nr. 861/2006, (EG) nr. 1198/2006 en (EG) nr. 791/2007 van de Raad en verordening (EU) nr. 1255/2011 van het Europees Parlement en de Raad (hierna: „EFMZV-verordening”) [6], dat als opschrift „Productie- en afzetprogramma's” draagt, bepaalt:

„1. Uit het EFMZV wordt steun verleend voor de voorbereiding en de uitvoering van productie- en afzetprogramma's als bedoeld in artikel 28 van [de GMO-verordening].

2. Uitgaven die verband houden met productie- en afzetprogramma's komen slechts in aanmerking voor steun uit het EFMZV nadat het in artikel 28, lid 5, van [de GMO-verordening] bedoelde jaarverslag is goedgekeurd door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten.

3. De op grond van dit artikel aan een producentenorganisatie verleende steun bedraagt jaarlijks niet meer dan 3 % van de gemiddelde jaarwaarde van de productie die de betrokken producentenorganisatie de voorgaande drie kalenderjaren heeft afgezet. De aan een recentelijk erkende producentenorganisatie verleende steun bedraagt niet meer dan 3 % van de gemiddelde jaarwaarde van de productie die de leden van die producentenorganisatie de voorafgaande drie kalenderjaren hebben afgezet.

4. De lidstaten kunnen 50 % van de steun voorschieten nadat het productie- en afzetprogramma is goedgekeurd overeenkomstig artikel 28, lid 3, van [de GMO-verordening].

5. De in lid 1 bedoelde steun wordt alleen verleend aan producentenorganisaties en verenigingen van producentenorganisaties.”

B. Nederlands recht

10. Overeenkomstig artikel 4:23, lid 1, van de Wet van 4 juni 1992, houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht) [7] verstrekt een bestuursorgaan slechts subsidie op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt.

11. Op 1 juli 2015 is in Nederland de Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 28 juni 2015, 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] in werking getreden.

12. Krachtens artikel 2.2 van deze regeling kan de minister voor activiteiten als bedoeld in de EFMZV-verordening op aanvraag subsidie verstrekken.

13. Volgens artikel 2.3, lid 1, van deze regeling kan de minister uitsluitend subsidie verstrekken indien hij de mogelijkheid tot het doen van een aanvraag tot subsidieverlening heeft opengesteld door vaststelling van een subsidieplafond en een periode voor indiening van de aanvraag.

6 PB 2014, L 149, blz. 1.

7 Stb. 1992, 315; hierna: „Algemene wet bestuursrecht”.

8 Stcrt. 2015, 18094.

14. Bij Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 25 augustus 2016, 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], heeft het Koninkrijk der Nederlanden de Subsidiemodule productie- en afzetprogramma's opengesteld voor de periode van 29 augustus 2016 tot en met 16 september 2016.

15. Volgens de verwijzende rechter is „[d]eze subsidiemodule [...] gebaseerd op artikel 66 van [de EFMZV-verordening] [...] en heeft [zij] uitsluitend betrekking op de voorbereiding van een productie- en afzetprogramma, niet op de uitvoering ervan".

III. Feiten van het hoofdgeding en prejudiciële vragen

16. Bij besluit van 9 juli 2014 heeft de minister overeenkomstig artikel 28, lid 3, van de GMO-verordening het productie- en afzetprogramma 2014 van PO Texel goedgekeurd, dat vervolgens terstond door PO Texel is uitgevoerd.

17. In oktober 2014 heeft het Koninkrijk der Nederlanden bij de Commissie een operationeel programma voor 1 januari 2014 tot en met 31 december 2020 ingediend [10], dat in zijn definitieve versie van 11 december 2014 is goedgekeurd op 25 februari 2015 [11].

18. Op 19 mei 2015 heeft PO Texel een subsidieaanvraag voor de uitgaven in verband met de voorbereiding en uitvoering van haar productie- en afzetprogramma 2014 (overeenkomstig artikel 66 van de EFMZV-verordening) en voor de uitgaven in verband met de door haar vastgestelde afzetmaatregelen (overeenkomstig artikel 68 van deze verordening) bij de minister ingediend.

19. Bij besluit van 10 juli 2015 heeft de minister de aanvraag van PO Texel afgewezen en wel om de volgende redenen:

– ten tijde van de subsidieaanvraag van PO Texel, op 19 mei 2015, had het Koninkrijk der Nederlanden de mogelijkheid tot indiening door producentenorganisaties van een subsidieaanvraag voor de voorbereiding en uitvoering van productie- en afzetprogramma's (ingevolge artikel 66 van de EFMZV-verordening) en voor afzetmaatregelen ten bate van visserij- en aquacultuurproducten (ingevolge artikel 68 van deze verordening) niet opengesteld, en

– PO Texel heeft haar subsidieaanvraag pas ingediend nadat zij het productie- en afzetprogramma had opgesteld, de minister dit programma had goedgekeurd en PO Texel het programma had uitgevoerd.

20. Bij besluit van 13 november 2015 heeft de minister het bezwaar van PO Texel ongegrond verklaard.

21. Tot staving van het beroep dat zij tegen dit besluit heeft ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederland), stelt PO Texel dat zij op grond van de artikelen 66 en 68 van de EFMZV-verordening in aanmerking komt voor financiële steun uit het EFMZV voor de uitgaven in verband met de voorbereiding en uitvoering van het productie- en afzetprogramma 2014 en voor de uitgaven in verband met de door haar genomen afzetmaatregelen. PO Texel betoogt enerzijds dat zij op grond van artikel 28, lid 1, van de GMO-verordening een productie- en afzetprogramma moest

9 Stcrt. 2016, 43926.

10 Zie artikel 17 van de EFMZV-verordening.

11 Zie uitvoeringsbesluit C(2015) 1278 van de Commissie van 25 februari 2015 tot goedkeuring van het operationele programma „Duurzaam vissen voor de markt [...]" met het oog op steunverlening uit het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij [aan] Nederland.

opstellen en indienen. Anderzijds stelt zij over het aanvoerjaar 2014 een bedrag van 100 824 EUR te hebben besteed aan marktontwikkelingskosten. Zo heeft zij een samenwerkingsovereenkomst met verwerkers van schol van het type III en IV gesloten, teneinde commerciële afzetmogelijkheden voor deze vissoort te vinden.

22. De minister stelt in wezen dat hij de aangevraagde subsidie niet kan verlenen, op grond dat PO Texel haar aanvraag voor de productie- en afzetprogramma's heeft ingediend voordat de Nederlandse wetgever in een daartoe strekkende procedure had voorzien. Daarnaast heeft de minister ter terechtzitting van 19 april 2017 ten overstaan van de verwijzende rechter de volgende vier argumenten aangevoerd.

23. Ten eerste worden de maatregelen in verband met afzet en verwerking waarvoor subsidie is aangevraagd, gefinancierd uit het EFMZV op basis van het beginsel van tussen de Unie en de lidstaten gedeeld beheer. De subsidies worden dus mede gefinancierd uit nationale middelen van de staten.

24. Ten tweede kan de subsidie pas worden verleend nadat de Commissie het door elke lidstaat op te stellen operationele programma heeft goedgekeurd. Het operationele programma van het Koninkrijk der Nederlanden is op 25 februari 2015 door de Commissie goedgekeurd. De nationale geldmiddelen, ter hoogte van 25 %, moeten daarna worden vrijgemaakt.

25. Ten derde laat hoofdstuk IV van titel V van de EFMZV-verordening, waarin de artikelen 66 en 68 zijn opgenomen, de lidstaten een ruime beoordelingsmarge bij de uitvoering van hun operationele programma.

26. Ten vierde kan op grond van artikel 65, lid 6, van de GSK-verordening geen steun worden verleend voor de uitvoering van acties die reeds volledig zijn uitgevoerd.

27. In deze context heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) a) Verzet artikel 66, eerste lid, van [de EFMZV-verordening], nu daarin is bepaald dat uit het [EFMZV] subsidie ‚wordt' verleend voor de voorbereiding en uitvoering van productie- en afzetprogramma's als bedoeld in artikel 28 van [de GMO-verordening], zich ertegen dat een lidstaat aan een producentenorganisatie die een aanvraag tot verlening van zodanige subsidie heeft ingediend, tegenwerpt dat deze lidstaat de mogelijkheid tot het doen van een dergelijke aanvraag ten tijde van de indiening van de aanvraag voor een bepaalde categorie van uitgaven (in het onderhavige geval: kosten van de voorbereiding en uitvoering van productie- en afzetprogramma's) of voor een bepaald tijdvak (in het onderhavige geval: het jaar 2014) niet had opengesteld in haar door de [...] Commissie goedgekeurde operationele programma, noch in de nationale voorschriften ter bepaling van de subsidiabiliteit van uitgaven?

b) Is voor het antwoord op [de eerste vraag, onder a),] van belang dat de producentenorganisatie op grond van artikel 28 van [de GMO-verordening] verplicht is tot het opstellen van een productie- en afzetprogramma en, na goedkeuring van het productie- en afzetprogramma door de lidstaat, tot het uitvoeren van dat productie- en afzetprogramma?

2) Indien [de eerste vraag, onder a),] aldus wordt beantwoord dat artikel 66, eerste lid, van [de EFMZV-verordening] zich ertegen verzet dat een lidstaat aan een producentenorganisatie die een aanvraag tot verlening van subsidie voor de voorbereiding en uitvoering van productie- en afzetprogramma's heeft ingediend, tegenwerpt dat deze lidstaat de mogelijkheid tot het doen van een dergelijke aanvraag ten tijde van de indiening van de aanvraag niet had opengesteld, kan de betrokken subsidieaanvrager dan aan artikel 66, eerste lid, van [de EFMZV-verordening] rechtstreeks de rechtsgrondslag ontlenen voor een aanspraak jegens zijn lidstaat op het verlenen van de desbetreffende subsidie?

3) Indien [de tweede vraag] aldus wordt beantwoord dat de betrokken subsidieaanvrager aan artikel 66, eerste lid, van [de EFMZV-verordening] in het in [de tweede vraag] bedoelde geval rechtstreeks de rechtsgrondslag kan ontlenen voor een aanspraak jegens zijn lidstaat op het verlenen van de desbetreffende subsidie, verzet artikel 65, zesde lid, van [de GSK-verordening] zich dan ertegen dat subsidie wordt verleend voor de voorbereiding en uitvoering van een productie- en afzetprogramma in de situatie dat de subsidieaanvraag wordt ingediend, nadat het productie- en afzetprogramma is voorbereid en uitgevoerd?"

28. De Nederlandse regering en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Ter terechtzitting van 10 april 2019 zijn zij gehoord in hun pleidooien.

IV. Analyse

29. Gelet op de punten van discussie die ter terechtzitting ter sprake zijn gekomen, acht ik het op zijn plaats om vooraf enige opmerkingen te maken. In de eerste plaats komen de vragen van de verwijzende rechter in wezen erop neer of de uitgaven in verband met de voorbereiding en uitvoering van een productie- en afzetprogramma die PO Texel in 2014 heeft gedaan, op grond van artikel 66, lid 1, van de EFMZV-verordening moeten worden gecofinancierd door de Nederlandse regering.

30. In de tweede plaats kunnen – afgezien van dit duidelijk afgebakende voorwerp van de prejudiciële verwijzing – ook een aantal andere, niet door de verwijzende rechter gestelde vragen in verband met deze zaak of met de toepasselijke wetgeving van belang zijn. Ik noem bijvoorbeeld de vraag naar de toepassing ratione temporis van de EFMZV-verordening of de vraag naar de termijnen die krachtens uitvoeringsverordening (EU) nr. 1418/2013 [12] voor de producentenorganisaties gelden.

31. Wat de temporele werkingssfeer van de EFMZV-verordening betreft, moet namelijk worden opgemerkt dat deze verordening is ontworpen ter aanvulling op de GMO- en de GSK-verordening, waarin algemene voorwaarden voor de financiering uit de Europese fondsen zijn vastgesteld. Deze verordeningen zijn in december 2013 gepubliceerd, teneinde met ingang van 1 januari 2014 te worden toegepast. De EFMZV-verordening is niet op hetzelfde moment gepubliceerd, maar in mei 2014, hoewel daarin wél was bepaald dat zij met ingang van 1 januari 2014 van toepassing was. [13] Het is onbetwistbaar inherent aan het terugwerkende karakter van deze verordening dat dit afstemmingsproblemen kan opleveren tussen de verschillende toepasselijke bepalingen, met name tussen de bepalingen van Unierecht en die van nationaal recht.

32. Deze problemen zijn nog groter geworden door de termijnen die in artikel 2, lid 1, van uitvoeringsverordening nr. 1418/2013 zijn vastgesteld. Volgens deze bepaling moesten de producentenorganisaties die vóór 1 januari 2014 waren erkend, hun eerste productie- en afzetprogramma's namelijk uiterlijk eind februari 2014 bij de bevoegde nationale autoriteiten indienen, dus geruime tijd vóór publicatie van de EFMZV-verordening. Bij gebreke van een duidelijk en coherent wettelijk kader kan men zich dan ook afvragen wat de mogelijke gevolgen zijn van de niet-inachtneming van deze termijn door de producentenorganisaties.

33. Ondanks het belang ervan zijn deze kwesties echter niet aangekaart door de verwijzende rechter of de deelnemers aan de procedure en zelfs niet door de Nederlandse regering. In dit verband zij erop gewezen dat deze regering ter terechtzitting heeft bevestigd dat de aanvraag van PO Texel niet was afgewezen wegens niet-inachtneming van de termijn voor indiening van het productie- en afzetprogramma.

12 Uitvoeringsverordening van de Commissie van 17 december 2013 met betrekking tot productie- en afzetprogramma's overeenkomstig [de GMO-verordening] (PB 2013, L 353, blz. 40).

13 Zie overweging 101 en artikel 130 van deze verordening.

34. In deze omstandigheden ben ik van mening dat het Hof zijn beoordeling dient te beperken tot de prejudiciële vragen zoals deze door de verwijzende rechter zijn gesteld – zoals het doorgaans pleegt te doen – teneinde deze rechter een daarop toegesneden nuttig antwoord te geven.

35. Ik stel derhalve voor om in een eerste stadium achtereenvolgens de eerste prejudiciële vraag, onder a) en b), en de derde prejudiciële vraag te onderzoeken. Deze vragen hebben namelijk betrekking op de door het Unierecht beheerste materiële voorwaarden voor de door een producentenorganisatie aangevraagde financiering, op basis waarvan de verenigbaarheid van het betrokken nationale voorschrift moet worden beoordeeld. Aangezien dit voorschrift mijns inziens buiten toepassing moet worden gelaten, zal ik mij in een tweede stadium uitspreken over de beantwoording van de tweede prejudiciële vraag, die betrekking heeft op de mogelijkheid om artikel 66, lid 1, van de EFMZV-verordening rechtstreeks toe te passen.

A. Eerste prejudiciële vraag

36. Met zijn eerste prejudiciële vraag, die uit twee onderdelen bestaat, wil de verwijzende rechter in wezen vernemen of het betrokken nationale voorschrift in overeenstemming is met de toepasselijke verordeningen inzake subsidieverlening aan producentenorganisaties. Meer concreet dient het Hof uitlegging te geven aan artikel 66, lid 1, van de EFMZV-verordening juncto artikel 28, lid 6, van de GMO-verordening.

37. Artikel 28, lid 6, van laatstgenoemde verordening, die het algemene kader schept voor acties van producentenorganisaties in het kader van het GVB, bepaalt namelijk dat dergelijke organisaties „financiële steun [*kunnen*] krijgen voor het opstellen en uitvoeren van productie- en afzetprogramma's" [14] onder de in een toekomstige rechtshandeling vast te stellen voorwaarden, wat in 2014 de EFMZV-verordening is geworden.

38. Daarentegen bepaalt artikel 66, lid 1, van laatstgenoemde verordening dat „[u]it het EFMZV [...] steun [*wordt*] verleend voor de voorbereiding en de uitvoering van productie- en afzetprogramma's als bedoeld in artikel 28 van [de GMO-verordening]" [15].

39. Geconstateerd kan dus worden dat artikel 66 van de EFMZV-verordening anders is geredigeerd na de inwerkingtreding van de GMO-verordening, die verwees naar de specifieke voorwaarden voor financiële steun voor het maritiem en visserijbeleid voor de periode 2014-2020 [16] – zoals de GSK-verordening, die op haar beurt weer preciseert dat het om de EFMZV-verordening gaat [17].

40. Op het eerste gezicht kan de onderlinge verhouding tussen de ter zake toepasselijke bepalingen van de GSK-verordening, de GMO-verordening en de EFMZV-verordening, die alle met ingang van 1 januari 2014 van toepassing zijn, tegenstrijdigheden aan het licht brengen. Gelet op de structuur en de chronologische volgorde ervan, kan echter elke twijfel omtrent de uitlegging van deze bepalingen worden weggenomen.

14 Cursivering van mij.

15 Cursivering van mij.

16 Zie artikel 28, lid 6, van de GMO-verordening.

17 Zie artikel 1, vierde alinea, punt 6, van de GSK-verordening.

41. Om te beginnen vloeien deze redactionele verschillen namelijk voort uit het feit dat eerst algemene voorschriften zijn opgesteld, waarna deze zijn aangevuld met speciale voorschriften. Uit de heldere formulering van artikel 66, lid 1, van de EFMZV-verordening – dat ten opzichte van artikel 28, lid 6, van de GMO-verordening dus een lex specialis en een lex posterior is – komt een duidelijk oogmerk van de Uniewetgever naar voren om een bijzondere regel voor de financiering van productie- en afzetprogramma's in te voeren die de gebruikelijke beoordelingsmarge van de lidstaten bij gedeeld beheer van ESI-fondsen nader inperkt. [18]

42. Daarnaast wordt deze constatering bevestigd door een analyse van diverse taalversies van artikel 66, lid 1, van de EFMZV-verordening en door een vergelijking van deze bepaling met andere artikelen van deze verordening.

43. Zoals de verwijzende rechter terecht heeft opgemerkt, wordt in de Duitse, de Engelse, de Italiaanse, de Nederlandse en de Zweedse taalversie van artikel 66, lid 1, van de EFMZV-verordening namelijk bepaald dat uit het EFMZV steun „wordt" verleend voor de voorbereiding en de uitvoering van productie- en afzetprogramma's. Hetzelfde geldt voor andere taalversies, zoals bijvoorbeeld de Spaanse, de Tsjechische, de Franse, de Poolse of de Portugese taalversie. Daarentegen bepaalt artikel 68, lid 1, van deze verordening dat uit het EFMZV „steun [kan] worden verleend" voor afzetmaatregelen ten bate van visserij- en aquacultuurproducten.

44. Dit verschil in formulering staat in de EFMZV-verordening niet op zich. Als voorbeeld van een identieke dwingende formulering kunnen worden aangehaald artikel 58, artikel 77, lid 1, en artikel 89, lid 1, van de EFMZV-verordening, terwijl in het merendeel van de artikelen enkel sprake is van een financieringsbevoegdheid, zoals onder meer in artikel 48, lid 3, artikel 54, lid 1, en artikel 67, lid 1, van deze verordening.

45. Het moge duidelijk zijn dat deze redactionele verschillen niet willekeurig zijn, maar op een doelbewuste keuze van de Uniewetgever berusten, met name waar het artikel 66, lid 1, van de EFMZV-verordening betreft.

46. Dienaangaande verdient het aanbeveling om het verloop van de voorbereidende werkzaamheden van deze verordening nog eens te schetsen. Hieruit komt een duidelijke bedoeling van de Uniewetgever met betrekking tot dit artikel naar voren. Waar de Commissie de formulering „[u]it het EFMZV *kan steun worden verleend*" [19] had voorgesteld, heeft het Europees Parlement de voorkeur eraan gegeven om dit te vervangen door de formulering „[u]it het EFMZV *wordt steun verleend*" om zodoende te garanderen dat de voorbereiding en uitvoering van de productie- en afzetprogramma's voor financiële steun uit het EFMZV in aanmerking zouden komen. [20]

47. Tot slot merk ik op dat de keuze van de Uniewetgever voor deze formulering strookt met het door hem in het kader van het GVB ingestelde financieringsstelsel en het daarmee nagestreefde doel.

18 Zie inzonderheid artikel 4, leden 3 en 4, van de GSK-verordening.

19 Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij [tot intrekking van verordening (EG) nr. 1198/2006 van de Raad, verordening (EG) nr. 861/2006 van de Raad en verordening nr. XXX/2011 van de Raad inzake het geïntegreerd maritiem beleid] [COM(2011) 804 final]. Zie artikel 69, lid 1, van dit voorstel.

20 Zie amendement 438 in het verslag van de Commissie visserij (PECH) van het Europees Parlement van 8 augustus 2013 over het gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij [tot intrekking van verordening (EG) nr. 1198/2006 van de Raad, verordening (EG) nr. 861/2006 van de Raad en verordening nr. XXX/2011 van de Raad inzake het geïntegreerd maritiem beleid]. Zie ook amendement 1893 in het ontwerpverslag van de Commissie visserij (PECH) van het Europees Parlement van 17 januari 2013 met betrekking tot de amendementen 1655-2069, dat aldus wordt gemotiveerd: „De voorbereiding en de uitvoering van productie- en afzetprogramma's moeten financieel worden ondersteund teneinde te garanderen dat voor alle producentenorganisaties van de Europese Unie identieke regels gelden."

48. In dit verband moet rekening worden gehouden met het feit dat aan de producentenorganisaties de verplichting is opgelegd om productie- en afzetprogramma's vast te stellen [21] en om deze programma's terstond uit te voeren [22]. De verwijzende rechter stelt het Hof hierover een vraag met zijn eerste prejudiciële vraag, onder b), die als aanvulling op de eerste prejudiciële vraag, onder a), dient. In een dergelijke context is het immers logisch dat de producentenorganisaties in dit stadium van hun bijdrage tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het nieuwe GVB, waartoe zij vanaf 1 januari 2014 werden aangespoord, op financiële steun kunnen rekenen.

49. Met betrekking tot het doel dat met de verstrekking van financiële steun uit het EFMZV wordt nagestreefd, wijs ik erop dat de verschillende bepalingen inzake financiering van het opstellen en uitvoeren van productie- en afzetprogramma's worden gerechtvaardigd door de cruciale rol die aan de producentenorganisaties is toebedeeld. [23] Deze organisaties zijn specifiek met deze maatregelen belast om zodoende bij te dragen tot de verwezenlijking van het GVB dat „[ervoor moet zorgen] dat de activiteiten in het kader van de visserij en de aquacultuur bijdragen tot ecologische, economische en sociale duurzaamheid op lange termijn" en „bijdragen tot de Europa 2020-strategie[[24]] voor slimme, duurzame en inclusieve groei". [25]

50. Het belang van de voorbereiding en de uitvoering van deze programma's wordt bevestigd door het feit dat alleen producentenorganisaties voor deze bijzondere financiële steun in aanmerking komen, hetgeen wezenlijk verschilt van de financiering uit andere ESI-fondsen [26], en dat de lidstaten na goedkeuring van deze programma's 50 % van de financiële steun uit het EFMZV kunnen voorschieten [27].

51. Derhalve moet bij de beoordeling worden betrokken dat de Uniewetgever, door te bepalen dat producentenorganisaties productie- en afzetprogramma's moeten opstellen, deze organisaties heeft opgedragen een daadwerkelijke bijdrage te leveren tot de uitoefening van een taak van algemeen belang, hetgeen logischerwijs vooronderstelt dat de lidstaten ertoe worden verplicht een deel van hun uitgaven voor hun rekening te nemen.

52. Om al deze redenen ben ik van mening dat uit artikel 66, lid 1, van de EFMZV-verordening volgt dat de betrokken financiering principieel een verworvenheid is. Aangezien dit recht door de Uniewetgever is toegekend, kan de wetgever van een lidstaat de betrokkenen niet uitdrukkelijk of automatisch van dit recht beroven. Een nationale wettelijke regeling die dergelijke gevolgen teweegbrengt, zou derhalve onverenigbaar zijn met artikel 66, lid 1, van de EFMZV-verordening.

53. Derhalve stel ik het Hof voor, de eerste prejudiciële vraag, onder a) en b), aldus te beantwoorden dat artikel 66, lid 1, van de EFMZV-verordening in die zin moet worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat een regeling van een lidstaat zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, niet voorziet in financiering uit het EFMZV van de voorbereiding en uitvoering van de in artikel 28 van de GMO-verordening bedoelde productie- en afzetprogramma's voor uitgaven die vanaf 1 januari 2014 zijn gedaan.

21 Zie artikel 28, lid 1, van de GMO-verordening.

22 Zie artikel 28, lid 3, van de GMO-verordening.

23 Zie overweging 7 van de GMO-verordening.

24 Zie, wat de verwijzing naar deze strategie betreft, artikel 4 van de GSK-verordening en artikel 6 van de EFMZV-verordening.

25 Zie overweging 4 van de GVB-verordening en artikel 6, lid 1, van de EFMZV-verordening.

26 Zie overweging 20 en artikel 66, lid 5, van de EFMZV-verordening.

27 Zie artikel 66, lid 4, van de EFMZV-verordening. Zie ook punt 63 van deze conclusie.

B. Derde prejudiciële vraag

54. De derde vraag komt erop neer of het feit dat de uitvoering van de programma's reeds is afgerond op het moment dat de subsidieaanvraag in verband met de voorbereiding en uitvoering van die programma's wordt ingediend, kan rechtvaardigen dat financiële steun – in weerwil van het in artikel 66, lid 1, van de EFMZV-verordening neergelegde beginsel van cofinanciering – wordt geweigerd met een beroep op de uitsluitingsgronden van artikel 65, lid 6, van de GSK-verordening.

55. Ik zou bij de beantwoording van deze vraag kunnen volstaan met, wederom, een verwijzing naar het beginsel lex specialis derogat legi generali.[28] Wegens de specifieke voorwaarden die artikel 66, lid 1, van de EFMZV-verordening aan de toekenning van subsidie stelt, is het namelijk uitgesloten om de algemene regels inzake financiering uit andere ESI-fondsen toe te passen. Niettemin wil ik nog enkele argumenten van systematische aard aanvoeren.

56. In de eerste plaats zou het niet logisch zijn om eerst overeenkomstig de EFMZV-verordening aan producentenorganisaties de verplichting op te leggen hun programma's terstond uit te voeren en hun daarna elke financiering te ontzeggen – in casu voor een jaar – op basis van een algemene bepaling van de GSK-verordening, te weten artikel 65, lid 6, van deze verordening, dat bepaalt dat „[c]oncrete acties die fysiek voltooid zijn of volledig ten uitvoer zijn gelegd" voordat de financieringsaanvraag is ingediend, „niet voor steun uit de ESI-fondsen [worden] geselecteerd".

57. In de tweede plaats kunnen ook argumenten worden ontleend aan de programmering van het GVB, dat financieel wordt ondersteund door het EFMZV in het kader van gedeeld beheer met de lidstaten.[29]

58. Enerzijds maken de voorbereiding en uitvoering van de productie- en afzetprogramma's deel uit van een totaalprogramma voor de periode 2014-2020, te weten het operationele programma waarvoor de lidstaat na goedkeuring ervan door de Commissie verantwoordelijk is.[30]

59. Vanuit die optiek rechtvaardigt de uitvoering van het GVB dat de uitgaven slechts voor subsidie in aanmerking komen na goedkeuring door de lidstaten van het jaarlijkse activiteitenverslag van de producentenorganisaties.[31]

60. Naar mijn mening blijkt hieruit duidelijk dat producentenorganisaties uitsluitend aanspraak op financiële steun kunnen maken, voor zover het programma niet alleen *daadwerkelijk* is uitgevoerd, maar ook op zodanige wijze dat dit in het licht van de doelstellingen van het GVB *bevredigend* wordt geacht.

61. Concreet betekent dit dat voor een in 2014 door een producentenorganisatie gedane uitgave pas in 2015, na goedkeuring van het jaarverslag van deze organisatie, een aanvraag om financiële steun kan worden ingediend.

62. Indien de door de Nederlandse regering voorgestane uitlegging werd overgenomen, zou dit dus tot een onlogisch resultaat leiden, namelijk dat elke financiering gedurende de betrokken periode van haar nuttig effect wordt beroofd.

28 Zie punt 41 van deze conclusie.

29 Zie overweging 63 van de GVB-verordening en overweging 12, artikel 7 en titel V van de EFMZV-verordening.

30 Zie overweging 24, artikel 6, lid 5, en artikel 17, lid 1, van de EFMZV-verordening. De selectiecriteria voor de overige te financieren maatregelen worden onder toezicht van de Commissie vastgesteld overeenkomstig artikel 113, onder a), van deze verordening.

31 Zie artikel 66, lid 2, van de EFMZV-verordening.

63. Anderzijds is de termijn van ten minste één jaar, die loopt vanaf de datum waarop de uitgaven zijn gedaan tot de datum waarop wordt onderzocht of zij gerechtvaardigd zijn, aanleiding voor de Uniewetgever geweest om te bepalen dat de lidstaat een voorschot van 50 % van de financiële steun kan toekennen.[32] A contrario kan men zich in dit geval ook afvragen wat de gevolgen voor dit toegekende voorschot zouden zijn, indien de afronding van de uitvoering van het programma voor een jaar elk recht op financiering teniet zou doen.

64. Uit al deze elementen leid ik af dat het wegens de specifieke voorwaarden voor toekenning van subsidie uit het EFMZV voor meerjarenprogramma's uitgesloten is om de algemene regels inzake financiering uit andere Europese fondsen, waarop de Nederlandse regering zich beroept, toe te passen.

65. In deze omstandigheden stel ik het Hof voor de derde prejudiciële vraag aldus te beantwoorden dat artikel 65, lid 6, van de GSK-verordening in die zin moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen de toekenning op basis van artikel 66, lid 1, van de EFMZV-verordening van financiële steun voor uitgaven in verband met de voorbereiding en uitvoering van een productie- en afzetprogramma die vanaf 1 januari 2014 zijn gedaan, in de situatie dat de subsidieaanvraag wordt ingediend nadat het productie- en afzetprogramma is voorbereid en uitgevoerd.

66. Gelet op het tweede argument waarmee de minister de bevestiging van de afwijzing van de subsidieaanvraag heeft gemotiveerd[33], acht ik nog een precisering door het Hof noodzakelijk om aan de verwijzende rechter een nuttig antwoord te kunnen geven.

67. Aan de orde is namelijk de vraag of de subsidieaanvraag betrekking kan hebben op een uitgave die is gedaan voordat het door een lidstaat opgestelde operationele programma is goedgekeurd door de Commissie.[34] Dit is in casu het geval, want de financiering door PO Texel is aangevraagd voor het jaar 2014, terwijl het operationele programma, dat door de Nederlandse autoriteiten is ingediend in oktober 2014, door de Commissie is goedgekeurd op 25 februari 2015.

68. De gecombineerde lezing van artikel 65, lid 2, van de GSK-verordening, dat niet verwijst naar de datum van *goedkeuring* van het operationele programma, en artikel 130 van de EFMZV-verordening, dat bepaalt dat deze verordening van toepassing is met ingang van 1 januari 2014, biedt mijns inziens een antwoord op deze vraag.

69. Bij gebreke van een specifieke bepaling in de EFMZV-verordening volgt uit artikel 65, lid 2, van de GSK-verordening ook dat de periode vanaf wanneer de uitgaven voor financiële steun uit het EFMZV in aanmerking komen, ingaat op 1 januari 2014.

70. Bijgevolg zijn de eerste bepalingen van nationaal recht, die van 25 augustus 2016 dateren en uitsluitend in de mogelijkheid van financiële steun voor de *voorbereiding* van een afzetprogramma voorzagen, en dan ook nog alleen vanaf 29 augustus 2016, naar mijn mening niet verenigbaar met artikel 66, lid 1, van de EFMZV-verordening en artikel 65, lid 2, van de GSK-verordening.

71. Na mijn analyse van de verenigbaarheid van de betrokken nationale regeling met het Unierecht wil ik meer in het algemeen nog de aandacht vestigen op de geest waarin het Unierecht naar mijn mening zou moeten worden toegepast, gelet op de bijzondere kenmerken van de taken van de producentenorganisaties die voor financiering uit het EFMZV in aanmerking worden genomen.

32 Zie artikel 66, lid 4, van de EFMZV-verordening.

33 Zie punt 24 van deze conclusie en eerste prejudiciële vraag, onder a), in fine.

34 Zie, met betrekking tot de verplichting om een dergelijk programma op te stellen, punt 58 van deze conclusie.

72. Zoals ik namelijk reeds heb opgemerkt [35], moet worden meegewogen dat de relevante bepalingen in de onderhavige zaak de resultante zijn van een wetgevingstechniek die verre van volkomen is. Met name mag niet uit het oog worden verloren dat de Uniewetgever de EFMZV-verordening pas in een zeer laat stadium heeft vastgesteld. Daarnaast hebben de lidstaten op hun beurt de Unierechtelijke bepalingen met een zekere vertraging omgezet, doordat de betrokken Europese wetgeving pas enkele dagen vóór inwerkingtreding ervan is gepubliceerd. [36] Bovendien schreef dit Europese rechtskader ter uitvoering van het GVB niet alleen uiterst strikte termijnen voor, maar was het ook niet altijd even duidelijk.

73. Naar mijn mening noopt deze context zowel de nationale als de Europese autoriteiten ertoe, zich niet al te rigide op te stellen bij de uitlegging en toepassing van de betrokken bepalingen. Het lijkt mij namelijk gerechtvaardigd om deze bepalingen met redelijkheid en welwillendheid toe te passen, hetgeen volledig zou stroken met het doel dat door de Uniewetgever wordt nagestreefd, te weten producentenorganisaties te stimuleren om initiatieven in het kader van het met ingang van 1 januari 2014 uit te voeren GVB te ontplooien, in plaats van hen te ontmoedigen.

C. Tweede prejudiciële vraag

74. Het onderzoek van de tweede prejudiciële vraag veronderstelt dat het Hof ervan uitgaat dat de nationale bepaling die uitsluit dat producentenorganisaties recht op financiële steun uit het EFMZV hebben voor uitgaven die vanaf 2014 zijn gedaan, buiten toepassing moet worden gelaten, zoals om de hiervoor uiteengezette redenen door mij is voorgesteld. In dat geval dienen elementen te worden verstrekt ter beantwoording van deze tweede prejudiciële vraag – die ertoe strekt te vernemen of artikel 66, lid 1, van de EFMZV-verordening de rechtsgrondslag kan vormen voor de toekenning van financiële steun voor deze uitgaven op nationaal niveau.

75. Om te beginnen moet worden verduidelijkt wat de betekenis en strekking van deze prejudiciële vraag is.

76. Enerzijds stel ik namelijk vast dat de verwijzende rechter in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing de term „rechtsgrondslag” heeft gebezigd. Ook heeft deze rechter uitdrukkelijk verwezen naar artikel 4:23, lid 1, van de Algemene wet bestuursrecht. [37] Men zou dus kunnen menen dat aan het Hof wordt gevraagd of artikel 66, lid 1, van de EFMZV-verordening een *toereikende rechtsgrondslag* biedt om de overheid ertoe te verplichten subsidie te verstrekken, terwijl in het nationale recht een dergelijke rechtsgrondslag ontbreekt en deze volgens artikel 4:23, lid 1, van de Algemene wet bestuursrecht wel vereist is.

77. Anderzijds kan het uitleggingsverzoek van de nationale rechter ook ruimer worden opgevat, in dier voege dat het betrekking heeft op de rechtstreekse werking, in de zin van de rechtspraak van het Hof, van artikel 66, lid 1, van de EFMZV-verordening.

35 Zie punt 31 van deze conclusie.

36 Van de vier verordeningen die in casu van toepassing zijn – waarvan er twee dateren van 11 december 2013 en twee van 17 december 2013 – is de GSK-verordening gepubliceerd op 20 december 2013, terwijl de drie andere, te weten de GVB-verordening, de GMO-verordening en uitvoeringsverordening nr. 1418/2013 zijn gepubliceerd op 28 december 2013.

37 Zie punt 10 van deze conclusie.

78. Het antwoord op de vraag van de verwijzende rechter in eerstgenoemde zin levert geen noemenswaardige problemen op, althans niet in het licht van de rechtspraak van het Hof.[38] Volgens artikel 288, tweede alinea, VWEU „[heeft e]en verordening [...] algemene strekking" en is zij „*rechtstreeks toepasselijk* in elke lidstaat"[39]. Bovendien is het vaste rechtspraak van het Hof dat de verplichting om ondanks het bestaan van ermee strijdige nationale bepalingen de bepalingen van Unierecht, ook ambtshalve, toe te passen, mits deze aan de voorwaarden voor rechtstreekse werking voldoen[40], niet alleen op de nationale rechter rust, maar op alle overheidsorganen, met inbegrip van de bestuursorganen.[41]

79. Wat de rechtstreekse werking van artikel 66, lid 1, van de EFMZV-verordening aangaat – wat in breder perspectief bezien het voorwerp van de tweede prejudiciële vraag zou kunnen zijn – staat onbetwistbaar vast dat deze bepaling tot doel heeft de producentenorganisaties recht op financiële steun te verlenen. Ik constateer in dit verband dat artikel 66, lid 1, van deze verordening het bestaan van dit recht, dat door deze organisaties kan worden uitgeoefend, niet alleen duidelijk en nauwkeurig formuleert, maar dat dit recht ook onvoorwaardelijk is in de zin dat de nationale of Europese autoriteiten bij de toekenning van de financiering geen discretionaire bevoegdheid hebben. Volgens de rechtspraak van het Hof voldoet deze bepaling dus aan de voorwaarden voor rechtstreekse werking.[42]

80. Derhalve deel ik niet de zienswijze van de Commissie dat op basis van artikel 4, lid 4, van de GSK-verordening de aanvraag om financiële steun kan worden afgewezen enkel en alleen omdat het nationale recht geen bepaling kent die de uitoefening van dit recht regelt of op grond waarvan middelen voor de uitgaven ter beschikking worden gesteld. Het is namelijk uitgesloten dat de termijn waarbinnen een lidstaat de procedure voor uitoefening van een door het Unierecht aan particulieren toegekend recht invoert, in de weg kan staan aan de erkenning van dit recht.[43]

81. Het is dus duidelijk dat artikel 66, lid 1, van de EFMZV-verordening aan producentenorganisaties de toekenning van een subsidie ter ondersteuning van de voorbereiding en uitvoering van de betrokken productie- en afzetprogramma's garandeert. In die zin vormt deze bepaling een toereikende rechtsgrondslag voor de Nederlandse autoriteiten om een dergelijke subsidie toe te kennen en is het ook een bepaling die de producentenorganisaties rechtstreeks kunnen inroepen ten overstaan van bestuursorganen en de nationale rechter.

82. Deze voorlopige conclusie roept echter de volgende belangrijke vraag op. Ervan uitgaande dat artikel 66, lid 1, van de EFMZV-verordening inderdaad de rechtsgrondslag vormt voor een recht op financiële ondersteuningsmaatregelen dat de producentenorganisaties voor de Nederlandse autoriteiten kunnen inroepen, moet nog worden vastgesteld wat het concrete resultaat van de uitoefening van dit recht in de onderzochte situatie is. Meer prozaïsch gezegd draait het om de volgende vraag: waarop hebben de producentenorganisaties precies recht? Of, duidelijker nog, hoe hoog is het bedrag of percentage van de hun verschuldigde financiering?

38 Zie bijvoorbeeld, met betrekking tot de complexe aard van het antwoord op nationaal niveau, 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, inzonderheid blz. 123-164 en blz. 217-247.

39 Cursivering van mij.

40 Zie, voor een recente uiteenzetting van de beginselen inzake rechtstreekse werking van verordeningen, arrest van 30 maart 2017, Lingurár (C-315/16, EU:C:2017:244, punten 17-19 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

41 Zie, ten aanzien van dit beginsel, arresten van 22 juni 1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, punten 30 en 31), en 9 september 2003, CIF (C-198/01, EU:C:2003:430, punt 49), alsook, wat betreft de toepassing van verordeningen, arresten van 14 juni 2012, Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (C-606/10, EU:C:2012:348, punt 75), en 5 maart 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, punten 90 en 91).

42 Voor een uitvoerige bespreking van deze rechtspraak, zie mijn conclusie in de zaak Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, punten 33-55).

43 In samenhang met de arresten van 17 mei 1972, Leonesio (93/71, EU:C:1972:39, punt 19, eerste alinea, punt 20 en punt 21, tweede alinea), en 8 februari 1973, Commissie/Italië (30/72, EU:C:1973:16, punt 6, derde alinea, en punt 7, eerste alinea).

83. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, moet los van de reeds gedane constatering dat de producentenorganisaties recht op subsidie hebben, worden onderzocht in hoeverre het bedrag van de te verstrekken subsidie kan worden bepaald aan de hand van artikel 66, lid 1, van de EFMZV-verordening.

84. Aan de hand van alleen artikel 66, lid 1, van deze verordening kan het te verstrekken subsidiebedrag niet worden bepaald. Blijkens de formulering ervan behelst deze bepaling namelijk slechts een in zeer algemene termen gesteld financieringsbeginsel. Dit betekent dat artikel 66, lid 1, moet worden gecombineerd met andere bepalingen van dezelfde verordening.

85. Zo bepaalt artikel 66, lid 2, van de EFMZV-verordening dat de uitgaven slechts in aanmerking komen voor steun uit het EFMZV nadat het jaarlijkse activiteitenverslag van de producentenorganisatie is goedgekeurd door de voor de subsidieaanvraag bevoegde nationale autoriteit. Daarnaast zijn in artikel 66, lid 3, van deze verordening een aantal concrete voorschriften opgenomen. Deze bepaling stelt een plafond voor het subsidiebedrag vast, doch in een minimumgrondslag is niet voorzien.

86. Uit een gecombineerde lezing van de betrokken bepalingen kan dus niet anders worden geconcludeerd dan dat de bestuursorganen ter zake over een beoordelingsmarge beschikken. Deze flexibiliteit kent echter wel grenzen. Zoals ik in de voorgaande punten van deze conclusie reeds heb onderstreept, bevat artikel 66, lid 1, van de EFMZV-verordening een minimumgarantie of „harde kern", die hoe dan ook door de lidstaten moet worden uitgevoerd [44]: het is niet mogelijk dat producentenorganisaties geen financiële steun krijgen voor de voorbereiding en uitvoering van productie- en afzetprogramma's.

87. Derhalve moet deze aan de producentenorganisaties verschuldigde financiële steun enerzijds *evenredig* zijn aan de aard en het belang van de verplichtingen die in het kader van het GVB op de producentenorganisaties rusten. Anders gezegd, het bedrag van de steun mag niet dermate laag zijn dat het beoogde stimulerende effect op de activiteiten van deze organisaties daardoor illusoir zou worden. Anderzijds kan het steunbedrag, omwille van de algehele samenhang en de gelijkheid van behandeling en om te voorkomen dat de betrokken markten worden verstoord, niet *losstaan* van het steunbedrag dat nadien voor de resterende periode 2014-2020 is vastgesteld door de autoriteiten.

88. Dit gezegd zijnde, ben ik van mening dat het niet aan het Hof is om in het kader van de onderhavige zaak verder te gaan en de nationale autoriteiten dus daadwerkelijk te beroven van de beoordelingsvrijheid die de EFMZV-verordening hun binnen de door deze verordening gestelde grenzen toekent.

89. Dit betekent echter niet dat de toepassing door de nationale autoriteiten van de uit de EFMZV-verordening voortvloeiende beginselen aan elke vorm van toezicht is onttrokken. Het Hof heeft geoordeeld dat de omstandigheid dat de lidstaten krachtens de bepalingen van Unierecht over een beoordelingsmarge beschikken, niet de mogelijkheid uitsluit om in het licht van deze bepalingen te toetsen of deze staten de grenzen van hun beoordelingsmarge al dan niet hebben overschreden. [45]

90. Voorts is duidelijk dat schending van de voorschriften van deze verordening aanleiding zou kunnen zijn tot een vordering tot schadevergoeding wegens niet-contractuele aansprakelijkheid van de betrokken lidstaat wanneer aan de voorwaarden van de rechtspraak van het Hof is voldaan. [46]

44 Zie, naar analogie met de reikwijdte van de rechtstreekse werking van richtlijnen, bijvoorbeeld arresten van 14 juli 1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, punt 17); 1 juli 2010, Gassmayr (C-194/08, EU:C:2010:386 punt 51), en 24 januari 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punt 35).

45 Zie arrest van 24 oktober 1996, Kraaijeveld e.a. (C-72/95, EU:C:1996:404, punt 59). Zie ook arrest van 26 mei 2011, Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, punt 103).

46 Zie arresten van 19 november 1991, Francovich e.a. (C-6/90 en C-9/90, EU:C:1991:428), en 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur en Factortame (C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79).

91. Op grond van al deze elementen kan de tweede prejudiciële vraag aldus worden beantwoord dat artikel 66, lid 1, van de EFMZV-verordening aan producentenorganisaties het recht toekent om financiële steun uit het EFMZV te verlangen voor uitgaven in verband met de voorbereiding van een productie- en afzetprogramma die zij vanaf 1 januari 2014 hebben gedaan. Het staat dus aan de betrokken lidstaat om na te gaan of de voorwaarde voor toekenning van de aangevraagde subsidie als bedoeld in artikel 66, lid 2, van deze verordening is vervuld en om, in het kader van de beoordelingsmarge waarover deze staat overeenkomstig artikel 66, lid 3, van deze verordening beschikt, het bedrag van de cofinanciering vast te stellen.

V. Conclusie

92. Gelet op de voorgaande overwegingen stel ik het Hof voor de door het College van Beroep voor het bedrijfsleven gestelde prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 66, lid 1, van verordening (EU) nr. 508/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en tot intrekking van de verordeningen (EG) nr. 2328/2003, (EG) nr. 861/2006, (EG) nr. 1198/2006 en (EG) nr. 791/2007 van de Raad en verordening (EU) nr. 1255/2011 van het Europees Parlement en de Raad, moet aldus worden uitgelegd dat deze bepaling zich ertegen verzet dat een regeling van een lidstaat zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, niet vanaf 1 januari 2014 voorziet in financiering uit het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV) van de voorbereiding en uitvoering van de productie- en afzetprogramma's als bedoeld in artikel 28 van verordening (EU) nr. 1379/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 houdende een gemeenschappelijke marktordening voor visserijproducten en aquacultuurproducten, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1184/2006 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van verordening (EG) nr. 104/2000 van de Raad.

2) Artikel 66, lid 1, van verordening nr. 508/2014 kent producentenorganisaties voor visserijproducten en producentenorganisaties voor aquacultuurproducten het recht toe om financiële steun uit het EFMZV te verlangen voor uitgaven in verband met de voorbereiding van een productie- en afzetprogramma die zij vanaf 1 januari 2014 hebben gedaan. Het staat aan de betrokken lidstaat om na te gaan of de voorwaarde voor toekenning van de aangevraagde subsidie als bedoeld in artikel 66, lid 2, van deze verordening is vervuld en om, in het kader van de beoordelingsmarge waarover deze staat overeenkomstig artikel 66, lid 3, van deze verordening beschikt, het bedrag van de cofinanciering vast te stellen.

3) Artikel 65, lid 6, van verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad, moet aldus worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen de toekenning op basis van artikel 66, lid 1, van verordening nr. 508/2014 van financiële steun voor uitgaven in verband met de voorbereiding en uitvoering van een productie- en afzetprogramma die vanaf 1 januari 2014 zijn gedaan, in de situatie dat de subsidieaanvraag wordt ingediend nadat het productie- en afzetprogramma is voorbereid en uitgevoerd."