GENERALINIO ADVOKATO
MICHAL BOBEK IŠVADA,
pateikta 2019 m. birželio 26 d.[1]

Byla C-386/18

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

(*College van Beroep voor het bedrijfsleven* (Ekonominių bylų apeliacinis administracinis teismas, Nyderlandai) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Bendra žuvininkystės politika (BŽP) – Reglamentas (ES) Nr. 508/2014 – Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondas (EJRŽF) – Gamybos ir prekybos planai – 66 straipsnio 1 dalis – Finansinė parama šiems planams parengti ir įgyvendinti – Galimybės pateikti paraišką dėl paramos nebuvimas pagal nacionalinę teisę – Teisė reikalauti paramos, suteikiama pagal šį reglamentą – Tiesioginis veikimas – Išlaidų tinkamumo finansuoti sąlygos – Specialiosios normos – Valstybių narių diskrecija nustatyti finansinės paramos dydį“

I. Įvadas

1. Ar gamintojų organizacija, kuri įgyvendina žuvininkystei racionalizuoti ir geresnėms žuvininkystės produktų pardavimo sąlygoms pasiekti skirtas priemones, turi teisę gauti valstybės narės vyriausybės skiriamą bendrą finansavimą savo gamybos ir prekybos planui parengti ir įgyvendinti?

2. Iš esmės tokį klausimą pateikė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikę teismas, gavęs *Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheersgroep Texel UA* (toliau – *PO Texel*) skundą dėl *Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit* (žemės ūkio, gamtos ir maisto kokybės ministras, toliau – ministras) sprendimo netenkinti šios gamintojų organizacijos paraiškos, remiantis tuo, kad jai teikiant paraišką (tai buvo iki 2016 m.) jokioje nacionalinės teisės nuostatoje tokios galimybės nebuvo numatyta.

3. Taigi Teisingumo Teismo prašoma nuspręsti, *viena vertus*, dėl nacionalinių priemonių, pagal kurias nėra numatytas bendras finansavimas iš Europos fondų, susijęs su 2014 m. patirtomis išlaidomis, suderinamumo su Sąjungos teise. Tuo atveju, jei šios priemonės prieštarauja Sąjungos teisei, Teisingumo Teismas turės, *kita vertus*, nustatyti, ar Sąjungos teisės nuostatos gali būti teisinis pagrindas skirti *PO Texel* prašomą finansinę paramą.

1 Originalo kalba: prancūzų.

II. Teisinis pagrindas

A. Sąjungos teisė

1. BRO reglamentas

4. 2013 m. gruodžio 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1379/2013 dėl bendro žvejybos ir akvakultūros produktų rinkos organizavimo, kuriuo iš dalies keičiami Tarybos reglamentai (EB) Nr. 1184/2006 ir (EB) Nr. 1224/2009 ir panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 104/2000 (toliau – BRO reglamentas)[2], 7 konstatuojamojoje dalyje nustatyta:

„Žvejybos ir akvakultūros produktų gamintojų organizacijoms (gamintojų organizacijos) tenka pagrindinis vaidmuo siekiant bendros žuvininkystės politikos [(BŽP)[3]] ir bendro rinkos organizavimo tikslų. Todėl būtina padidinti jų atsakomybę ir suteikti reikalingą finansinę paramą, kad jos galėtų atlikti reikšmingą vaidmenį kasdienėje žuvininkystės valdymo veikloje, tuo pačiu atsižvelgiant į bendros žuvininkystės politikos tiksluose apibrėžtus principus <…>“

5. BRO reglamento 28 straipsnyje „Gamybos ir prekybos planas“ nustatyta:

„1. Kiekviena gamintojų organizacija savo kompetentingoms nacionalinės valdžios institucijoms patvirtinti pateikia bent savo pagrindinių parduodamų rūšių gamybos ir prekybos planą <…>

<…>

3. Gamybos ir prekybos planą patvirtina kompetentingos nacionalinės valdžios institucijos. Gamintojų organizacija nedelsdama pradeda įgyvendinti patvirtintą planą.

<…>

5. Gamintojų organizacija rengia metinę ataskaitą apie savo veiklą įgyvendinant gamybos ir prekybos planą ir pateikia ją patvirtinti savo kompetentingoms nacionalinėms valdžios institucijoms.

6. Gamintojų organizacijos gamybos ir rinkodaros [prekybos] plan[ams] pareng[ti] ir įgyvendin[ti] gali gauti finansinę paramą pagal būsimą Sąjungos teisės aktą, kuriuo nustatomos finansinės paramos jūrų reikalų ir žuvininkystės politikai 2014–2020 m. laikotarpiu sąlygos.

<…>“

2 OL L 354, 2013, p. 1.

3 Žr. 2013 m. gruodžio 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (ES) Nr. 1380/2013 dėl bendros žuvininkystės politikos, kuriuo iš dalies keičiami Tarybos reglamentai (EB) Nr. 1954/2003 ir (EB) Nr. 1224/2009 bei panaikinami Tarybos reglamentai (EB) Nr. 2371/2002 ir (EB) Nr. 639/2004 bei Tarybos sprendimas 2004/585/EB (OL L 354, 2013, p. 22; klaidų ištaisymai: OL L 44, 2018, p. 9 ir OL L 122, 2018, p. 37, toliau – BŽP reglamentas), pirmiausia 35 straipsnio 1 ir 3 dalis, susijusias su BRO.

2. BSP reglamentas

6. 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1303/2013, kuriuo nustatomos Europos regioninės plėtros fondui, Europos socialiniam fondui, Sanglaudos fondui, Europos žemės ūkio fondui kaimo plėtrai ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondui bendros nuostatos ir Europos regioninės plėtros fondui, Europos socialiniam fondui, Sanglaudos fondui ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondui taikytinos bendrosios nuostatos ir panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1083/2006 (reglamentas dėl bendros strateginės programos, toliau – BSP reglamentas)[4] 1 straipsnio ketvirtoje pastraipoje numatyta:

„[Š]io reglamento nuostatos taikomos nedarant poveikio <…> konkrečioms toliau nurodytų reglamentų <…> nuostatoms:

<…>

6) būsimas Sąjungos teisės aktas, nustatantis finansavimo jūrų reikalų ir žuvininkystės politikai 2014–2020 m. programavimo laikotarpiui sąlygas (<…> EJRŽF reglamentas).“

7. BSP reglamento 2 straipsnio 14 punkte sąvoka „užbaigtas veiksmas“ apibrėžiama kaip „fiziškai užbaigtas arba visiškai įgyvendintas veiksmas, dėl kurio paramos gavėjai yra atlikę visus susijusius mokėjimus ir gavę atitinkamą viešąjį įnašą“.

8. Šio reglamento 65 straipsnio „[Išlaidų t]inkamumas finansuoti“ 1, 2 ir 6 dalyse nustatyta:

„1. Išlaidų tinkamumas finansuoti nustatomas pagal nacionalines taisykles, išskyrus tuos atvejus, kai šiame reglamente arba konkrečiam fondui taikomose taisyklėse nustatomos konkrečios taisyklės.

2. Išlaidos laikomos tinkamomis finansuoti iš [Europos struktūrinių ir investicijų fondų (ESI fondai)[5]], jeigu paramos gavėjas jas faktiškai patyrė ir jei jos apmokėtos per laikotarpį nuo programos pateikimo [Europos] Komisijai arba 2014 m. sausio 1 d. (taikoma ankstesnė iš šių datų) iki 2023 m. gruodžio 31 d. <…>

<…>

6. Veiksmai negali būti atrinkti, kad jiems būtų teikiama ESI fondų parama, jeigu iki paramos gavėjo paraiškos skirti finansavimą pagal programą pateikimo vadovaujančiajai institucijai jie buvo fiziškai baigti arba visiškai įgyvendinti, nepaisant to, ar paramos gavėjas atliko visus su jais susijusius mokėjimus.“

3. EJRŽF reglamentas

9. 2014 m. gegužės 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 508/2014 dėl Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondo ir kuriuo panaikinami Tarybos reglamentai (EB) Nr. 2328/2003, (EB) Nr. 861/2006, (EB) Nr. 1198/2006 bei (EB) Nr. 791/2007 ir Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas [(ES)] Nr. 1255/2011 (toliau – EJRŽF reglamentas)[6], 66 straipsnyje „Gamybos ir prekybos planai“ nurodyta:

„1. EJRŽF remia [BRO reglamento] 28 straipsnyje nurodytų gamybos ir prekybos planų rengimą ir įgyvendinimą.

4 OL L 347, 2013, p. 320; klaidų ištaisymas OL L 200, 2016, p. 140.

5 Žr. BSP reglamento 2 konstatuojamąją dalį.

6 OL L 149, 2014, p. 1; klaidų ištaisymas OL L 88, 2017, p. 22.

2. Su gamybos ir prekybos planais susijusios išlaidos yra tinkamos paramai gauti EJRŽF lėšomis tik kompetentingoms valdžios institucijoms valstybėje narėje patvirtinus [BRO reglamento] 28 straipsnio 5 dalyje nurodytą metinę ataskaitą.

3. Per metus vienai gamintojų organizacijai suteikta parama pagal šį straipsnį neviršija 3 % tos gamintojų organizacijos per ankstesnius trejus kalendorinius metus rinkai pateiktos produkcijos vidutinės metinės vertės. Naujai pripažintai gamintojų organizacijai ta per metus suteikta parama neviršija 3 % šios organizacijos narių per ankstesnius trejus kalendorinius metus rinkai pateiktos produkcijos vidutinės metinės vertės.

4. Atitinkama valstybė narė gali skirti 50 % finansinės paramos išankstinį mokėjimą patvirtinus gamybos ir prekybos planą pagal [BRO reglamento] 28 straipsnio 3 dalį.

5. 1 dalyje nurodyta parama teikiama tik gamintojų organizacijoms ir gamintojų organizacijų asociacijoms.“

B. Nyderlandų teisė

10. Pagal 1992 m. birželio 4 d. *Wet houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht)* (Įstatymas, kuriuo nustatomos bendrosios administracinės teisės normos) (Bendrasis administravimo įstatymas)[7] 4:23 straipsnio 1 dalį administracinė institucija skiria subsidiją tik remdamasi teisės nuostata, kurioje tiksliai nurodytos subsidijuojamos veiklos rūšys.

11. 2015 m. liepos 1 d. Nyderlanduose įsigaliojo 2015 m. birželio 28 d. *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)* (valstybės sekretoriaus ekonomikos reikalams nutarimas dėl subsidijų priemonių, susijusių su Europos struktūriniais ir investicijų fondais, nustatymo ekonomikos reikalų srityje (Nutarimas dėl Europos ekonominių subsidijų)[8].

12. Pagal šio nutarimo 2.2 straipsnį EJRŽF reglamente nurodyta veikla gali būti subsidijuojama ministro įsakymu, pateikus paraišką.

13. Pagal minėto nutarimo 2.3 straipsnio 1 dalį ministras gali skirti subsidiją tik tuo atveju, jei numato, kad gali būti pateikta paraiška dėl finansinės paramos, nurodydamas subsidijos ribą ir paraiškos pateikimo terminą.

14. 2016 m. rugpjūčio 25 d. *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* (valstybės sekretoriaus ekonomikos reikalams nutarimas, kuriuo iš dalies keičiamas Nutarimas dėl Europos ekonominių subsidijų ir Nutarimas dėl 2016 m. Europos ekonominių subsidijų patvirtinimo, kiek tai susiję su subsidijų gamybos ir prekybos planams moduliu, ir kuriuo atliekami kiti daliniai pakeitimai, susiję su Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondu)[9] Nyderlandai nustatė subsidijų modulį, susijusį su gamybos ir prekybos planais, laikotarpiu nuo 2016 m. rugpjūčio 29 d. iki rugsėjo 16 d.

7 *Stb*. 1992, Nr. 315, toliau – Bendrasis administravimo įstatymas.

8 *Stcrt*. 2015, Nr. 18094.

9 *Stcrt*. 2016, Nr. 43926.

15. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo teigimu, „šis subsidijų modulis grindžiamas [EJRŽF reglamento] 66 straipsniu ir yra susijęs ne su gamybos ir prekybos plano įgyvendinimu, o vien su jo parengimu“.

III. Pagrindinės bylos faktinės aplinkybės ir prejudiciniai klausimai

16. 2014 m. liepos 9 d. ministras pagal BRO reglamento 28 straipsnio 3 dalį patvirtino *PO Texel* 2014 m. gamybos ir prekybos planą, ši nedelsdama pradėjo jį įgyvendinti.

17. 2014 m. spalio mėn. Nyderlandai pateikė Komisijai veiksmų programą laikotarpiu nuo 2014 m. sausio 1 d. iki 2020 m. gruodžio 31 d.[10]; jos 2014 m. gruodžio 11 d. galutinis variantas buvo patvirtintas 2015 m. vasario 25 d.[11].

18. 2015 m. gegužės 19 d. *PO Texel* pateikė ministrui paraišką dėl finansinės paramos, susijusios su išlaidomis, patirtomis rengiant ir įgyvendinant 2014 m. gamybos ir prekybos planą (pagal EJRŽF reglamento 66 straipsnį), ir išlaidomis, patirtomis dėl rinkodaros priemonių, kurių ji ėmėsi (pagal EJRŽF reglamento 68 straipsnį).

19. 2015 m. liepos 10 d. sprendimu ministras atmetė *PO Texel* paraišką, remdamasis tuo, kad:

– *PO Texel* paraiškos dėl finansinės paramos pateikimo metu (2015 m. gegužės 19 d.) Nyderlanduose nebuvo numatyta galimybės teikti paraišką dėl finansinės paramos nei gamybos ir prekybos planams rengti ir įgyvendinti pagal EJRŽF reglamento 66 straipsnį, nei žuvininkystės ir akvakultūros produktų rinkodaros priemonėms, kurių ėmėsi gamintojų organizacijos, pagal šio reglamento 68 straipsnį, ir

– *PO Texel* pateikė paraišką dėl finansinės paramos tik po to, kai parengtas gamybos ir prekybos planas, patvirtintas ministro, buvo įgyvendintas.

20. 2015 m. lapkričio 13 d. sprendimu ministras atmetė *PO Texel* pareikštą prieštaravimą kaip nepagrįstą.

21. Grįsdama skundą, kurį dėl šio sprendimo pateikė *College van Beroep voor het bedrijfsleven* (Ekonominių bylų apeliacinis administracinis teismas, Nyderlandai), *PO Texel* tvirtina, kad pagal EJRŽF reglamento 66 ir 68 straipsnius ji atitinka EJRŽF finansinei paramai skirti nustatytus reikalavimus tiek dėl išlaidų, patirtų rengiant ir įgyvendinant 2014 m. gamybos ir prekybos planą, tiek dėl išlaidų, susijusių su rinkodaros priemonėmis, kurių ji ėmėsi. *PO Texel*, viena vertus, teigia, kad pagal BRO reglamento 28 straipsnio 1 dalį ji privalėjo parengti ir pateikti gamybos ir prekybos planą. Kita vertus, *PO Texel* tvirtina, kad 2014 finansiniais metais patyrė 100 824 EUR išlaidų, susijusių su rinkos tendencijomis. Ji pažymi, kad sudarė bendradarbiavimo susitarimą su III ir IV zonose žvejojamų plekšnių perdirbėjais, siekdama rasti šių rūšių žuvų pardavimo galimybių.

22. Ministras iš esmės teigia, kad negali skirti *PO Texel* prašomos finansinės paramos, nes ji pateikė paraišką dėl gamybos ir prekybos plano prieš tai, kai Nyderlandų teisės aktų leidėjas tuo tikslu nustatė procedūrą. Be to, per prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame teisme 2017 m. balandžio 19 d. įvykusį posėdį ministras pateikė tokius keturis argumentus.

10 Žr. EJRŽF reglamento 17 straipsnį.

11 Žr. 2015 m. vasario 25 d. Komisijos įgyvendinimo sprendimą C(2015) 1278, kuriuo patvirtinama veiksmų programa „Duurzaam vissen voor de markt“ [Tausioji žvejyba rinkai] dėl Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondo paramos Nyderlandams.

23. Pirma, priemones, susijusias su rinkodara ir perdirbimu, dėl kurių buvo prašoma finansinės paramos, finansuoja EJRŽF pagal Sąjungos ir valstybių narių pasidalijamojo valdymo principą. Taigi šios priemonės finansuojamos bendrai, dalį išlaidų padengiant valstybėms narėms iš nacionalinių išteklių.

24. Antra, finansavimas negali būti skirtas, kol Komisija nepatvirtina veiksmų programos, kurią turi parengti kiekviena valstybė narė. Nagrinėjamu atveju Nyderlandų parengtą veiksmų programą Komisija patvirtino 2015 m. vasario 25 d. Tada turi būti skiriamas finansavimas iš nacionalinių išteklių, sudarantis 25 % visos paramos.

25. Trečia, pagal EJRŽF reglamento V antraštinės dalies IV skyrių, kuriame yra 66 ir 68 straipsniai, valstybės narės turi didelę diskreciją savo veiksmų programai įgyvendinti.

26. Ketvirta, pagal BSP reglamento 65 straipsnio 6 dalį finansinė parama negali būti skiriama veiksmams, kurie jau yra visiškai įgyvendinti.

27. Šiomis aplinkybėmis *College van Beroep voor het bedrijfsleven* (Ekonominių bylų apeliacinis administracinis teismas) nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. a) Ar pagal [EJTŽF reglamento] 66 straipsnio 1 dalį tiek, kiek joje numatyta, kad [EJRŽF] „remia“ gamybos ir prekybos planų rengimą ir įgyvendinimą, numatytą [BRO reglamento] 28 straipsnyje, valstybei narei draudžiama atsisakyti tenkinti gamintojų organizacijos pateiktą paraišką tokiai subsidijai gauti, motyvuojant tuo, jog, teikiant paraišką, ši valstybė narė nei Komisijos patvirtintoje jos veiksmų programoje, nei nacionalinėse nuostatose dėl išlaidų tinkamumo finansuoti nustatymo nebuvo numačiusi galimybės teikti tokią paraišką dėl tam tikros kategorijos išlaidų (šiuo atveju – gamybos ir prekybos planų rengimo ir įgyvendinimo išlaidų) arba dėl tam tikro laikotarpio (šiuo atveju – 2014 m.)?

b) Ar atsakant į [pirmojo klausimo a dalį] reikšminga tai, kad pagal [BRO reglamento] 28 straipsnį gamintojų organizacija privalo parengti gamybos ir prekybos planą ir, kai šį planą patvirtina valstybė narė, jį įgyvendinti?

2. Ar tuomet, jei į [pirmojo klausimo a dalį] būtų atsakyta taip, kad pagal [EJRŽF reglamento] 66 straipsnio 1 dalį valstybei narei draudžiama atsisakyti tenkinti gamintojų organizacijos pateiktą paraišką dėl subsidijos gamybos ir prekybos planams rengti ir įgyvendinti motyvuojant tuo, jog paraiškos pateikimo metu ši valstybė narė nebuvo numačiusi galimybės teikti tokią paraišką, [EJRŽF reglamento] 66 straipsnio 1 dalis yra tiesioginis atitinkamo pareiškėjo savo valstybei narei reiškiamo reikalavimo suteikti atitinkamą subsidiją teisinis pagrindas?

3. Ar tuomet, jei į antrąjį klausimą būtų atsakyta taip, kad [EJRŽF reglamento] 66 straipsnio 1 dalis antrajame klausime minėtu atveju yra tiesioginis atitinkamo pareiškėjo savo valstybei narei reiškiamo reikalavimo suteikti atitinkamą subsidiją teisinis pagrindas, pagal [BSP reglamento] 65 straipsnio 6 dalį draudžiama suteikti subsidiją gamybos ir prekybos planui rengti ir įgyvendinti, jei paraiška pateikiama po to, kai gamybos ir prekybos planas jau buvo parengtas ir įgyvendintas?“

28. Nyderlandų vyriausybė ir Komisija pateikė rašytines pastabas. Šios šalys taip pat buvo išklausytos 2019 m. balandžio 10 d. vykusiame teismo posėdyje.

IV. Analizė

29. Iš pradžių, atsižvelgiant į kai kuriuos diskusijos, vykusios per teismo posėdį, aspektus, mano manymu, tikslinga priminti, kad, pirma, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimais iš esmės siekiama nustatyti, ar išlaidas, *PO Texel* patirtas 2014 m., rengiant ir įgyvendinant gamybos ir prekybos planą, turi bendrai finansuoti Nyderlandų vyriausybė pagal EJRŽF reglamento 66 straipsnio 1 dalį.

30. Antra, pažymėtina, kad, be šio konkretaus prašymo priimti prejudicinį sprendimą tikslo, gali būti reikšmingi ir kiti klausimai, susiję su byla arba taikytinais teisės aktais, nors jų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nekelia. Tai, pavyzdžiui, klausimas dėl EJRŽF reglamento taikymo laiko atžvilgiu arba klausimas dėl terminų, nustatytų gamintojų organizacijoms Įgyvendinimo reglamente (ES) Nr. 1418/2013 [12].

31. Iš tikrųjų dėl EJRŽF reglamento taikymo laiko atžvilgiu sąlygų pažymėtina, kad šis reglamentas buvo parengtas siekiant papildyti BRO ir BSP reglamentus, kuriuose nustatytos bendrosios finansavimo iš Europos fondų sąlygos. Šie reglamentai buvo paskelbti 2013 m. gruodžio mėnesį, numatant jų taikymą nuo 2014 m. sausio 1 d. EJRŽF reglamentas buvo paskelbtas ne tuo pačiu metu, o 2014 m. gegužės mėn., numatant jo taikymą nuo 2014 m. sausio 1 d. [13]. Neabejotina, kad šio reglamento taikymas atgaline data savaime gali kelti sunkumų, susijusių su įvairių taikytinų nuostatų suderinimu, be kita ko, su Sąjungos teisės nuostatų ir nacionalinės teisės nuostatų suderinimu.

32. Į šiuos sunkumus buvo atkreiptas dėmesys dėl terminų, nustatytų Įgyvendinimo reglamento Nr. 1418/2013 2 straipsnio 1 dalyje. Iš tikrųjų pagal šią nuostatą gamintojų organizacijos, pripažintos iki 2014 m. sausio 1 d., pirmuosius gamybos ir prekybos planus kompetentingoms valdžios institucijoms turėjo pateikti iki 2014 m. vasario mėn. pabaigos, t. y. dar prieš tai, kai buvo paskelbtas EJRŽF reglamentas. Todėl, nesant aiškaus ir nuoseklaus teisinio pagrindo, gali kilti klausimas dėl pasekmių, galinčių kilti gamintojų organizacijoms nesilaikius šio termino.

33. Kad ir kaip būtų, neatsižvelgiant į šių klausimų svarbą pažymėtina, kad dėl jų nevyksta diskusijos nei prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo ar bylos šalių, nei netgi Nyderlandų vyriausybės iniciatyva. Šiuo atžvilgiu pabrėžtina, kad ši vyriausybė per teismo posėdį patvirtino, jog *PO Texel* paraiška buvo atmesta ne dėl to, kad nebuvo laikytasi gamybos ir prekybos plano pateikimo termino.

34. Šiomis aplinkybėmis esu tos nuomonės, kad Teisingumo Teismas, atlikdamas analizę, turi apsiriboti prejudiciniais klausimais, kokius yra pateikęs prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, kaip jis paprastai ir daro, kad pateiktų pastarajam teismui glaustą naudingą atsakymą.

35. Taigi siūlau pirmiausia išnagrinėti pirmojo prejudicinio klausimo a ir b dalis, paskui – trečiąjį prejudicinį klausimą. Šie klausimai susiję su esminėmis gamintojų organizacijos siekiamo finansavimo sąlygomis, kurias reglamentuoja Sąjungos teisė ir į kurias atsižvelgiant turi būti vertinamas aptariamos nacionalinės teisės normos suderinamumas. Paskui, kadangi, mano nuomone, ši teisės norma netaikytina, išnagrinėsiu antrąjį prejudicinį klausimą, susijusį su galimybe tiesiogiai taikyti EJRŽF reglamento 66 straipsnio 1 dalį.

12 2013 m. gruodžio 17 d. Komisijos įgyvendinimo reglamentas dėl gamybos ir prekybos planų pagal [BRO reglamentą] (OL L 353, 2013, p. 40).

13 Žr. šio reglamento 101 konstatuojamąją dalį ir 130 straipsnį.

A. Dėl pirmojo prejudicinio klausimo

36. Pirmuoju prejudiciniu klausimu, kurį sudaro dvi dalys, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia sužinoti, ar aptariama nacionalinės teisės norma atitinka reglamentus, taikomus subsidijų skyrimo gamintojų organizacijoms srityje. Konkrečiau kalbant, Teisingumo Teismas turi nuspręsti dėl EJRŽF reglamento 66 straipsnio 1 dalies išaiškinimo, siejamo su BRO reglamento 28 straipsnio 6 dalies išaiškinimu.

37. Šio reglamento 28 straipsnio 6 dalyje, kurioje nustatyta bendra gamintojų organizacijų veiksmų tvarka BŽP srityje, nurodyta, kad šios organizacijos „gamybos ir rinkodaros [prekybos] plan[ams] pareng[ti] ir įgyvendin[ti] *gali* gauti finansinę paramą“ [14] pagal sąlygas, nustatytas būsimame Sąjungos teisės akte, kuriuo 2014 m. tapo EJRŽF reglamentas.

38. Vis dėlto šio reglamento 66 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad „EJRŽF *remia* [BRO reglamento] 28 straipsnyje nurodytų gamybos ir prekybos planų rengimą ir įgyvendinimą“ [15].

39. Taigi galima konstatuoti, kad EJRŽF reglamento 66 straipsnis suformuluotas kitaip, po to, kai įsigaliojo BRO reglamentas, kuriame buvo daroma nuoroda į konkrečias nuostatas, kuriose nustatytos finansinės paramos jūros reikalų ir žuvininkystės politikai 2014–2020 m. laikotarpiu sąlygos [16], o BSP reglamente buvo patikslinta, kad kalbama apie EJRŽF reglamentą [17].

40. Iš pirmo žvilgsnio gali pasirodyti, kad tarp šioje srityje taikomų nuostatų, esančių BSP, BRO ir EJRŽF reglamentuose, kurie visi taikomi nuo 2014 m. sausio 1 d., esama prieštaravimų. Vis dėlto, atsižvelgiant į jų struktūrą ir priėmimą laiko atžvilgiu, visos abejonės dėl jų aiškinimo gali būti išsklaidytos.

41. Pirmiausia pažymėtina, kad šie redakcinio pobūdžio skirtumai susiję su bendrųjų normų parengimu: šios normos vėliau buvo papildytos specialiosiomis normomis. Iš EJRŽF reglamento 66 straipsnio 1 dalies – kuri BRO reglamento 28 straipsnio 6 dalies atžvilgiu yra *lex specialis* ir *lex posterior* – aiškios formuluotės matyti, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas siekė sukurti būtent konkrečią taisyklę, susijusią su gamybos ir prekybos planų finansavimu, kuri labiau apribotų paprastai pripažįstamą valstybių narių diskreciją pasidalijamojo ESI fondų valdymo atveju [18].

42. Be to, šį teiginį patvirtina EJRŽF reglamento 66 straipsnio 1 dalies įvairių kalbinių versijų analizė ir šios nuostatos palyginimas su kitais šio reglamento straipsniais.

43. Kaip teisingai pažymėjo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, EJRŽF reglamento versijų vokiečių, anglų, italų, nyderlandų ir švedų kalbomis 66 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad EJRŽF „remia“ gamybos ir prekybos planų parengimą ir įgyvendinimą. Tas pats pasakytina ir apie kitas kalbines versijas, pavyzdžiui, versijas ispanų, čekų, prancūzų, lenkų ar portugalų kalbomis. O pagal šio reglamento 68 straipsnio 1 dalį EJRŽF „gali remti“ žvejybos ir akvakultūros produktų rinkodaros priemones.

44. EJRŽF reglamente yra ir daugiau skirtingų formuluočių. Kaip tokios pačios imperatyvios formuluotės pavyzdžius galima nurodyti EJRŽF reglamento 58 straipsnį, 77 straipsnio 1 dalį ir 89 straipsnio 1 dalį, nors šiame reglamente daugiau straipsnių, kuriuose numatyta tik paprasčiausia finansavimo galimybė, pavyzdžiui, šio reglamento 48 straipsnio 3 dalyje, 54 straipsnio 1 dalyje ir 67 straipsnio 1 dalyje.

14 Kursyvu išskirta mano.

15 Kursyvu išskirta mano.

16 Žr. BRO reglamento 28 straipsnio 6 dalį.

17 Žr. BSP reglamento 1 straipsnio ketvirtos pastraipos 6 punktą.

18 Žr. visų pirma BSP reglamento 4 straipsnio 3 ir 4 dalis.

45. Akivaizdu, kad šie redakcinio pobūdžio skirtumai yra ne atsitiktiniai, o nulemti konkretaus Sąjungos teisės aktų leidėjo pasirinkimo, pirmiausia kalbant apie EJRŽF reglamento 66 straipsnio 1 dalį.

46. Šiuo klausimu reikia priminti parengiamuosius teisėkūros darbus prieš priimant šį reglamentą. Jie patvirtina aiškią Sąjungos teisės aktų leidėjo valią dėl šio straipsnio. Nors Komisija siūlė formuluotę „EJRŽF *gali remti*“ [19], Europos Parlamentas, siekdamas užtikrinti, kad gamybos ir prekybos planams parengti ir įgyvendinti būtų skiriama EJRŽF parama, nusprendė ją pakeisti formuluote „EJRŽF *remia*“ [20].

47. Galiausiai pažymėtina, kad Sąjungos teisės aktų leidėjo pasirinkta formuluotė atitinka finansavimo sistemą, jo nustatytą BŽP srityje, ir ja siekiamą tikslą.

48. Šiuo klausimu pridurtina, kad reikia atsižvelgti į gamintojų organizacijoms tenkančią pareigą parengti gamybos ir prekybos planus [21] bei nedelsiant pradėti juos įgyvendinti [22]. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas dėl to klausia Teisingumo Teismo savo pirmojo klausimo b dalyje, papildančioje pirmojo klausimo a dalį. Tokiomis aplinkybėmis logiška, kad gamintojų organizacijos gali tikėtis finansinės paramos šiame jų dalyvavimo įgyvendinant naująja BŽP, kurioje jos skatinamos dalyvauti nuo 2014 m. sausio 1 d., siekiamus tikslus etape.

49. Dėl finansine parama iš EJRŽF siekiamo tikslo pabrėžtina, kad įvairios nuostatos, susijusios su gamybos ir prekybos planų parengimo ir jų įgyvendinimo finansavimu, pateisinamos svarbiu vaidmeniu, tenkančiu gamintojų organizacijoms [23]. Joms specialiai numatytos tokios priemonės, kad jos galėtų dalyvauti įgyvendinant BŽP, kuria „[siekiama užtikrinti], kad žvejybos ir akvakultūros veikla padėtų kurti ilgalaikį aplinkosauginį, ekonominį ir socialinį tvarumą“, ir kuria „prisidedama prie strategijos „Europa 2020“ [24], [siekiant pažangaus, tvaraus ir integracinio augimo]“ [25].

50. Šių planų parengimo ir įgyvendinimo svarbą patvirtina tai, kad, viena vertus, šią specifinę paramą šiuo pagrindu gauna tik gamintojų organizacijos, o tai yra didžiausias skirtumas, palyginti su finansavimu iš kitų ESI fondų [26], ir, kita vertus, valstybės narės gali skirti 50 % finansinės paramos pagal EJRŽF išankstinį mokėjimą, patvirtinus šiuos planus [27].

51. Taigi reikia atsižvelgti į tai, kad numatydamas, jog gamintojų organizacijos turi parengti gamybos ir prekybos planus, Sąjungos teisės aktų leidėjas įpareigojo jas veiksmingai prisidėti prie bendrojo intereso užduoties vykdymo, ir logiška, kad tuo pateisinama valstybėms narėms tenkanti pareiga padengti dalį šių organizacijų patiriamų išlaidų.

19 Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondo [kuriuo panaikinamas [panaikinami] Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1198/2006, Tarybos reglamentas (EB) Nr. 861/2006 ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. XXX/2011 dėl integruotos jūrų politikos] (COM(2011) 804 *final*). Žr. šio pasiūlymo 69 straipsnio 1 dalį.

20 Žr. Pakeitimą Nr. 438, pateikiamą 2013 m. rugpjūčio 8 d. Europos Parlamento PECH komiteto pranešimo projekte dėl pakeisto pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondo [kuriuo panaikinamas [panaikinami] Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1198/2006, Tarybos reglamentas (EB) Nr. 861/2006 ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. XXX/2011 dėl integruotos jūrų politikos]. Taip pat žr. Pakeitimą Nr. 1893, kuris pateikiamas 2013 m. sausio 17 d. Europos Parlamento PECH komiteto pranešimo projekte, susijusiame su pakeitimais Nr. 1655–2069, ir kuris pagrįstas taip: „Siekiant visoje Europos Sąjungoje užtikrinti visoms gamintojų organizacijoms vienodas sąlygas gamybos ir rinkodaros [prekybos] planų rengimas ir įgyvendinimas turi būti finansiškai remiamas“.

21 Žr. BRO reglamento 28 straipsnio 1 dalį.

22 Žr. BRO reglamento 28 straipsnio 3 dalį.

23 Žr. BRO reglamento 7 konstatuojamąją dalį.

24 Dėl nuorodos į šią strategiją žr. BSP reglamento 4 straipsnį ir EJRŽF reglamento 6 straipsnį.

25 Žr. BŽP reglamento 4 konstatuojamąją dalį ir EJRŽF reglamento 6 straipsnio 1 dalį.

26 Žr. EJRŽF reglamento 20 konstatuojamąją dalį ir 66 straipsnio 5 dalį.

27 Žr. EJRŽF reglamento 66 straipsnio 4 dalį. Taip pat žr. šios išvados 63 punktą.

52. Dėl visų šių priežasčių manau, kad pagal EJRŽF reglamento 66 straipsnio 1 dalį aptariamas finansavimo principas yra taikytinas. Kadangi tokią teisę suteikė Sąjungos teisės aktų leidėjas, valstybės narės teisės aktų leidėjas šios teisės iš suinteresuotųjų asmenų tiesiogiai arba netiesiogiai atimti negali. Tai reiškia, kad nacionalinės teisės norma, kuri lemia tokias pasekmes, yra nesuderinama su EJRŽF reglamento 66 straipsnio 1 dalimi.

53. Todėl siūlau Teisingumo Teismui į pirmojo prejudicinio klausimo a ir b dalis atsakyti, jog EJRŽF reglamento 66 straipsnio 1 dalį reikia aiškinti taip, kad pagal ją draudžiama valstybės narės teisės norma, kaip antai aptariama pagrindinėje byloje, kurioje nenumatytas iš EJRŽF skiriamas gamybos ir prekybos planų, nurodytų BRO reglamento 28 straipsnyje, parengimo ir įgyvendinimo finansavimas, susijęs su nuo 2014 m. sausio 1 d. patirtomis išlaidomis.

B. Dėl trečiojo prejudicinio klausimo

54. Šiuo klausimu siekiama nustatyti, ar planų įgyvendinimo užbaigimu, pateikiant paraišką dėl finansinės paramos juos rengiant ir įgyvendinant, galima, neatsižvelgiant į bendro finansavimo principą, išplaukiantį iš EJRŽF reglamento 66 straipsnio 1 dalies, pagrįsti atsisakymą skirti finansinę paramą, remiantis išimtimis, nustatytomis BSP reglamento 65 straipsnio 6 dalyje.

55. Atsakydamas galėčiau tik vėl pasiremti principu, pagal kurį specialiosios normos turi viršenybę prieš bendrąsias normas[28]. Atsižvelgiant į konkrečias subsidijų skyrimo pagal EJRŽF reglamento 66 straipsnio 1 dalį sąlygas, netaikytinos bendrosios taisyklės, reglamentuojančios finansavimą iš kitų ESI fondų. Vis dėlto norėčiau pateikti ir sisteminio pobūdžio argumentų.

56. Pirma, logiška, kad negalima iš pradžių reikalauti, kad gamintojų organizacijos pagal EJRŽF reglamentą nedelsdamos pradėtų įgyvendinti savo planus, paskui atsisakyti skirti joms bet kokį finansavimą remiantis bendrąja BSP reglamento nuostata, t. y. šio reglamento 65 straipsnio 6 dalimi, pagal kurią „veiksmai negali būti atrinkti, kad jiems būtų teikiama ESI fondų parama, jeigu <…> jie buvo fiziškai baigti arba visiškai įgyvendinti“ iki paraiškos skirti finansavimą, nagrinėjamu atveju – už vienus metus.

57. Antra, galima pateikti ir kitų argumentų, susijusių su BŽP planavimu, finansiškai remiamu EJRŽF, taikant pasidalijamojo valdymo su valstybėmis narėmis principą[29].

58. Viena vertus, gamybos ir prekybos planų parengimas ir įgyvendinimas sudaro dalį viso planavimo 2014–2020 m. laikotarpiui, t. y. veiksmų programos, už kurią, po to, kai ją patvirtina Komisija, yra atsakinga valstybė narė[30].

59. Tokia BŽP įgyvendinimo samprata pateisina tai, kad išlaidos pripažįstamos tinkamomis finansuoti tik po to, kai valstybės narės patvirtina gamintojų organizacijų metinę veiklos ataskaitą[31].

60. Iš to, mano manymu, aiškiai matyti, kad vien plano įgyvendinimas – ne tik *veiksmingas*, bet ir *atitinkantis* vykdant BŽP siekiamus tikslus – leidžia gamintojų organizacijoms pretenduoti į finansinę paramą.

28 Žr. šios išvados 41 punktą.

29 Žr. BŽP reglamento 63 konstatuojamąją dalį ir EJRŽF reglamento 12 konstatuojamąją dalį, 7 straipsnį ir V antraštinę dalį.

30 Žr. EJRŽF reglamento 24 konstatuojamąją dalį, 6 straipsnio 5 dalį ir 17 straipsnio 1 dalį. Kitų finansuotinų priemonių atrankos kriterijai nustatomi prižiūrint Komisijai pagal šio reglamento 113 straipsnio a punktą.

31 Žr. EJRŽF reglamento 66 straipsnio 2 dalį.

61. Taigi, konkrečiai kalbant, paraišką dėl finansinės paramos gamintojų organizacijos išlaidomis, patirtomis 2014 m., galima grįsti tik 2015 m., po to, kai yra patvirtinta šios organizacijos metinė ataskaita.

62. Vadinasi, pritarimas Nyderlandų vyriausybės aiškinimui lemtų nelogišką pasekmę, t. y. tai, kad visas finansavimas atitinkamu laikotarpiu taptų neveiksmingas.

63. Kita vertus, atsižvelgdamas į bent vienų metų laikotarpį nuo tada, kai pradedama patirti išlaidų, iki tada, kai išnagrinėjamas jų pagrindimas, Sąjungos teisės aktų leidėjas numatė, kad valstybė narė gali skirti 50 % finansinės paramos išankstinį mokėjimą[32]. *A contrario*, tokiu atveju taip pat gali kilti klausimas, kokios būtų pasekmės šiam skirtam išankstiniam mokėjimui, jei visiškas vienų metų plano įgyvendinimas turėtų lemti bet kokios teisės į finansavimą panaikinimą.

64. Remdamasis tuo, kas išdėstyta, darau išvadą, kad, atsižvelgiant į konkrečias subsidijų iš EJRŽF daugiamečiams planams skyrimo sąlygas, bendrosios taisyklės, kuriomis remiasi Nyderlandų vyriausybė ir kurios reglamentuoja finansavimą iš kitų Europos fondų, yra netaikytinos.

65. Šiomis aplinkybėmis siūlau Teisingumo Teismui į trečiąjį prejudicinį klausimą atsakyti, jog BSP reglamento 65 straipsnio 6 dalį reikia aiškinti taip, kad pagal ją nedraudžiama remiantis EJRŽF reglamento 66 straipsnio 1 dalimi skirti finansinę paramą, susijusią su nuo 2014 m. sausio 1 d. patirtomis išlaidomis rengiant ir įgyvendinant gamybos ir prekybos planą, jei paraiška dėl finansinės paramos pateikta gamybos ir prekybos planą parengus ir įgyvendinus.

66. Be to, atsižvelgiant į antrą ministro argumentą, pateiktą grindžiant jo sprendimo atmesti paraišką dėl finansinės paramos patvirtinimą[33], mano manymu, siekdamas naudingai atsakyti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui, Teisingumo Teismas turėtų pateikti papildomų patikslinimų.

67. Iš tikrųjų kyla klausimas, ar paraiška dėl finansinės paramos gali būti susijusi su išlaidomis, patirtomis prieš tai, kai valstybės narės parengtą veiksmų programą patvirtina Komisija[34]. Taip yra šiuo atveju, nes *PO Texel* prašo skirti finansinę paramą, susijusią su 2014 m., o veiksmų programą, kurią Nyderlandų valdžios institucijos pateikė 2014 m. spalio mėn., Komisija patvirtino 2015 m. vasario 25 d.

68. BSP reglamento 65 straipsnio 2 dalis, kurioje nėra nuorodos į veiksmų programos *patvirtinimo* datą, siejama su EJRŽF reglamento 130 straipsniu, kuriame nustatyta, kad šis reglamentas taikomas nuo 2014 m. sausio 1 d., mano manymu, išsprendžia šį klausimą.

69. Be to, EJRŽF reglamente nesant specialiosios nuostatos, iš BSP reglamento 65 straipsnio 2 dalies taip pat matyti, kad laikotarpis, nuo kurio išlaidos gali būti dengiamos iš EJRŽF, prasideda 2014 m. sausio 1 d.

70. Taigi pirmosios nacionalinės teisės nuostatos, priimtos 2016 m. rugpjūčio 25 d., pagal kurias suteikiama galimybė teikti paraišką dėl finansinės paramos vien gamybos ir prekybos planui *parengti* ir tik nuo 2016 m. rugpjūčio 29 d., mano nuomone, yra nesuderinamos nei su EJRŽF reglamento 66 straipsnio 1 dalimi, nei su BSP reglamento 65 straipsnio 2 dalimi.

32 Žr. EJRŽF reglamento 66 straipsnio 4 dalį.

33 Žr. šios išvados 24 punktą ir pirmojo prejudicinio klausimo a dalies pabaigą.

34 Dėl pareigos parengti tokią programą žr. šios išvados 58 punktą.

71. Baigdamas analizę, susijusią su aptariamos nacionalinės teisės normos suderinamumu su Sąjungos teise, norėčiau apskritai pabrėžti požiūrį, kurio reikėtų laikytis taikant pastarąją teisę, turint galvoje gamintojų organizacijoms tenkančių užduočių, į kurias atsižvelgiama finansuojant šias organizacijas iš EJRŽF, ypatumus.

72. Iš tikrųjų, kaip minėta [35], reikia atsižvelgti į tai, kad šioje byloje reikšmingos nuostatos yra teisėkūros metodo, kuris toli gražu nėra tobulas, taikymo rezultatas. Pirmiausia nereikia pamiršti, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas EJRŽF reglamentą priėmė vėluodamas. Be to, valstybės narės savo ruožtu taip pat įgyvendino Sąjungos teisės nuostatas šiek tiek vėliau, nes aptariami Sąjungos teisės aktai buvo paskelbti prieš pat įsigaliojant šiam reglamentui [36]. Taip pat pažymėtina, kad Europos Sąjungos teisės aktuose, kuriais įgyvendinama BŽP, ne tik buvo nustatyti labai griežti terminai, bet ir buvo neaiškumų.

73. Manau, kad atsižvelgdamos į šias aplinkybės tiek nacionalinės, tiek Sąjungos institucijos turėtų laikytis požiūrio, kuris nebūtų pernelyg griežtas, kiek tai susiję su aptariamų nuostatų aiškinimu ir taikymu. Mano nuomone, būtų pagrįsta jas taikyti geranoriškai ir protingai, nes tai visiškai atitiktų Sąjungos teisės aktų leidėjo siekiamą tikslą – skatinti gamintojų organizacijas imtis iniciatyvos vykdant BŽP, įgyvendinamą nuo 2014 m. sausio 1 d., o ne jas nuo to atgrasyti.

C. Dėl antrojo prejudicinio klausimo

74. Nagrinėjant antrąjį klausimą daroma prielaida, kad Teisingumo Teismas nuspręs, jog, kaip siūlau dėl pirma nurodytų priežasčių, nacionalinės teisės norma, pagal kurią nepripažįstama gamintojų organizacijų teisė prašyti iš EJRŽF finansinės paramos, susijusios su nuo 2014 m. patirtomis išlaidomis, neturi būti taikoma. Tokiu atveju reikia pateikti atsakymą į antrąjį prejudicinį klausimą, kuriuo siekiama nustatyti, ar EJRŽF reglamento 66 straipsnio 1 dalis gali būti teisinis pagrindas nacionaliniu lygiu skirti finansinę paramą, susijusią su šiomis išlaidomis.

75. Pirmiausia reikia paaiškinti šio prejudicinio klausimo prasmę ir apimtį.

76. Viena vertus, konstatuotina, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas šiame prašyme pavartojo terminą „rechtsgrondslag“. Be to, jis aiškiai daro nuorodą į Bendrojo administravimo įstatymo 4:23 straipsnio 1 dalį [37]. Todėl galima manyti, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia Teisingumo Teismo, ar EJRŽF reglamento 66 straipsnio 1 dalis gali būti *pakankamas teisinis pagrindas*, pagal kurį administracinė institucija privalo mokėti subsidiją, nors nacionalinėje teisėje atitinkamo teisinio pagrindo nėra, o pagal Bendrojo administravimo įstatymo 4:23 straipsnio 1 dalį turėtų būti.

77. Kita vertus, nacionalinio teismo prašymas išaiškinti gali būti suprantamas ir plačiau, kaip susijęs su tiesioginiu EJRŽF reglamento 66 straipsnio 1 dalies veikimu, kaip jis suprantamas pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją.

35 Žr. šios išvados 31 punktą.

36 Iš keturių šioje byloje taikomų reglamentų, iš kurių du buvo priimti 2013 m. gruodžio 11 d. ir du – 2013 m. gruodžio 17 d., BSP reglamentas buvo paskelbtas 2013 m. gruodžio 20 d., o kiti trys – BŽP reglamentas, BRO reglamentas ir Įgyvendinimo reglamentas Nr. 1418/2013 – buvo paskelbti 2013 m. gruodžio 28 d.

37 Žr. šios išvados 10 punktą.

78. Atsakyti į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimą laikantis pirmojo iš nurodytų požiūrių nėra sunku, bent jau atsižvelgiant į Teisingumo Teismo jurisprudenciją [38]. Pagal SESV 288 straipsnio antrą pastraipą reglamentas yra „privalomas visas ir *tiesiogiai taikomas* visose valstybėse narėse“ [39]. Be to, iš Teisingumo Teismo suformuotos jurisprudencijos matyti, kad pareiga taikyti, netgi savo iniciatyva, Sąjungos teisės nuostatas, jeigu jos atitinka tiesioginio veikimo sąlygas [40], nors yra priešingų nacionalinės teisės nuostatų, tenka ne tik nacionaliniams teismams, bet ir visoms valstybės įstaigoms, įskaitant administracines institucijas [41].

79. Dėl EJRŽF reglamento 66 straipsnio 1 dalies tiesioginio veikimo, kuris galėtų būti antrojo prejudicinio klausimo dalykas laikantis platesnio požiūrio, vargu ar ginčytina, kad šia nuostata siekiama gamintojų organizacijoms suteikti teisę į finansinę paramą. Reikia konstatuoti, kad tokia teisė, kuria gali naudotis šios organizacijos, minėto reglamento 66 straipsnio 1 dalyje yra nustatyta ne tik aiškiai ir tiksliai, bet ir besąlygiškai ta prasme, kad finansinės paramos skyrimas nėra susijęs su nacionalinių ar Sąjungos valdžios institucijų diskrecija. Taigi pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją [42] ši nuostata atitinka tiesioginio veikimo sąlygas.

80. Taigi nepritariu Komisijos nuomonei, pagal kurią remiantis BSP reglamento 4 straipsnio 4 dalimi paraiška dėl finansinės paramos gali būti atmesta vien dėl to, kad nėra nacionalinės nuostatos, kuri reglamentuotų naudojimąsi šia teise ar kuria būtų galima remtis dėl patiriamų išlaidų. Iš tikrųjų teisės, kurią privatūs asmenys turi pagal Sąjungos teisę, pripažinimui negali kliudyti terminas, per kurį valstybė narė sukuria procedūrą, leidžiančią veiksmingai naudotis šia teise [43].

81. Vadinasi, aišku, kad pagal EJRŽF reglamento 66 straipsnio 1 dalį gamintojų organizacijoms užtikrinamas subsidijos skyrimas aptariamiems gamybos ir prekybos planams parengti ir įgyvendinti. Taigi ši nuostata – tai pakankamas teisinis pagrindas Nyderlandų valdžios institucijoms skirti tokią subsidiją, arba nuostata, kuria gamintojų organizacijos gali tiesiogiai remtis administracinėse institucijose ir nacionaliniuose teismuose.

82. Vis dėlto padarius šią tarpinę išvadą kyla kitas svarbus klausimas: jei manoma, kad yra nustatyta, jog EJRŽF reglamento 66 straipsnio 1 dalis yra teisės į finansinės paramos priemones teisinis pagrindas, kuriuo gamintojų organizacijos gali remtis Nyderlandų institucijose, lieka nustatyti konkretų naudojimosi šia teise rezultatą aptariamomis aplinkybėmis. Kitaip – paprasčiau – tariant, kyla klausimas: į kokią būtent paramą gali pretenduoti gamintojų organizacijos? Ar dar tiksliau: kokią sumą turi sudaryti arba kokią procentinę išlaidų dalį turi padengti joms skirtinas finansavimas?

83. Siekiant atsakyti į šį klausimą, reikia įvertinti, kiek EJRŽF reglamento 66 straipsnio 1 dalis leidžia – be to, kad, kaip jau konstatuota, gamintojų organizacijos turi teisę gauti subsidiją – nustatyti skirtinos subsidijos dydį.

84. Pati EJRŽF reglamento 66 straipsnio 1 dalis neleidžia nustatyti skirtinos subsidijos dydžio. Iš šios nuostatos formuluotės matyti, kad joje tik labai bendrai nustatomas finansavimo principas. Vadinasi, EJRŽF reglamento 66 straipsnio 1 dalį reikia sieti su kitomis šio reglamento nuostatomis.

38 Dėl klausimo galimo sudėtingumo nacionaliniu lygmeniu žr., pavyzdžiui, 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, pirmiausia p. 123–164 ir p. 217–247.

39 Išskirta mano.

40 Dėl neseniai primintų principų, susijusių su tiesioginiu reglamentų taikymu, žr. 2017 m. kovo 30 d. Sprendimą *Lingurár* (C-315/16, EU:C:2017:244, 17–19 punktai ir juose nurodyta jurisprudencija).

41 Dėl šio principo įtvirtinimo žr. 1989 m. birželio 22 d. Sprendimą *Costanzo* (103/88, EU:C:1989:256, 30 ir 31 punktai) ir 2003 m. rugsėjo 9 d. Sprendimą *CIF* (C-198/01, EU:C:2003:430, 49 punktas), o dėl reglamentų taikymo – 2012 m. birželio 14 d. Sprendimą *Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers* (C-606/10, EU:C:2012:348, 75 punktas) ir 2019 m. kovo 5 d. Sprendimą *Eesti Pagar* (C-349/17, EU:C:2019:172, 90 ir 91 punktai).

42 Išsamiau dėl šios jurisprudencijos žr. mano išvadą, pateiktą byloje *Klohn* (C-167/17, EU:C:2018:387, 33–55 punktai).

43 Plg. su 1972 m. gegužės 17 d. Sprendimu *Leonesio* (93/71, EU:C:1972:39, 19 punkto pirma pastraipa, 20 punktas ir 21 punkto antra pastraipa) ir 1973 m. vasario 8 d. Sprendimu *Komisija / Italija* (30/72, EU:C:1973:16, 6 punkto trečia pastraipa ir 7 punkto pirma pastraipa).

85. Viena vertus, EJRŽF reglamento 66 straipsnio 2 dalyje numatyta, jog tam, kad išlaidos būtų pripažintos tinkamomis finansuoti, nacionalinė valdžios institucija, įgaliota nagrinėti paraišką dėl finansinės paramos, turi patvirtinti gamintojų organizacijos metinę veiklos ataskaitą. Kita vertus, šio reglamento 66 straipsnio 3 dalyje nustatytos tam tikros konkrečios sąlygos. Šioje nuostatoje nurodytas didžiausias skirtinos subsidijos dydis, tačiau nenurodytas mažiausias.

86. Taigi kartu nagrinėjant aptariamas nuostatas tegalima padaryti išvadą, kad šioje srityje reikia pripažinti administracinių institucijų diskreciją. Tačiau tai nereiškia, kad ji neturi jokių ribų. Kaip jau esu pažymėjęs pirmesniuose šios išvados punktuose, EJRŽF reglamento 66 straipsnio 1 dalyje nustatyta minimali garantija, „pats pagrindas“, kurį valstybės narės turi užtikrinti bet kuriuo atveju [44]: gamintojų organizacijos negali negauti paramos gamybos ir prekybos planams parengti ir įgyvendinti.

87. Taigi, viena vertus, ši gamintojų organizacijoms skirtina finansinė parama turi būti *proporcinga* atsižvelgiant į gamintojų organizacijoms vykdant BŽP tenkančių įpareigojimų pobūdį ir svarbą. Kitaip tariant, parama negali būti tokia maža, kad išnyktų skatinamasis poveikis, kurio šia parama siekiama, šių organizacijų veiklai. Kita vertus, siekiant nuoseklumo ir vienodo požiūrio, taip pat norint išvengti atitinkamų rinkų iškraipymo, paramos dydis negali būti *nesusijęs* su paramos dydžiu, kurį valdžios institucijos vėliau nustatė likusiai 2014–2020 m. laikotarpio daliai.

88. Esu tos nuomonės, kad Teisingumo Teismas neturi daugiau gilintis į šios bylos kontekstą ir taip faktiškai naikinti diskreciją, kurią nacionalinėms valdžios institucijoms suteikia EJRŽF reglamentas, laikydamasis jame nustatytų ribų.

89. Vis dėlto taikydamos EJRŽF reglamente nustatytus principus nacionalinės valdžios institucijos nėra visiškai nekontroliuojamos. Teisingumo Teismas yra nusprendęs, jog tai, kad pagal Sąjungos teisės normas valstybės narės turi diskreciją, nepanaikina galimybės atsižvelgiant į šias normas patikrinti, ar šios valstybės neperžengė savo diskrecijos ribų [45].

90. Be to, taip pat aišku, kad dėl šiame reglamente įtvirtintų taisyklių pažeidimo, jei įvykdytos Teisingumo Teismo jurisprudencijoje nustatytos sąlygos, atitinkamai valstybei narei gali būti pareikštas ieškinys dėl deliktinės atsakomybės [46].

91. Iš viso to, kas išdėstyta, matyti, jog į antrąjį prejudicinį klausimą galima atsakyti, kad EJRŽF reglamento 66 straipsnio 1 dalyje gamintojų organizacijoms suteikiama teisė reikalauti iš EJRŽF finansinės paramos, susijusios su nuo 2014 m. sausio 1 d. patirtomis išlaidomis rengiant ir įgyvendinant gamybos ir prekybos planą. Todėl atitinkama valstybė narė turi patikrinti, ar įvykdyta prašomos subsidijos skyrimo sąlyga, numatyta šio reglamento 66 straipsnio 2 dalyje, ir, įgyvendindama turimą diskreciją, pagal minėto reglamento 66 straipsnio 3 dalį nustatyti bendro finansavimo dydį.

44 Pagal analogiją su direktyvų tiesioginio veikimo apimtimi žr., pavyzdžiui, 1994 m. liepos 14 d. Sprendimą *Faccini Dori* (C-91/92, EU:C:1994:292, 17 punktas), 2010 m. liepos 1 d. Sprendimą *Gassmayr* (C-194/08, EU:C:2010:386, 51 punktas) ir 2012 m. sausio 24 d. Sprendimą *Dominguez* (C-282/10, EU:C:2012:33, 35 punktas).

45 Žr. 1996 m. spalio 24 d. Sprendimą *Kraaijeveld ir kt.* (C-72/95, EU:C:1996:404, 59 punktas). Taip pat žr. 2011 m. gegužės 26 d. Sprendimą *Stichting Natuur en Milieu ir kt.* (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, 103 punktas).

46 Žr. 1991 m. lapkričio 19 d. Sprendimą *Francovich ir kt.* (C-6/90 ir C-9/90, EU:C:1991:428) ir 1996 m. kovo 5 d. Sprendimą *Brasserie du pêcheur ir Factortame* (C-46/93 ir C-48/93, EU:C:1996:79).

V. Išvada

92. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui į *College van Beroep voor het bedrijfsleven* (Ekonominių bylų apeliacinis administracinis teismas, Nyderlandai) pateiktus prejudicinius klausimus atsakyti taip:

1. 2014 m. gegužės 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 508/2014 dėl Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondo ir kuriuo panaikinami Tarybos reglamentai (EB) Nr. 2328/2003, (EB) Nr. 861/2006, (EB) Nr. 1198/2006 bei (EB) Nr. 791/2007 ir Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas [(ES)] Nr. 1255/2011, 66 straipsnio 1 dalį reikia aiškinti taip, kad pagal ją draudžiama valstybės narės teisės norma, kaip antai aptariama pagrindinėje byloje, kurioje nenumatytas iš Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondo (EJRŽF) skiriamas gamybos ir prekybos planų, nurodytų 2013 m. gruodžio 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1379/2013 dėl bendro žvejybos ir akvakultūros produktų rinkos organizavimo, kuriuo iš dalies keičiami Tarybos reglamentai (EB) Nr. 1184/2006 ir (EB) Nr. 1224/2009 ir panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 104/2000, 28 straipsnyje, parengimo ir įgyvendinimo finansavimas, susijęs su nuo 2014 m. sausio 1 d. patirtomis išlaidomis.

2. Reglamento Nr. 508/2014 66 straipsnio 1 dalyje žuvininkystės produktų gamintojams ir akvakultūros produktų gamintojų organizacijoms suteikiama teisė reikalauti iš EJRŽF finansinės paramos, susijusios su nuo 2014 m. sausio 1 d. patirtomis išlaidomis rengiant ir įgyvendinant gamybos ir prekybos planą. Todėl atitinkama valstybė narė turi patikrinti, ar įvykdyta prašomos subsidijos skyrimo sąlyga, numatyta šio reglamento 66 straipsnio 2 dalyje, ir, įgyvendindama turimą diskreciją, pagal minėto reglamento 66 straipsnio 3 dalį nustatyti bendro finansavimo dydį.

3. 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1303/2013, kuriuo nustatomos Europos regioninės plėtros fondui, Europos socialiniam fondui, Sanglaudos fondui, Europos žemės ūkio fondui kaimo plėtrai ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondui bendros nuostatos ir Europos regioninės plėtros fondui, Europos socialiniam fondui, Sanglaudos fondui ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondui taikytinos bendrosios nuostatos ir panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1083/2006, 65 straipsnio 6 dalį reikia aiškinti taip, kad pagal ją nedraudžiama remiantis Reglamento Nr. 508/2014 66 straipsnio 1 dalimi skirti finansinę paramą, susijusią su nuo 2014 m. sausio 1 d. patirtomis išlaidomis rengiant ir įgyvendinant gamybos ir prekybos planą, jei paraiška dėl finansinės paramos pateikta gamybos ir prekybos planą parengus ir įgyvendinus.